

En nationell alarmeringstjänst

– för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser

Betänkande av 112-utredningen

Stockholm 2018



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:28

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24784-6

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 12 november 2015 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera och föreslå hur en nationell alarmeringsfunktion ska kunna inrättas för att samhällets alarmeringstjänst ska kunna samordnas på ett bättre sätt. I uppdraget har ingått att ur ett effektivitets- och kvalitetsperspektiv analysera vilken organisationsform, dvs. en myndighet eller ett bolag, som ska förordas för en sådan funktion.

Genom tilläggsdirektiv den 2 mars 2017 förlängdes utredningstiden så att slutredovisning av uppdraget skulle ske senast den 31 december 2017. Genom tilläggsdirektiv den 20 juli 2017 utvidgades uppdraget och utredningstiden förlängdes så att slutredovisning av uppdraget skulle ske senast den 31 mars 2018.

Som särskild utredare förordnades den 1 mars 2016 den dåvarande landshövdingen Stefan Carlsson. Som sekreterare i utredningen anställdes den 21 mars 2016 utredaren Hanna André. Den 30 april 2016 anställdes hovrättsassessorn Anna Svedjevik som sekreterare i utredningen. Stefan Carlsson entledigades den 15 september 2016. Den 24 oktober 2016 förordnades generaldirektören Erna Zelmin-Ekenhem som särskild utredare. Den 1 september 2017 anställdes verksjuristen Elida Sundkvist som sekreterare i utredningen.

Som sakkunniga i utredningen förordnades den 29 augusti 2016 kanslirådet Anders Klahr, kanslirådet Jenny Lahrin, ämnesrådet Ulrika Odén och departementssekreteraren Filip Kollén. Den 1 januari 2017 entledigades Filip Kollén och samma dag förordnades departementssekreteraren Åsa Hernerud. Den 4 oktober 2017 entledigades Anders Klahr och den 4 oktober förordnades departementssekreteraren Hanna Lobosco. Ulrika Odén entledigades den

21 augusti 2017 och samma dag förordnades departementssekreteraren Anna-Karin Lindberg.

Som experter i utredningen förordnades den 29 augusti 2016 chefen för samhällskontakter och kommunikation Mia Bartelson Enayatollah, handläggaren Max Ekberg, ställföreträdande generaldirektören Noomi Eriksson, polismästaren Lars Heimbrand, juristen Andreas Häll, regionchefen Ulf Nilsson, biträdande enhetschefen Karin Roberts, krisberedskapschefen Johanna Sandwall, regiondirektören Rickard Simonsson, kommunchefen Kristina Sundin Jonsson, brandchefen Lars-Göran Uddholm, biträdande avdelningschefen Jan Wisén, samhällsbyggnadsdirektören Patrik Åhnberg och ambulans- och beredskapsöverläkaren Per Örninge. Den 7 oktober 2016 entledigades Karin Roberts. Den 15 november 2016 förordnades sakkunnige Johan Jonzon. Den 10 oktober 2016 entledigades Mia Bartelson Enayatollah. Den 10 oktober 2016 förordnades affärsområdeschefen Peter Söderlund. Peter Söderlund entledigades den 15 maj och den 15 maj förordnades kommunikationschefen Thomas Johansson. Den 29 december 2017 förordnades verksamhetsutvecklare Mia Vallberg.

Den 1 april 2017 förordnades som ledamöter i utredningens politiska referensgrupp ordföranden Lars Alriksson (m), oppositionsrådet Helén Eliasson (s), ordföranden Mats Eriksson (m), vice ordföranden Kikki Liljeblad (s), riksdagsledamoten Kalle Olsson (s), riksdagsledamoten Lotta Olsson (m), distriktsordföranden Majvor Sjölund (c) och regionrådet Anders Åkesson (mp).

Från den 4 oktober 2016 till den 1 februari 2017 har utredaren Emelie Juter, Statskontoret, biträtt utredningen som stabsbiträde.

Utredningen, som har antagit namnet 112-utredningen, överlämnar härmed sitt betänkande En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser (SOU 2018:28). Till betänkandet har fogats två särskilda yttranden.

I och med detta är utredningens uppdrag avslutat.

Stockholm i mars 2018

Erna Zelmin-Ekenhem

/Hanna André
Elida Sundkvist
Anna Svedjevik

Innehåll

Sammanfattning	29
1 Författningsförslag	35
1.1 Förslag till alarmeringslag (2000:000)	35
1.1.1 Alternativ 1 – Myndighet	35
1.1.2 Alternativ 2 – Bolag	41
1.2 Förslag till alarmeringsförordning (2000:000)	47
1.2.1 Alternativ 1 – Myndighet	47
1.2.2 Alternativ 2 – Bolag	50
1.3 Förslag till lag (2000:000) om upphävande av lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler	53
1.4 Förslag till lag (2000:000) om ändring av lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation	54
1.5 Förslag till förordning (2000:000) om ändring av förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation	57
1.6 Förslag till lag (2000:000) om ändring av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	59
1.7 Förslag till förordning (2000:000) om ändring av förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap	60
2 Inledning	61
2.1 Utredningens uppdrag	61

2.2	Arbetets bedrivande	62
2.3	Betänkandets struktur	63
3	Frågans tidigare behandling och relevanta samhälls- och andra förändringar inom området	65
3.1	Allmänt.....	65
3.2	Alarmeringstjänstutredningens betänkande och remissinstansernas synpunkter	65
3.2.1	Alarmeringstjänstutredningens uppdrag	65
3.2.2	Identifierad problembild.....	66
3.2.3	Alarmeringstjänstutredningens överväganden och förslag	67
3.2.4	Remissinstansernas synpunkter	68
3.3	Riksdagens tillkännagivande och Riksrevisionens rapport om Regeringens styrning av SOS Alarm	69
3.3.1	Riksdagens tillkännagivande om särskild utredning av alarmeringstjänsten	69
3.3.2	Riksrevisionens rapport och regeringens skrivelse Riksrevisionens rapport om regeringens styrning av SOS Alarm.....	69
3.4	Förändringar hos SOS Alarm	70
3.5	Förändringar hos hjälporganen.....	72
3.5.1	En ny Polismyndighet har bildats	72
3.5.2	Kustbevakningen har beslutat att avveckla sin stödledningscentral i Stockholm.....	72
3.5.3	Sjukvårdens larmcentral (SVLC) drivs i dag i egen regi.....	73
3.5.4	SOS Alarm har fortsatt att utföra prioritering och dirigering av ambulans åt Stockholms läns landsting.....	73
3.5.5	Västra Götalandsregionen och Region Skåne har beslutat om en prioriteringsfunktion i egen regi.....	74
3.6	Omvärldsförändringar.....	75

3.6.1	Förändringar som har skett inom områdena säkerhet, försvar och krisberedskap	75
3.6.2	Förändringar inom digitaliseringsområdet	80
4	Allmänna utgångspunkter för utredningens arbete	81
4.1	Tolv utgångspunkter har varit vägledande för utredningens arbete	81
4.2	Utredningen har haft att i nödvändig utsträckning bygga vidare på och komplettera tidigare utredningar	82
4.3	Att inte utan starka skäl ändra sådant som är väl fungerande i dagens ordning	83
4.4	Enskildas möjligheter att snabbt få kontakt med polis, statlig och kommunal räddningstjänst och ambulanssjukvård för effektiva hjälpinsatser i en nödsituation måste säkerställas	84
4.5	Samhällets alarmeringstjänst är ett offentligt åtagande	85
4.6	Att få till en så samordnad alarmeringstjänst som möjligt liksom tydliga roller för den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen	86
4.7	Den nationella alarmeringsfunktionen ska ha en regional organisationsnivå för att säkerställa hjälporganens regionala och lokala behov av samverkan och samordning vid hantering av olyckor och kriser.....	90
4.8	Offentlighet, insyn och tillsyn, möjlighet till överföring av uppgifter och skyddet av den personliga integriteten måste säkerställas i den nationella alarmeringsfunktionen.....	91
4.9	En teknisk lösning behöver införas för att möjliggöra en bättre samordning mellan berörda aktörer.....	92
4.10	Samhällets alarmeringstjänst ska fungera såväl i vardagen som vid kris	94

4.11	Sverige ska enbart ha nödnumret 112 och samhällets alarmeringstjänst ska fungera likvärdigt över hela landet och för alla.....	95
4.12	Utredningen har haft att utreda två organisationsformer, myndighet och bolag, och förorda en av dessa organisationsformer	96
4.13	En tydlig begreppsapparat behövs.....	97
5	Vissa centrala uttryck, termer och begrepp	99
5.1	Allmänt.....	99
5.2	Alarmering	100
5.3	Samhällets alarmeringstjänst	101
5.4	Hjälporgan och hjälpinsats	102
5.5	Alarmerings-, larm-, räddnings- och ledningscentraler	104
5.5.1	Alarmeringscentral, larmcentral.....	104
5.5.2	Räddningscentral, ledningscentral	106
5.6	Larmbehandling.....	107
5.6.1	Inledning.....	107
5.6.2	Alarmeringsavtalet och begreppet larmbehandling.....	108
5.6.3	Alarmeringstjänstutredningens användning av begreppet larmbehandling	109
5.6.4	Remissinstansernas synpunkter på Alarmeringstjänstutredningens överväganden och förslag när det gäller larmbehandling.....	111
5.6.5	Begreppet larmbehandling – en fördjupad analys.....	112
5.6.6	Utredningens definition av begreppet larmbehandling.....	119
6	Gällande rätt – en översikt, bedömning och förslag.....	123
6.1	Det behövs en samlad författningsreglering av samhällets alarmeringstjänst	123

6.1.1	En omfattande reglering av hjälporganens och andra aktörers verksamhet men ingen samlad författningsreglering av samhällets alarmeringstjänst.....	123
6.2	Nationell reglering av särskild betydelse för utredningens samlade uppdrag.....	124
6.2.1	Regeringsformens program- och målsättningsstadgande och de grundläggande fri – och rättigheterna, kommunal självstyrelse...	125
6.2.2	Tryckfrihetsförordningen och offentlighetsprincipen, personuppgiftsbehandling och tillsyn	129
6.2.3	Författningar som närmare berör SOS Alarms verksamhet och ansvaret för mottagning av larm på nödnummer 112	130
6.2.4	Några sektorsspecifika författningar som rör hjälporganen.....	132
6.2.5	Författningar inom området samhällets krisberedskap	134
6.2.6	Författningar som behöver beaktas i samband med frågan om organisationsform för den nationella alarmeringsfunktionen	135
6.3	EU-rätten och nationell rätt rörande konkurrens, upphandling, statsstöd och de grundläggande friheterna etableringsrätt och rätten att tillhandahålla tjänster	136
6.3.1	Utredningens uppdrag och avsnittets disposition.....	136
6.3.2	Alarmeringstjänstutredningen övervägde inte konkurrens-, upphandlings- och statsstödsreglerna	137
6.3.3	Konkurrensrätten	138
6.3.4	Offentlig upphandling.....	142
6.3.5	EU:s statsstödsregler och lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m.	149
6.3.6	De grundläggande friheterna etableringsrätt och rätten att tillhandahålla tjänster.....	152
6.3.7	Närmare om begreppet tjänster av allmänt intresse	155

6.4	Hur påverkas möjligheterna att inrätta en nationell alarmeringsfunktion med viss ensamrätt av reglerna om konkurrens, upphandling, statsstöd och de grundläggande friheterna etableringsrätt och rätten att tillhandahålla tjänster?.....	160
6.4.1	Gällande rätt är utgångspunkten.....	160
6.4.2	Är det möjligt att införa en författningsreglerad ensamrätt med hänsyn till konkurrensrätten?.....	161
6.4.3	Är det enligt upphandlingsreglerna möjligt att utan föregående upphandling köpa tjänster av en aktör med en författningsreglerad ensamrätt?.....	166
6.4.4	Är det möjligt att införa en författningsreglerad ensamrätt med hänsyn till reglerna om statsstöd?.....	167
6.4.5	Är det möjligt att införa en författningsreglerad ensamrätt med hänsyn till de grundläggande friheterna etableringsrätt och rätten att tillhandahålla tjänster?.....	168
6.5	Sammanfattande bedömningar och förslag.....	169
6.5.1	Det finns inga principiella hinder mot att författningsreglera en ensamrätt för den nationella alarmeringsfunktionen att tillhandahålla vissa tjänster.....	170
6.5.2	Omfattningen av den nationella alarmeringsfunktionens ensamrätt begränsas.....	173
7	En nationell alarmeringsfunktion – grunduppdraget.....	179
7.1	En nationell alarmeringsfunktion med uppgift att samordna samhällets alarmeringstjänst ska inrättas och författningsregleras.....	179
7.1.1	Inrätta och författningsreglera.....	180
7.1.2	Hjälpporganen ska vara skyldiga att ansluta sig till den nationella alarmeringsfunktionen.....	181
7.1.3	En ny lag om alarmering.....	182
7.2	Larm via nödnummer 112 eller annan larmväg.....	183

7.2.1	Endast nödnummer 112 i Sverige	183
7.2.2	Vad är i alarmeringssammanhang en nödsituation?	184
7.2.3	Många samtal till SOS Alarm varje år.....	185
7.2.4	Larm på nödnummer 112 – inte bara röstsamtal...	187
7.2.5	Larm som jämföras med larm på nödnummer 112.....	189
7.2.6	Larm på annan larmväg.....	190
7.2.7	Förutsättningar för personer som talar andra språk än svenska.....	191
7.3	Den nationella alarmeringsfunktionen ska ha en ensamrätt att ta emot larm via nödnummer 112	191
7.4	Den nationella alarmeringsfunktionen får behandla larm på annan larmväg	192
7.5	Vissa övriga uppgifter	193
8	En nationell alarmeringsfunktion – närmare om roller med mera i larmbehandlingen	195
8.1	Larmbehandlingens olika aktiviteter och delmoment	195
8.1.1	Inledning	195
8.1.2	Larmbehandlingens aktiviteter och delmoment	195
8.2	Det är viktigt att stärka samhällets alarmeringstjänst och att skapa en tydlighet när det gäller den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganens roller och ansvar	196
8.2.1	Roller och ansvar	197
8.2.2	Samordning är viktigt.....	199
8.2.3	Tydligt, enhetligt och sömlöst.....	201
8.3	Mottagning av larm på nödnummer 112 och en första sortering.....	201
8.3.1	Inledning	201
8.3.2	Den nationella alarmeringsfunktionen ska ta emot larm på nödnummer 112.....	202
8.3.3	Den nationella alarmeringsfunktionen ska göra en första sortering av de larm som tas emot	204

8.3.4	Krav på svarstiden hos den nationella alarmeringsfunktionen.....	206
8.3.5	Hjälporganen ska vara skyldiga att lämna instruktioner och anvisningar till den nationella alarmeringsfunktionen.....	208
8.3.6	Medlyssning.....	209
8.3.7	Rätten att avlyssna, spela in och avbryta samtal eller på annat sätt hantera elektronisk kommunikation.....	213
8.4	Inhämtande av information	220
8.5	Bedömning och prioritering	221
8.6	Inledning av hjälpinsats, utlarmning och dirigerings.....	221
8.7	Ledning av hjälpinsats	223
8.8	Den nationella alarmeringsfunktionen får på uppdrag av ett hjälporganen utföra delar av larmbehandlingen	225
8.9	Den nationella alarmeringsfunktionen får behandla vissa larm som kommer in till funktionen via annan larmväg än på nödnummer 112.....	227
8.9.1	Nödkanaler via radio och olika typer av nödsändare som går till statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänst	228
8.9.2	Larm via telefon, radio, fax och e-post kan också komma in direkt till hjälporganen	233
8.9.3	Uppdrag till den nationella alarmeringsfunktionen eller hantering i egen regi?	234
8.9.4	Automatiska och andra larm rörande objekt som kan anses ha särskild betydelse för människors säkerhet, hälsa, egendom och miljö	235
8.9.5	Kommersiella larm	235
9	En nationell alarmeringsfunktion – övriga uppgifter	237
9.1	Vissa andra relevanta uppgifter av betydelse för den enskildes säkerhet och trygghet samt för samhällets skydd mot olyckor och för samhällets krisberedskap.....	237

10	Lägesbilder, informations- och varningstjänster, andra uppgifter och den nationella alarmeringsfunktionens roll inom samhällets krisberedskap.....	239
10.1	Utredningens uppdrag.....	239
10.2	Alarmeringstjänstutredningens betänkande och remissinstansernas synpunkter	240
10.2.1	Alarmeringstjänstutredningen.....	240
10.2.2	Remissinstansernas synpunkter.....	241
10.3	Från avtalslösningar till författningsreglering.....	242
10.4	Den nationella alarmeringsfunktionen har en viktig roll i samhällets krisberedskap	243
10.4.1	Inledning	243
10.4.2	Samhällets krisberedskap – ansvarsprincipen	244
10.4.3	Geografiskt områdesansvar.....	245
10.4.4	Ansvarsområdet för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).....	246
10.4.5	Civilt försvar och totalförsvar	247
10.4.6	Hälso- och sjukvård vid en kris	248
10.4.7	Frivilligorganisationer, företag och enskilda	249
10.5	Den nationella alarmeringsfunktionen ska ha till uppgift att sammanställa och förmedla aktuella lägesbilder.....	250
10.5.1	Inledning	250
10.5.2	Vad är en lägesbild?	251
10.5.3	Framtagande av lägesbilder i dag	252
10.5.4	Det finns ett behov av att ta fram lägesbilder.....	255
10.5.5	Grundläggande förutsättningar för sammanställning av lägesbilder.....	257
10.5.6	Vad bör lägesbilderna innehålla?	258
10.5.7	Innehållet i lägesbilderna bör utökas successivt.....	264
10.5.8	Mängden aktörer som bör kunna ta del av lägesbilder bör utökas successivt.....	265

10.5.9	Den nationella alarmeringsfunktionen ska ha till uppgift att sammanställa och förmedla aktuella lägesbilder	265
10.6	Den nationella alarmeringsfunktionen ska ha till uppgift att utföra vissa stödjande uppgifter	268
10.6.1	Inledning.....	268
10.6.2	Vidareförmedling av krisinformation till krisberedskapsfunktioner	269
10.6.3	Arrangera samverkanskonferenser.....	277
10.6.4	Dokumentationsstöd vid hjälpinsatser	280
10.6.5	Nationell trafiksamordnare för Rakel.....	282
10.6.6	Stöd till effektiv och säker kommunikation i samband med alarmering och hjälpinsatser	283
10.6.7	Journummer 116 000.....	284
10.6.8	Den nationella alarmeringsfunktionen ska ha till uppgift att utföra vissa stödjande uppgifter...	285
10.6.9	Den nationella alarmeringsfunktionens tjänster ska omfattas av en författningsreglerad ensamrätt	288
10.7	Den nationella alarmeringsfunktionen ska förmedla informations- och varningstjänster	291
10.7.1	Inledning.....	292
10.7.2	Viktigt meddelande till allmänheten (VMA)	293
10.7.3	Krisinformation.se	301
10.7.4	Informationsnumret 113 13	302
10.7.5	Den nationella alarmeringsfunktionen ska förmedla informations- och varningstjänster.....	304
10.7.6	Uppgifterna att förmedla VMA och svara för det nationella informationsnumret 113 13 ska omfattas av en författningsreglerad ensamrätt....	308
10.7.7	Ett nytt, tydligare system för information och varning till befolkningen behöver övervägas	310
11	Automatiska larmanläggningar och kommersiella larm- och säkerhetstjänster	311
11.1	Utredningens uppdrag	311
11.1.1	Krisberedskap och samhällsviktig verksamhet....	312

11.1.2	Alarmeringstjänstutredningens betänkande och remissinstansernas synpunkter	312
11.2	Automatiska larm och exempel på larm som kan anses ha särskild betydelse för människors säkerhet, hälsa, egendom och miljö.....	314
11.2.1	Larm från automatiska larmanläggningar.....	314
11.2.2	Rättslig reglering av automatiska brandlarm	315
11.2.3	Rättslig reglering av vissa automatiska larmanläggningar som är inrättade med syfte att skydda mot brottsligt angrepp	318
11.3	Aktörer som i dag erbjuder vissa larm- och säkerhetstjänster	320
11.3.1	Kommunala räddningstjänster och räddningstjänstförbund med egna larmcentraler	320
11.3.2	SOS Alarm	320
11.3.3	Kommersiella aktörer.....	321
11.4	Larm- och säkerhetstjänsternas betydelse ur ett krisberedskapsperspektiv.....	322
11.5	Andra aktörer kan också ha betydelse vid en kris.....	324
11.6	Larmens automatiseringsgrad är inte avgörande – däremot objektets betydelse för människors säkerhet och hälsa, egendom och miljö	325
11.6.1	Gränsen mellan automatiska och andra larm blir allt svårare att dra.....	325
11.6.2	Objektets betydelse för människors säkerhet och hälsa, egendom och miljö bör vara styrande för möjligheten att ansluta ett larm till den nationella alarmeringsfunktionen	326
11.6.3	Automatiska larmanläggningar och andra larm som rör objekt som har särskild betydelse för människors säkerhet, hälsa, egendom och miljö får anslutas till den nationella alarmeringsfunktionen efter att berört hjälporgan har hörts om anslutningen	328
11.6.4	Rätten att ta betalt	333

11.7	Kommersiell verksamhet.....	337
11.7.1	Vad är kommersiell verksamhet?	337
11.7.2	Aktörer som i dag bedriver kommersiell verksamhet med larm- och säkerhetstjänster	339
11.7.3	Kommersiell verksamhet bör få bedrivas	342
12	Hänvisningstjänster.....	351
12.1	Utredningens uppdrag	351
12.2	Alarmeringstjänstutredningens betänkande och remissinstansernas synpunkter	351
12.3	Vad menas med en hänvisningstjänst?	353
12.4	Hänvisningstjänster – en kort historisk bakgrund.....	355
12.5	Tjänster som ska kunna nås via nödnummer 112 enligt det nuvarande alarmeringsavtalet.....	356
12.6	Kommunernas socialjourer, Giftinformationscentralen och jourhavande präst	358
12.6.1	Inledning.....	358
12.6.2	Kommunernas socialjourer.....	358
12.6.3	Giftinformationscentralen.....	359
12.6.4	Jourhavande präst.....	361
12.7	Vissa hänvisningstjänster ska även fortsättningsvis kunna ansluta sig till den nationella alarmeringsfunktionen och därmed kunna nås via nödnummer 112.....	362
12.7.1	Många kan och vill hjälpa.....	364
12.7.2	Kommunernas socialjourer.....	364
12.7.3	Giftinformationscentralen.....	366
12.7.4	Jourhavande präst inom ett trossamfund eller den som i ett sådant samfund har motsvarande ställning.....	367
12.7.5	Hänvisningstjänsterna regleras.....	368
12.7.6	Andra tjänster kan i en framtid anslutas som hänvisningstjänst.....	369
12.7.7	Integration med den tjänsteorienterade tekniska lösningen för samhällets	

	alarmeringstjänst är inte avgörande för funktionalitet eller samordning	369
13	Teknisk lösning för mottagning och behandling av larm, samt för informationsdelning och informationssamordning	371
13.1	Utredningens uppdrag	371
13.1.1	Alarmeringstjänstutredningens betänkande och remissinstansernas synpunkter	373
13.1.2	En förändrad omvärld som påverkar uppdraget	378
13.1.3	Utredningens utgångspunkter för den tekniska lösningen	384
13.1.4	Nuvarande tekniska lösningar för mottagning och behandling av larm hos SOS Alarm och hjälporganen.....	391
13.2	Innehållet i den automatiska informationsdelningen bör preciseras	399
13.2.1	Inledning	399
13.2.2	Relevanta uppgifter.....	399
13.2.3	Arbete återstår med att specificera den information som bör tillgängliggöras.....	401
13.2.4	Automatisk tillgång kan kräva regler om direktåtkomst.....	403
13.3	Ansvar för att utveckla en tjänst för automatisk informationsdelning inom samhällets alarmeringstjänst	403
13.3.1	Inledning	404
13.3.2	Utvecklingen av en tjänst för automatisk informationsdelning	404
13.4	Ansvar för att förvalta tjänsten för automatisk informationsdelning inom samhällets alarmeringstjänst	408
13.5	Ansvar för att ta fram och förvalta regler för informationsdelning i samband med alarmering.....	409
13.6	Samhällets alarmeringstjänst bör använda sig av en tjänsteorienterad teknisk lösning	412

13.6.1	Beskrivning av principerna för en tjänsteorienterad teknisk lösning	412
13.6.2	Konverteringstjänster	415
13.6.3	Principerna för en tjänsteorienterad lösning har ett brett stöd	415
13.7	Ansvar för att driva och förvalta en tjänsteplattform	417
13.7.1	Förvaltning och drift av en tjänsteplattform	417
13.7.2	En myndighet behöver ansvara för förvaltning och drift	418
13.8	En säkerhets- och integritetsskyddsanalys	419
13.8.1	Inledning	420
13.8.2	Informationsansvar	420
13.8.3	En säkerhetsanalys	422
13.9	Löpande kontroll av skydd och säkerhet inom lösningen	424
13.10	Grundläggande krav för anslutning	426
13.11	Den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen bör vara skyldiga att ansluta sig till den tjänsteorienterade tekniska lösningen för samhällets alarmeringstjänst	427
13.12	Ytterligare information som är relevant inom alarmeringen behöver kunna delas	429
13.13	MSB får i uppdrag att närmare beskriva och analysera den tjänsteorienterade tekniska lösningen	430
13.14	Etablering och genomförande	433
13.14.1	Arbete återstår innan en författningsreglering kan tas fram	434
14	Gemensamt system för geografisk data (geodata)	435
14.1	Utredningens uppdrag	435
14.2	Geodata i dag	437
14.2.1	Lantmäteriet	437
14.2.2	Kommuner	438

14.3	Tekniska system som i dag används inom samhällets alarmeringstjänst för att beskriva ett geografiskt läge	439
14.3.1	Nuvarande stöd för att hitta en nödställd eller en händelse	439
14.3.2	Sos.nu	444
14.3.3	Sjöbasis	444
14.3.4	MSB – kartstödet RIB	444
14.3.5	Robust satellitnavigering – Galileo	446
14.4	Tidigare utvecklingsarbete för att göra gemensamma geodata tillgängliga för ”blåljusaktörer”	447
14.4.1	Inledning	447
14.4.2	Projektet gemensamt specificerade geodata för blåljus	448
14.4.3	Projektet gemensam blåljuskarta	449
14.4.4	Den gemensamma bakgrundskartan	450
14.4.5	Projekt för gemensamma manér och symbolsättningar	451
14.5	Utvecklingsinsatser pågår men behoven kvarstår	452
14.5.1	Inledning	452
14.5.2	Kommuner och landsting har varierande kapacitet att använda geodata	454
14.5.3	Positionering genom flera data, bland annat mer tillförlitliga adressuppgifter	456
14.5.4	Säkrare navigering genom aktuella vägdata	457
14.6	Lantmäteriet får i uppdrag att införa en gemensam geodatatjänst	457
14.6.1	Inledning	458
14.6.2	Närmare om Lantmäteriets uppdrag	461
14.7	Innehållet i en gemensam geodatatjänst	464
14.8	MSB får i uppdrag att definiera de ytterligare geodata som bör ingå i ett gemensamt system för geodata	466
14.8.1	Inledning	467
14.8.2	Definiera vilka geodata som ska ingå	468
14.8.3	Beräkna kostnader och finansiering	468
14.8.4	Föreslå hur ett behörighetssystem kan se ut	469

14.9	Tillgången till geodata kan begränsas genom ett behörighetssystem.....	469
14.10	Ansvar för förvaltningen av den gemensamma geodatatjänsten inom samhällets alarmeringstjänst	471
14.11	Den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen ska vara skyldiga att använda den gemensamma geodatatjänsten i samband med alarmering	471
14.11.1	Ett obligatorium.....	472
14.11.2	Fler aktörer än hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen behöver tillgång till tjänsten	473
14.11.3	Regler om användning i samband med alarmering	474
14.12	Geodata och geodatatjänster ska tillgängliggöras genom den tekniska lösning som utredningen föreslår.....	475
14.13	MSB bör ansvara för att stödja hjälporganens användning av relevanta geodata.....	476
14.14	Geodata i den gemensamma geodatatjänsten ska tillhandahållas som öppna data	477
14.14.1	Inledning.....	477
14.14.2	Alternativet avgiftsfria data	480
14.14.3	Genomförandet av förslaget bör övervägas ytterligare.....	481
14.15	Tillgången till ytterligare geodata i det gemensamma systemet för geodata ska vara avgiftsfritt för hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen ...	482
14.15.1	Inledning.....	483
14.15.2	Geodatasamverkan	483
14.15.3	Grunddatautbytet inom staten är till viss del numera avgiftsfritt.....	485
14.15.4	Vikten av avgiftsfria data	486
14.16	Den gemensamma geodatatjänsten bör följas upp	487
14.17	Regeringen bör göra det möjligt att dra nytta av redan existerande tekniska möjligheter	488

15	Offentlighet, sekretess, tillsyn, överföring av uppgifter och personlig integritet	491
15.1	Utredningens uppdrag	491
15.2	Alarmeringstjänstutredningens betänkande och remissinstansernas synpunkter	494
15.2.1	Alarmeringstjänstutredningens överväganden och förslag	494
15.2.2	Remissinstansernas synpunkter	495
15.3	SOS Alarm Sverige AB har begärt vissa klargöranden	497
15.4	Gällande rätt	498
15.4.1	Grundläggande rättigheter och friheter anges i svensk grundlag, Europakonventionen och följer av EU-rätten	499
15.4.2	Offentlighets- och sekretesslagen	502
15.4.3	Sekretess och tystnadsplikt för hjälporganen och SOS Alarm	504
15.4.4	Vittnes-, editionsplikt och annan uppgiftsskyldighet gentemot bland annat domstolar och brottsbekämpande myndigheter	509
15.4.5	Personuppgiftsbehandling	511
15.5	Utredningens överväganden och förslag	520
15.5.1	Den nationella alarmeringsfunktionen kommer att hantera en mängd uppgifter och sammanställningar av information	520
15.5.2	Det är viktigt att den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen kan dela information med varandra	522
15.5.3	En ny regel om larmbehandlingssekretess införs	524
15.5.4	Den nationella alarmeringsfunktionen behöver få tillgång till vissa trafikuppgifter m.m.	534
15.5.5	Den nationella alarmeringsfunktionen ska få lämna över lokaliseringuppgifter och A-nummer till hjälporganen i vissa fall	537

15.5.6	Den nationella alarmeringsfunktionen får spela in, avbryta eller på annat sätt hantera elektronisk kommunikation	540
15.5.7	Samhällets alarmeringstjänst är skyldiga att dela vissa uppgifter med varandra	546
15.6	Vittnesplikt, editionsplikt och annan uppgiftsskyldighet	555
15.7	Personuppgiftsbehandling hos den nationella alarmeringsfunktionen	558
15.7.1	Utredningens utgångspunkter	558
15.7.2	Avvägningen mellan behovet av effektivitet i informationsutbytet och skyddet för den personliga integriteten	560
15.7.3	Behandlingen av personuppgifter torde vara förenlig med dataskyddsförordningen.....	561
15.7.4	Behandlingen av känsliga personuppgifter torde vara förenlig med dataskyddsförordningen	562
15.8	Tillsyn.....	566
16	Den nationella alarmeringsfunktionens organisationsform	571
16.1	Några förvaltningspolitiska och andra aspekter på organisationsformerna statlig förvaltningsmyndighet och bolag	571
16.1.1	Myndighetsformen är huvudregel vid organisering av statligt bedriven verksamhet	571
16.1.2	Konkurrensutsatt verksamhet bör inte bedrivas i myndighetsform	572
16.1.3	Konkurrens-, upphandlings- och statsstödsreglerna påverkar organisationens möjligheter att verka	572
16.1.4	Regeringen styr de statliga förvaltningsmyndigheterna	573
16.1.5	Regeringen styr bolagen med statligt ägande	575
16.1.6	Statlig verksamhet står under offentlig tillsyn och kontroll.....	583

16.1.7	Offentlighetsprincipen gäller som huvudregel endast för myndigheter	584
16.1.8	Finansiering av statlig verksamhet.....	585
16.2	Den nationella alarmeringsfunktionens organisationsform	586
16.3	En ny statlig alarmeringsmyndighet	587
16.3.1	Inrättandet av en ny myndighet	587
16.3.2	Myndighetens uppdrag.....	588
16.3.3	Ledningsform.....	589
16.3.4	En organisationskommitté eller en särskild utredare bör utses för inrättandet av Alarmeringsmyndigheten SOS och förhandlingar bör inledas med SKL.....	594
16.3.5	Finansiering på kort och lång sikt	597
16.4	Ett aktiebolag för alarmering	598
16.4.1	SOS Alarm behålls som bolag.....	598
16.4.2	Ägarförhållandena i SOS Alarm AB kvarstår	599
16.4.3	Bolagets uppdrag	601
16.4.4	En organisationskommitté eller en särskild utredare bör utses inför den nya ordningen och förhandlingar med SKL bör inledas snarast.....	601
16.4.5	Bolagets ledning och statens styrning av bolagets verksamhet	603
16.4.6	Finansiering på kort/lång sikt.....	604
16.5	Statlig förvaltningsmyndighet eller bolag?	605
16.5.1	Kriterier för bolagisering av statlig verksamhet eller för fortsatt statligt ägande av bolag.....	605
16.5.2	En alarmeringslag för båda organisationsformerna	606
16.5.3	Organisationsformens betydelse för dagens problem	607
16.5.4	Synpunkter på en myndighetslösning	608
16.5.5	Synpunkter på en bolagslösning	610
16.6	Utredningen förordar att SOS Alarm ges uppdraget att vara samhällets alarmeringstjänst	614

16.6.1	Båda organisationsformerna är möjliga	615
16.6.2	Ingångsvärden när det gäller att förorda viss organisationsform	615
16.6.3	Kvalitets- och effektivitetsargument finns för bägge organisationsformerna men kostnaderna blir olika stora	617
16.6.4	SOS Alarm bör ges uppdraget att vara nationell alarmeringsfunktion	619
17	Regional organisering, robusthet och säkerhet	623
17.1	Utredningens uppdrag	623
17.2	Alarmeringstjänstutredningens betänkande och remissinstansernas synpunkter	624
17.2.1	Alarmeringstjänstutredningen	624
17.2.2	Remissinstansernas synpunkter	626
17.3	Dagens regionala organisation	627
17.3.1	SOS Alarms regionala organisation	627
17.3.2	Hjälporganens regionala organisation	633
17.4	Den nationella alarmeringsfunktionen ska ges en regional indelning	639
17.4.1	Regeringens styrning av regional indelning för en nationell alarmeringsfunktion	639
17.4.2	Samlokalisering kan ske både fysiskt och digitalt	640
17.5	Flera utredningar har pekat på att större regioner behövs	641
17.5.1	Förvaltningspolitiken och tidigare utredningar om statens regionala organisation	641
17.5.2	Försvarsberedningen	643
17.5.3	Indelningskommittén	644
17.5.4	Räddningstjänstutredningen	646
17.6	Vilka faktorer ska tillmätas betydelse?	646
17.7	Dagens ordning för alarmering	648
17.8	Tidigare erfarenheter av förändrad regional indelning	649

17.9	Det finns ett behov av anpassning till ett förändrat omvärldsläge.....	651
17.10	Den nationella alarmeringsfunktionen bör tills vidare utgå från SOS Alarms nuvarande organisering med sikte på färre alarmeringscentraler	654
17.10.1	Det finns tre möjliga alternativ.....	654
17.10.2	En samordnad alarmeringstjänst kan uppnås utan att omedelbart förändra den regionala organisationen.....	655
17.10.3	Det första alternativet är förenat med risker	656
17.10.4	Det tredje alternativet är lämpligast	657
17.11	En tydligare roll i samhällets krisberedskap	660
17.11.1	Förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap ska gälla för den nationella alarmeringsfunktionen	660
17.11.2	Nuvarande krav på SOS alarm gällande utbildning, övning och metodutveckling i hantering av kriser	662
17.12	Förmåga och skydd.....	664
17.12.1	Nuvarande krav på SOS Alarm.....	665
17.12.2	Behov av stark förmåga	666
17.12.3	Behov av skydd och robusthet.....	667
17.12.4	Krav som enligt utredningen bör ställas på en nationell alarmeringsfunktion när det gäller förmåga, skydd och säkerhet	670
17.12.5	En analys av de ytterligare krav på skydd och säkerhet som bör ställas på funktionen bör göras utifrån hela hotskalan	671
18	Verksamhetsmässiga, personella och ekonomiska konsekvenser samt finansiering.....	673
18.1	Kraven på redovisning av förslagets konsekvenser	673
18.1.1	Kommittéförordningen och förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.....	673
18.1.2	Utredningens direktiv	674

18.2	Problembeskrivning och målsättning.....	675
18.3	Har alternativa lösningar övervägts?	675
18.4	Vilka berörs av utredningens förslag?	675
18.4.1	Konsekvenser för de nödställda	676
18.4.2	Verksamhetsmässiga konsekvenser för SOS Alarm	677
18.4.3	Verksamhetsmässiga konsekvenser för staten	680
18.4.4	Verksamhetsmässiga konsekvenser för hjälporganen	681
18.4.5	Verksamhetsmässiga konsekvenser för andra myndigheter.....	684
18.4.6	Verksamhetsmässiga konsekvenser för andra aktörer.....	684
18.4.7	Konsekvenser för samhället i stort	686
18.4.8	Organisatoriska och personalmässiga konsekvenser	687
18.4.9	Konsekvensen av tidsplanen för inrättandet	691
18.5	Betydelsen för Sveriges anslutning till Europeiska unionen.....	692
18.6	Betydelse för den kommunala självstyrelsen	692
18.7	Betydelsen för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.....	693
18.8	Konsekvenser för den offentliga servicen.....	694
18.9	Kostnads­mässiga konsekvenser	695
18.9.1	Allmänt om de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag.....	695
18.9.2	SOS Alarms ekonomi i dag.....	702
18.9.3	Ekonomiska konsekvenser av organisationsformen statlig myndighet	705
18.9.4	Ekonomiska konsekvenser av organisationsformen bolag	716
18.9.5	Ekonomiska konsekvenser av utredningens övriga förslag	717
18.9.6	Ekonomiska konsekvenser som uppkommer oavsett organisationsform	748

18.9.7	Samlad bild av de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag i myndighetsalternativet respektive bolagsalternativet.....	752
18.9.8	Kostnaderna för staten inklusive de statliga hjälporganen och andra myndigheter.....	757
18.9.9	Kostnaderna för kommuner och landsting – inklusive hjälporganen.....	758
18.9.10	Kostnaderna för Alarmeringsmyndigheten SOS/SOS Alarm.....	759
18.9.11	Kostnaderna för företag och andra enskilda.....	759
18.9.12	Samhällsekonomiska konsekvenser av utredningens förslag.....	759
19	Ikraftträdande, övergångsbestämmelser och behovet av fortsatt arbete	763
19.1	Ikraftträdande	763
19.1.1	Så snart som möjligt	763
19.1.2	Faktorer som kan påverka tidsplanen för inrättandet.....	764
19.1.3	Inga avbrott får ske i verksamheten	766
19.2	Övergångsbestämmelser.....	766
19.3	Fortsatt arbete, behov av ytterligare utredning i annat sammanhang m.m.	767
19.3.1	Fortsatt arbete behövs i vissa frågor.....	768
19.3.2	Frågor som utredningen har haft att utreda men som har varit av den karaktären att färdiga förslag inte har kunnat lämnats – ett fortsatt arbete kommer att behövas	769
19.3.3	Frågor som utredningen inte har haft att utreda.....	774
19.3.4	Frågor som regeringen behöver samordna med andra utredningars förslag.....	776
20	Författningskommentar	779
20.1	Förslaget till alarmeringslag	779
20.1.1	Alternativ 1 – Myndighet.....	779

20.1.2	Alternativ 2 – Bolag	797
20.2	Förslaget till lag om upphävande av lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler	799
20.3	Förslaget till lag om ändring av lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation	799
20.4	Förslaget till lag om ändring av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	802
	Särskilt yttrande.....	805
	Särskilt yttrande.....	815
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2015:113.....	819
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2017:23.....	833
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2017:84.....	835
Bilaga 4	Alarmering i Finland, Danmark och Norge	841
Bilaga 5	Utredningens politiska referensgrupp, övriga kontakter och relevanta utredningar	869
Bilaga 6	Alarmeringsavtalet	877
Bilaga 7	Konsortialavtalet	897
Bilaga 8	Samverkansavtalet	901
Bilaga 9	Regeringsbeslut	919

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Utredningen har haft att ur ett allsidigt perspektiv analysera och utarbeta förslag som kan ligga till grund för regeringens kommande ställningstagande när det gäller reglering och organisering av framtidens alarmeringstjänst.

En nationell alarmeringsfunktion ska inrättas för att samhällets alarmeringstjänst ska kunna samordnas på ett bättre sätt än i dag i syfte att säkerställa enskildas möjligheter att snabbt och säkert få kontakt med polis, statlig och kommunal räddningstjänst och ambulanssjukvård för effektiva hjälpinsatser i en nödsituation.

Att samhällets alarmeringstjänst fungerar väl har betydelse inte bara för enskilda nödställda utan också för samhällets samlade skydd mot hela hotskalan från vardagsolyckor, kriser, påfrestningar och störda förhållanden upp till höjd beredskap och krig.

Utredningen har också haft att se över regeringens och riksdagens styrning och granskning av samhällets alarmeringstjänst mot bakgrund av att Riksrevisionen har bedömt att det i dag finns brister i dessa förutsättningar.

Utredningen har haft att ur ett effektivitets- och kvalitetsperspektiv analysera vilken organisationsform, dvs. en statlig förvaltningsmyndighet eller ett bolag, som ska förordas för en sådan funktion, samt analysera och utarbeta fullständiga förslag om hur en myndighet alternativt ett bolag kan inrättas för att kunna ansvara för den nationella alarmeringsfunktionen.

Utredningen har också haft att analysera och föreslå hur den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen ska kunna använda *dels* en gemensam teknisk lösning för mottagning och behandling av larm samt informationsdelning och informationssam-

ordning, och *dels* ett gemensamt system för geodata på ett effektivt och enhetligt sätt, som stöd i larmbehandlingen och vid hjälpinsatser.

Utredningen har också haft att analysera och föreslå hur den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen vid alarmering och genomförande av hjälpinsatser på ett effektivt sätt ska kunna dela sådan information med varandra som är av väsentlig och omedelbar betydelse för såväl blåljuspersonalens säkerhet som för effektiva hjälpinsatser.

Utredningen har slutligen haft att utarbeta de författningsförslag som behövs för att genomföra utredningens förslag.

Utredningens förslag

I detta betänkande föreslår utredningen följande författningsändringar:

- En ny alarmeringslag och en ny alarmeringsförordning,
- Upphävande av lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler,
- Ändring av lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation samt förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation,
- Komplettering av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), och
- Komplettering av förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

Härutöver föreslår utredningen att vissa myndigheter – Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Socialstyrelsen, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Sjöfartsverket och länsstyrelserna – ges olika uppdrag, bland annat att utfärda till alarmeringslagen kompletterande föreskrifter.

Utredningens förslag ger uttryck för en ambitionshöjning när det gäller samhällets alarmeringsfunktion och människors möjligheter att få snabb, säker och effektiv hjälp. Förslagen tar sikte på både hur den nationella alarmeringsfunktionen ska vara reglerad, organiserad och finansierad, ansvarsfördelningen inom alarmeringen

samt hur digitaliseringen ska användas för att göra tekniken till ett verksamt stöd i arbetet.

I syfte att förbättra samordningen, finansieringen och den statliga styrningen och granskningen av samhällets alarmeringstjänst lämnar utredningen förslag om:

- en ny författningsreglering genom bland annat en ny alarmeringslag som ersätter den avtalsreglering som finns i dag,
- den nationella alarmeringsfunktionens roll och ansvar när det gäller
 - en författningsreglerad ensamrätt att ta emot och behandla larm på nödnummer 112,
 - möjlighet att på uppdrag av hjälporganen utföra större delen av larmbehandlingen,
 - en författningsreglerad ensamrätt avseende till larmbehandlingen anknyttande tjänster. Här avses uppgifter inom alarmeringen som har betydelse för den enskildes säkerhet och trygghet samt för samhällets skydd mot olyckor och krisberedskap, däribland uppgiften att sammanställa och förmedla lägesbilder, andra stödjande uppgifter (t.ex. ansvar för att arrangera samverkanskonferenser, för nationell trafiksamordning för Rakel och för journumret 116 000) och informations- och varningstjänster (t.ex. ansvar för förmedling av VMA och för informationsnumret 113 13),
 - larm på annan larmväg,
 - möjligheten att tillhandahålla kommersiella tjänster och
 - hänvisningstjänster,
- hjälporganens roller och ansvar när det gäller
 - obligatorisk anslutning till den nationella alarmeringsfunktionen,
 - att inhämta information, bedöma och prioritera, besluta om hjälpinsats, larma ut och dirigera samt leda hjälpinsatser, och
 - möjligheten att uppdra åt den nationella alarmeringsfunktionen att utföra delar av larmbehandlingen,

- en enhetlig begreppsapparat,
- en teknisk lösning för informationsdelning,
- ett gemensamt system för geodata för att underlätta snabba och effektiva hjälpinsatser,
- nya bestämmelser om larmbehandlingssekretess,
- personuppgiftsbehandling,
- tillsyn,
- den nationella alarmeringsfunktionens organisationsform och regionala indelning, samt
- finansieringen av utredningens förslag på kort och lång sikt.

Bakgrunden till uppdraget och hur utredningen har arbetat

I direktiven till utredningen beskrivs att det är viktigt att samhällets alarmeringsfunktion är samordnad, författningsregleras och ges en regional indelning som på bästa sätt kan möta såväl de nödställdas behov av snabb, säker och effektiv hjälp som samhällets förmåga att hantera händelser i hela hotskalan.

I dag regleras alarmeringsverksamheten i allt väsentligt genom avtal på olika samhällsnivåer. Mellan staten och SKL Företag AB finns ett ägaravtal (konsortialavtal) avseende SOS Alarm Sverige AB (SOS Alarm), och mellan regeringen och SOS Alarm finns ett alarmeringsavtal som bland annat reglerar den s.k. SOS-tjänsten som innefattar att svara på nödnumret 112.

För att närmare belysa de olika frågeställningar som tas upp i utredningens direktiv har utredningen, utöver samarbetet med utredningens experter och sakkunniga och ledamöter i den politiska referensgruppen, bedrivit sitt arbete utåtriktat. Utredningen har inhämtat nödvändigt kunskapsunderlag och tagit del av erfarenheter och synpunkter från företrädare för hjälporganen, branschorganisationer, andra myndigheter och övriga aktörer. Detta redogörs närmare för i bilaga 5. Utredningen har strävat efter att ha en bred kontaktyta med berörda aktörer i syfte att få in ett så brett underlag som möjligt för sina överväganden och förslag.

Utredningens överväganden

Direktiven har varit tydliga med att det för utredningen har gällt att föreslå åtgärder som förbättrar samordningen inom alarmeringstjänsten samtidigt som de statliga och kommunala hjälporganen ska behålla både sina ansvarsområden och rättsliga befogenheter samt rådigheten över sina resurser.

Den ordning vi har i dag innefattar aktörer på olika samhällsnivåer, dvs. både statlig och kommunal nivå. En fullständigt samordnad alarmeringstjänst med helhetsansvar för samtliga delar av larmkedjan i hela landet skulle förutsätta en radikal förändring där samhällets alarmeringstjänst läggs under statligt huvudmannaskap på det sätt som gäller för t.ex. Polisen. Eftersom det inte har varit utredningens uppgift att föreslå förändringar i den grundläggande ansvarsfördelningen så har det för utredningen handlat om att hitta en lösning som så optimalt som möjligt knyter ihop de centrala aktörerna och som ger förutsättningar för att det samhälleliga åtagandet, en samordnad och effektiv alarmeringstjänst, ska kunna uppfyllas. Allt i syfte att kunna ge nödställda så snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser som möjligt. Utifrån detta har det varit viktigt för utredningen att se till att roller och ansvar hos berörda aktörer är klara och tydliga, liksom att betona vikten av att aktörernas förmågor stärks och tas till vara.

Utredningen har under arbetets gång sett att när det handlar om att under en gemensam organisation få olika huvudmän (främst statliga och kommunala) att samordna sina verksamheter så innebär det ett antal utmaningar både rättsligt, geografiskt och i det praktiska vardagsarbetet. Dessutom ser bland annat befälsstrukturer olika ut inom polisen och räddningstjänsten respektive inom ambulanssjukvården. Detta har utredningen haft att förhålla sig till.

En faktor som visat sig komma att ha stor betydelse för utformningen av den nationella alarmeringsfunktionens uppdrag – inte minst utformningen av en ensamrätt att ta emot och behandla larm på nödnummer 112 – är de möjligheter och begränsningar som ligger såväl i den nationella som i EU-rätten när det gäller regler om bland annat konkurrens och offentlig upphandling.

Konsekvenserna av utredningens förslag

Direktiven till utredningen ger uttryck för en ambitionshöjning i flera avseenden när det gäller samhällets alarmeringsfunktion. Utredningens förslag speglar detta och utredningen har också bedömt att finansieringsfrågan kommer att vara central och att såväl befintliga som nya myndighetsanslag behöver ses över och övervägas. I detta sammanhang är det också viktigt att få en rimlig fördelning av kostnaderna mellan staten, kommunerna och landstingen och andra aktörer. Detta gäller inte minst frågan om finansieringen av den tekniska lösning för informationsdelning och geodata som utredningen föreslår.

Utredningen föreslår ett nytt regelverk som berörda aktörer kommer att behöva anpassa sin verksamhet till. Vissa myndigheter får i uppdrag att utreda frågor vidare och andra får i uppdrag att ta fram till alarmeringslagen kompletterande föreskrifter.

Den ensamrätt som utredningen föreslår för den nationella alarmeringsfunktionen kommer att påverka både hjälporganen, marknaden och andra aktörers möjligheter att agera på alarmeringsmarknaden.

När det gäller utredningens förslag om en ny teknisk lösning för bland annat informationsdelning och geodata så har lösningen inte fått sin slutliga utformning ännu. Visst utvecklingsarbete är redan igång och det är viktigt att detta får fortsätta.

Ikraftträdande

Utredningen har bedömt att ikraftträdandetiden påverkas av bland annat vilken organisationsform som regeringen slutligen väljer att ge den nationella alarmeringsfunktionen. För det fall att regeringen väljer att behålla SOS Alarm bedömer utredningen att den nationella alarmeringsfunktionen kan inrättas per den 1 januari 2020. Om myndighetslösningen väljs så är det utredningens bedömning att inrättandet kan ske först per den 1 januari 2021.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till alarmeringslag (2000:000)

Utredningen lämnar två alternativa förslag till en ny alarmeringslag, ett för det fall att den nationella alarmeringsfunktionen ska bedrivas i myndighetsform (Alternativ 1) och ett för det fall att funktionen ska bedrivas i bolagsform (Alternativ 2).

De två alternativa lagförslagen överensstämmer till stora delar. Det enda som skiljer alternativen åt är bestämmelserna om sekretess respektive tystnadsplikt och tidpunkten för ikraftträdandet.

1.1.1 Alternativ 1 – Myndighet

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens syfte

1 § Syftet med denna lag är att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig samordning av samhällets alarmeringstjänst så att nödställda kan få snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser.

Nationell alarmeringsfunktion

2 § För ändamål som avses i 1 § ska det finnas en nationell alarmeringsfunktion.

Regeringen bestämmer närmare vilket organ som ska ansvara för funktionen och den regionala indelningen av funktionen.

Definitioner

3 § Med *sambällets alarmeringstjänst* avses i denna lag den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen.

4 § Med *hjälporgan* avses i denna lag Polismyndigheten som ansvarar för uppgifter enligt polislagen (1984:387), statliga och kommunala myndigheter som ansvarar för räddningstjänst enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor samt landsting som ansvarar för sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

5 § Med *larmbehandling* avses i denna lag en uppgift att behandla larm på nödnummer 112 eller annan larmväg.

I larmbehandling ingår mottagning av larm och en första sortering, inhämtande av information, bedömning och prioritering, inledning av hjälpinsats, utlarmning och dirigerering, samt ledning av insats.

6 § Med *hänvisningstjänst* avses i denna lag en tjänst som en enskild utan avgift kan nå via nödnummer 112.

Larm på nödnummer 112

7 § Den nationella alarmeringsfunktionen ska ta emot larm på nödnummer 112.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om vilka larmvägar som ska jämföras med larm på nödnummer 112.

Larm på annan larmväg

8 § Den nationella alarmeringsfunktionen får behandla larm som kommer in till funktionen på annan larmväg än nödnummer 112.

9 § Den nationella alarmeringsfunktionen får behandla automatiska och andra larm som avses i 8 § om larmet rör objekt som kan anses ha särskild betydelse för människors säkerhet, hälsa, egendom och miljö.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om vilka kriterier som ska gälla vid bedömningen av vilka objekt som anses ha särskild betydelse för människors säkerhet och hälsa, egendom och miljö, och vars larm får anslutas till den nationella alarmeringsfunktionen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får även meddela närmare föreskrifter om grundläggande krav på tillförlitligheten och förmågan hos dessa larm.

10 § Den nationella alarmeringsfunktionen får behandla larm som avses i 8 § om larmet avser nödkanaler via radio eller olika typer av nödsändare som går till statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänst.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om från vilka nödkanaler och nödsändare som den nationella alarmeringsfunktionen får behandla larm.

11 § Innan ett sådant larm som avses i 9 § ansluts till den nationella alarmeringsfunktionen ska berörda hjälporgan höras om anslutningen.

Den nationella alarmeringsfunktionen har rätt att ta ut avgifter från anläggningsägaren för hanteringen av larm som avses i första stycket.

Till larmbehandlingen anknyttande tjänster

12 § Den nationella alarmeringsfunktionen får tillhandahålla till larmbehandlingen anknyttande tjänster.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka tjänster som får tillhandahållas enligt första stycket.

Ensamrätt inom alarmeringen

13 § Den nationella alarmeringsfunktionen har en ensamrätt såvitt avser

1. mottagning och första sortering av larm som avses i 7 §, och
2. tillhandahållande av sådana till larmbehandlingen anknyttande tjänster som avses i 12 §.

Ett hjälporgans roll i larmbehandlingen

- 14 §** Ett hjälporgan ansvarar för att
1. inhämta den information som behövs för en hjälpinsats,
 2. bedöma och prioritera i larmbehandlingen,
 3. besluta att inleda en hjälpinsats och larma ut och dirigera sina resurser, och
 4. leda hjälpinsatsen.

Uppdrag till den nationella alarmeringsfunktionen

15 § Den nationella alarmeringsfunktionen får på uppdrag av ett hjälporgan utföra sådana delar av larmbehandlingen av larm på nödnummer 112 som avses i 14 § 1–3.

Hänvisningstjänst

16 § Den nationella alarmeringsfunktionen får genom avtal ansluta sådan hänvisningstjänst som avses i 6 §.

Regeringen får meddela föreskrifter om vilka hänvisningstjänster som får anslutas enligt första stycket.

Inspelning, avbrytande av kommunikation m.m.

17 § Den nationella alarmeringsfunktionen får spela in telefonsamtal eller annan elektronisk kommunikation som mottas via nödnummer 112 och annan jämställd larmväg genom vilken någon avser att komma i kontakt med ett hjälporgan. Funktionen får också avbryta pågående elektronisk kommunikation om det behövs för att snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser ska kunna utföras.

Rätten att spela in samtal upphör om den nationella alarmeringsfunktionen vidarekopplar ett samtal till en sådan hänvisningstjänst som avses i 6 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur inspelning och avbrytande av telefonsamtal eller annan elektronisk kommunikation får utföras samt vilka villkor som ska gälla i fråga om förvaring, användning och förstör-

ing av sådant material varigenom uppgift om elektronisk kommunikation kan erhållas.

Ett hjälporgans skyldigheter

18 § Ett hjälporgan är skyldigt att ansluta sig till den nationella alarmeringsfunktionen.

19 § Ett hjälporgan är skyldigt att medlyssna under den nationella alarmeringsfunktionens mottagning och första sortering av larm om och när funktionen så begär.

20 § Ett hjälporgan är skyldigt att lämna sådana instruktioner och anvisningar till den nationella alarmeringsfunktionen som funktionen behöver för att kunna ta emot och genomföra en första sortering av larm som avses i 7 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om anvisningar och instruktioner som avses i första stycket.

Uppgiftsskyldighet

21 § Den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen ska till varandra lämna uppgifter, om

1. uppgifterna har eller kan antas ha väsentlig och omedelbar betydelse för säkerheten för hjälporganens personal och för ett effektivt genomförande av hjälpinsatser, och

2. någon av dem i sin verksamhet får kännedom om att ett hjälporgan möts eller befaras kunna mötas av hot eller våld eller det finns risk för att hjälporganets utrustning blir utsatt för skadegörelse.

Sekretess

22 § I 32 kap. 8 b och 8 c §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns bestämmelser om sekretess i verksamhet enligt denna lag.

Tillsyn

23 § Tillsyn över efterlevnaden av denna lag och föreskrifter som meddelas med stöd av lagen utövas av den myndighet som regeringen bestämmer.

24 § Tillsyn enligt 23 § innebär granskning av att den verksamhet som bedrivs med stöd av denna lag uppfyller krav och mål enligt lagar och andra föreskrifter.

25 § Den som bedriver verksamhet som står under tillsyn enligt denna lag är skyldig att på tillsynsmyndighetens begäran lämna de upplysningar och handlingar som myndigheten behöver för sin tillsyn.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

1.1.2 Alternativ 2 – Bolag

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens syfte

1 § Syftet med denna lag är att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig samordning av samhällets alarmeringstjänst så att nödställda kan få snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser.

Nationell alarmeringsfunktion

2 § För ändamål som avses i 1 § ska det finnas en nationell alarmeringsfunktion.

Regeringen bestämmer närmare vilket organ som ska ansvara för funktionen och den regionala indelningen av funktionen.

Definitioner

3 § Med *samhällets alarmeringstjänst* avses i denna lag den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen.

4 § Med *hjälporgan* avses i denna lag polismyndigheten som ansvarar för uppgifter enligt polislagen (1984:387), statliga och kommunala myndigheter som ansvarar för räddningstjänst enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor samt landsting som ansvarar för sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

5 § Med *larmbehandling* avses i denna lag en uppgift att behandla larm på nödnummer 112 eller annan larmväg.

I larmbehandling ingår mottagning av larm och en första sortering, inhämtande av information, bedömning och prioritering, inledning av hjälpinsats, utlarmning och dirigerings, samt ledning av insats.

6 § Med *hänvisningstjänst* avses i denna lag en tjänst som en enskild utan avgift kan nå via nödnummer 112.

Larm på nödnummer 112

7 § Den nationella alarmeringsfunktionen ska ta emot larm på nödnummer 112.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om vilka larmvägar som ska jämföras med larm på nödnummer 112.

Larm på annan larmväg

8 § Den nationella alarmeringsfunktionen får behandla larm som kommer in till funktionen på annan larmväg än nödnummer 112.

9 § Den nationella alarmeringsfunktionen får behandla automatiska och andra larm som avses i 8 § om larmet rör objekt som kan anses ha särskild betydelse för människors säkerhet, hälsa, egendom och miljö.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om vilka kriterier som ska gälla vid bedömningen av vilka objekt som anses ha särskild betydelse för människors säkerhet och hälsa, egendom och miljö, och vars larm får anslutas till den nationella alarmeringsfunktionen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får även meddela närmare föreskrifter om grundläggande krav på tillförlitligheten och förmågan hos dessa larm.

10 § Den nationella alarmeringsfunktionen får också behandla larm som avses i 8 § om larmet avser nödkanaler via radio eller olika typer av nödsändare som går till statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänst.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om från vilka nödkanaler och nödsändare som den nationella alarmeringsfunktionen får behandla larm.

Larm från automatisk larmanläggning

11 § Innan ett sådant larm som avses i 9 § ansluts till den nationella alarmeringsfunktionen ska berörda hjälporgan höras om anslutningen.

Den nationella alarmeringsfunktionen har rätt att ta ut avgifter från anläggningsägaren för hanteringen av larm som avses i första stycket.

Till larmbehandlingen anknyttande tjänster

12 § Den nationella alarmeringsfunktionen får tillhandahålla till larmbehandlingen anknyttande tjänster.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka tjänster som får tillhandahållas enligt första stycket.

Ensamrätt inom alarmeringen

13 § Den nationella alarmeringsfunktionen har en ensamrätt såvitt avser

1. mottagning och första sortering av larm som avses i 7 §, och
2. tillhandahållande av sådana till larmbehandlingen anknyttande tjänster som avses i 12 §.

Ett hjälporgans roll i larmbehandlingen

14 § Ett hjälporgan ansvarar för att

1. inhämta den information som behövs för en hjälpinsats,
2. bedöma och prioritera i larmbehandlingen,
3. besluta att inleda en hjälpinsats och larma ut och dirigera sina resurser, och
4. leda hjälpinsatsen.

Uppdrag till den nationella alarmeringsfunktionen

15 § Den nationella alarmeringsfunktionen får på uppdrag av ett hjälporgan utföra sådana delar av larmbehandlingen av larm på nödnummer 112 som avses i 14 § 1–3.

Hänvisningstjänst

16 § Den nationella alarmeringsfunktionen får genom avtal ansluta sådan hänvisningstjänst som avses i 6 §.

Regeringen får meddela föreskrifter om vilka hänvisningstjänster som får anslutas enligt första stycket.

Inspelning, avbrytande av kommunikation m.m.

17 § Den nationella alarmeringsfunktionen får spela in telefonsamtal eller annan elektronisk kommunikation som mottas via nödnummer 112 och annan jämställd larmväg genom vilken någon avser att komma i kontakt med ett hjälporgan. Funktionen får också avbryta pågående elektronisk kommunikation om det behövs för att snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser ska kunna utföras.

Rätten att spela in samtal upphör om den nationella alarmeringsfunktionen vidarekopplar ett samtal till en sådan hänvisningstjänst som avses i 6 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur inspelning och avbrytande av telefonsamtal eller annan elektronisk kommunikation får utföras samt vilka villkor som ska gälla i fråga om förvaring, användning och förstöring av sådant material varigenom uppgift om elektronisk kommunikation kan erhållas.

Ett hjälporgans skyldigheter

18 § Ett hjälporgan är skyldigt att ansluta sig till den nationella alarmeringsfunktionen.

19 § Ett hjälporgan är skyldigt att medlyssna under den nationella alarmeringsfunktionens mottagning och första sortering av larm om och när funktionen så begär.

20 § Ett hjälporgan är skyldigt att lämna sådana instruktioner och anvisningar till den nationella alarmeringsfunktionen som funktionen behöver för att kunna ta emot och genomföra en första sortering av larm som avses i 7 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om anvisningar och instruktioner som avses i första stycket.

Uppgiftsskyldighet

21 § Den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen ska till varandra lämna uppgifter, om

1. uppgifterna har eller kan antas ha väsentlig och omedelbar betydelse för säkerheten för hjälporganens personal och för ett effektivt genomförande av hjälpinsatser, och

2. någon av dem i sin verksamhet får kännedom om att ett hjälporgan möts eller befaras kunna mötas av hot eller våld eller det finns risk för att hjälporganets utrustning blir utsatt för skadegörelse.

Tystnadsplikt m.m.

22 § Den som är eller har varit anställd hos den nationella alarmeringsfunktionen får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon i verksamheten har fått veta om sådant som rör en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden eller som rör förhållanden av betydelse för rikets försvar, folkförsörjningen eller förebyggandet och beivrandet av brott.

23 § Tystnadsplikten enligt 22 § hindrar inte att den nationella alarmeringsfunktionen lämnar lokaliseringssuppgifter, uppgift om abonnemang och annan uppgift som angår ett särskilt elektroniskt meddelande till ett hjälporgan om det är nödvändigt för alarmeringsverksamheten.

Tillsyn

24 § Tillsyn över efterlevnaden av denna lag och föreskrifter som meddelas med stöd av lagen utövas av den myndighet som regeringen bestämmer.

25 § Tillsyn enligt 24 § innebär granskning av att den verksamhet som bedrivs med stöd av denna lag uppfyller krav och mål enligt lagar och andra föreskrifter.

26 § Den som bedriver verksamhet som står under tillsyn enligt denna lag är skyldig att på tillsynsmyndighetens begäran lämna de upplysningar och handlingar som myndigheten behöver för sin tillsyn.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

1.2 Förslag till alarmeringsförordning (2000:000)

Utredningen lämnar två alternativa förslag till en ny alarmeringsförordning, ett för det fall att den nationella alarmeringsfunktionen ska bedrivas i myndighetsform (Alternativ 1) och ett för det fall att funktionen ska bedrivas i bolagsform (Alternativ 2).

De två alternativa förslagen överensstämmer till stora delar. Det enda som skiljer sig åt är bestämmelserna om organisationsform i 2 § och tidpunkten för ikraftträdandet.

1.2.1 Alternativ 1 – Myndighet

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § Denna förordning innehåller föreskrifter som kompletterar vad som föreskrivs i alarmeringslagen (2000:000).

De begrepp som används i alarmeringslagen har samma betydelse i denna förordning.

En nationell alarmeringsfunktion

2 § Den i 2 § alarmeringslagen (2000:000) angivna nationella alarmeringsfunktionen som ansvarar för att samordna samhällets alarmeringstjänst ska vara Alarmeringsmyndigheten SOS.

Den nationella alarmeringsfunktionen ska ha regionala alarmeringscentraler.

Till larmbehandlingen anknyttande tjänster

3 § Sådana till larmbehandlingen anknyttande tjänster som avses i 12 § alarmeringslagen (2000:000) är

1. lägesbilder som avses i 4 §,
2. stödjande uppgifter som avses i 5 §, och
3. informations- och varningstjänster som avses i 6 §.

Lägesbilder

4 § Den nationella alarmeringsfunktionen ska sammanställa aktuella lägesbilder som främjar snabba och effektiva hjälpinsatser. Lägesbilderna ska kunna förmedlas till hjälporganen.

Stödjande uppgifter

5 § Den nationella alarmeringsfunktionen ska vidarebefordra krisinformation, arrangera samverkanskonferenser, svara för nationell trafiksamordning för Rakel och ta emot larm på journumret 116 000.

Informations- och varningstjänster

6 § Den nationella alarmeringsfunktionen ska förmedla informations- och varningstjänster på uppdrag av berörda myndigheter.

Vid störning i nödnumret 112 får den nationella alarmeringsfunktionen själv begära viktigt meddelande till allmänheten (VMA).

Den nationella alarmeringsfunktionen ansvarar för det särskilda informationsnumret 113 13.

Hänvisningstjänster

7 § Kommunala socialjourer, Giftinformationscentralen och trosamfund som erbjuder tjänsten jourhavande präst eller funktion som har motsvarande ställning får genom avtal ansluta sig till den nationella alarmeringsfunktionen som en hänvisningstjänst.

8 § Giftinformationscentralen får ansluta sin tjänst Giftinformation till den nationella alarmeringsfunktionen som en hänvisningstjänst utan avgift. Detsamma gäller kommunala socialjourer.

Den nationella alarmeringsfunktionen får ta ut en avgift från de trosamfund som ansluter sig till funktionen som en hänvisningstjänst.

Bemyndigande

9 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) får meddela föreskrifter om vilka larmvägar som ska jämföras med larm på nödnummer 112.

10 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) får meddela föreskrifter om de kriterier som ska gälla vid bedömningen av olika objekt med betydelse för människors säkerhet och hälsa, egendom och miljö, och vars larm får anslutas till den nationella alarmeringsfunktionen, samt föreskrifter om grundläggande krav på tillförlitligheten och förmågan hos dessa larm.

11 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) får meddela föreskrifter om sådana anvisningar och instruktioner som avses i 20 § alarmeringslagen (2000:000).

Tillsyn

12 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska utöva tillsyn över efterlevnaden av alarmeringslagen (2000:000) och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

1.2.2 Alternativ 2 – Bolag

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § Denna förordning innehåller föreskrifter som kompletterar vad som föreskrivs i alarmeringslagen (2000:000).

De begrepp som används i alarmeringslagen har samma betydelse i denna förordning.

En nationell alarmeringsfunktion

2 § Den i 2 § alarmeringslagen (2000:000) angivna nationella alarmeringsfunktionen som ansvarar för att samordna samhällets alarmeringstjänst ska vara SOS Alarm Sverige AB.

Den nationella alarmeringsfunktionen ska ha regionala alarmeringscentraler.

Till larmbehandlingen anknyttande tjänster

3 § Sådana till larmbehandlingen anknyttande tjänster som avses i 12 § alarmeringslagen (2000:000) är

1. lägesbilder som avses i 4 §,
2. stödjande uppgifter som avses i 5 §, och
3. informations- och varningstjänster som avses i 6 §.

Lägesbilder

4 § Den nationella alarmeringsfunktionen ska sammanställa aktuella lägesbilder som främjar snabba och effektiva hjälpinsatser. Lägesbilderna ska kunna förmedlas till hjälporganen.

Stödjande uppgifter

5 § Den nationella alarmeringsfunktionen ska vidarebefordra krisinformation, arrangera samverkanskonferenser, svara för nationell trafiksamordning för Rakel och ta emot larm på journumret 116 000.

Informations- och varningstjänster

6 § Den nationella alarmeringsfunktionen ska förmedla informations- och varningstjänster på uppdrag av berörda myndigheter.

Vid störning i nödnumret 112 får den nationella alarmeringsfunktionen själv begära viktigt meddelande till allmänheten (VMA).

Den nationella alarmeringsfunktionen ska ansvara för det särskilda informationsnumret 113 13.

Hänvisningstjänster

7 § Kommunala socialjourer, Giftinformationscentralen och trosamfund som erbjuder tjänsten jourhavande präst eller funktion som har motsvarande ställning får genom avtal ansluta sig till den nationella alarmeringsfunktionen som en hänvisningstjänst.

8 § Giftinformationscentralen får ansluta sin tjänst Giftinformation till den nationella alarmeringsfunktionen som en hänvisningstjänst utan avgift. Detsamma gäller kommunala socialjourer.

Den nationella alarmeringsfunktionen får ta ut en avgift från de trossamfund som ansluter sig till funktionen som en hänvisningstjänst.

Bemyndigande

9 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) får meddela föreskrifter om vilka larmvägar som ska jämföras med larm på nödnummer 112.

10 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) får meddela föreskrifter om de kriterier som ska gälla vid bedömningen av olika objekt med betydelse för människors säkerhet och

hälsa, egendom och miljö, och vars larm får anslutas till den nationella alarmeringsfunktionen, samt föreskrifter om grundläggande krav på tillförlitligheten och förmågan hos dessa larm.

11 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) får meddela föreskrifter om sådana anvisningar och instruktioner som avses i 20 § alarmeringslagen (2000:000).

Tillsyn

12 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska utöva tillsyn över efterlevnaden av alarmeringslagen (2000:000) och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

1.3 Förslag till lag (2000:000) om upphävande av lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler

Härigenom föreskrivs att lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler ska upphöra att gälla vid utgången av 2020.¹

¹ För det fall att regeringen väljer att gå vidare med utredningens förslag till ny alarmeringslag Alternativ 2 så bör lagen i stället upphöra att gälla vid utgången av 2019.

1.4 Förslag till lag (2000:000) om ändring av lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation att 6 kap. 13 och 22 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

13 §²

Den som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät eller en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst får

1. på begäran av en abonnent temporärt åsidosätta skydd mot nummerpresentation för att kunna identifiera störande samtal samt lagra sådana uppgifter som identifierar den anropande abonnenten och hålla dem tillgängliga för abonnenten på begäran, samt

2. för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller en regional alarmeringscentral som avses i lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler åsidosätta skydd mot nummerpresentation och tillhandahålla en sådan myndighet eller organisation lokaliseringssuppgifter vid nödsamtal, utan samtycke eller trots vägran från abonnenten eller användaren.

2. för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller en regional alarmeringscentral hos den nationella alarmeringsfunktion som avses i 2 § alarmeringslagen (2000:000) åsidosätta skydd mot nummerpresentation och tillhandahålla en sådan myndighet eller organisation lokaliseringssuppgifter vid nödsamtal, utan samtycke eller trots vägran från abonnenten eller användaren.

22 §³

Den som tillhandahåller ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst och därvid har fått del av eller tillgång till uppgift som avses i 20 § första stycket ska på begäran lämna

1. uppgift som avses i 20 § första stycket 1 till en myndighet som i ett särskilt fall behöver en sådan uppgift för delgivning enligt

² Senaste lydelse 2014:734.

³ Senaste lydelse 2016:1311.

delgivningslagen (2010:1932), om myndigheten finner att det kan antas att den som söks för delgivning håller sig undan eller att det annars finns synnerliga skäl,

2. uppgift som avses i 20 § första stycket 1 och som gäller misstanke om brott till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som ska ingripa mot brottet,

3. uppgift som avses i 20 § första stycket 1 och 3 samt uppgift om i vilket geografiskt område en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns eller har funnits till Polismyndigheten, om myndigheten finner att uppgiften behövs i samband med efterforskning av personer som har försvunnit under sådana omständigheter att det kan befaras att det finns fara för deras liv eller allvarlig risk för deras hälsa,

4. uppgift som avses i 20 § första stycket 1 till Kronofogdemyndigheten om myndigheten behöver uppgiften i exekutiv verksamhet och myndigheten finner att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende,

5. uppgift som avses i 20 § första stycket 1 till Skatteverket, om verket finner att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende som avser kontroll av skatt eller avgift eller rätt folkbokföringsort enligt folkbokföringslagen (1991:481),

6. uppgift som avses i 20 § första stycket 1 till Polismyndigheten, om myndigheten finner att uppgiften behövs i samband med underrättelse, efterforskning eller identifiering vid olyckor eller dödsfall eller för att myndigheten ska kunna fullgöra en uppgift som avses i 12 § polislagen (1984:387),

7. uppgift som avses i 20 § första stycket 1 till Polismyndigheten eller en åklagarmyndighet, om myndigheten finner att uppgiften behövs i ett särskilt fall för att myndigheten ska kunna fullgöra underrättelseskyldighet enligt 33 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare,

8. uppgift som avses i 20 § första stycket 1 och 3 till regional alarmeringscentral som avses i lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler, och

8. uppgift som avses i 20 § första stycket 1 och 3 till regional alarmeringscentral hos den nationella alarmeringsfunktion som avses i 2 § alarmeringslagen (2000:000), och

9. uppgift som avses i 20 § första stycket 1 till Finansinspektionen, om inspektionen finner att uppgiften är av väsentlig be-

tydelse för utredningen av en misstänkt överträdelse av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG.

Ersättning för att lämna ut andra uppgifter enligt första stycket 8 än lokaliseringssuppgifter ska vara skälig med hänsyn till kostnaderna för utlämnandet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021⁴.

⁴ För det fall att regeringen väljer att gå vidare med utredningens förslag till ny alarmeringslag Alternativ 2 så bör ikraftträdandetidpunkten i stället vara den 1 januari 2020.

1.5 Förslag till förordning (2000:000) om ändring av förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation att 20 a § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 a §⁵

Undantag enligt 3 kap. 8 § andra stycket 3 lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation gäller för sådan radioanvändning som behövs för att tillgodose allmän ordning, säkerhet eller hälsa och som bedrivs av Försvarmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kriminalvården och Tullverket.

Undantag gäller även för radioanvändning om den behövs för att tillgodose sådan verksamhet som avser allmän ordning, säkerhet eller hälsa som bedrivs av

1. regeringen med Regeringskansliet samt de myndigheter som anges i bilagan till förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap när det gäller fredstida krishantering,

2. kommun eller landsting enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,

3. kommun, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket eller länsstyrelse när det gäller räddningstjänst enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor,

4. den som äger eller utövar farlig verksamhet på en anläggning och som enligt beslut av länsstyrelsen enligt 2 kap. 3 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor är skyldig att i skäligen omfattning hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom och i övrigt vidta nödvändiga åtgärder för att hindra eller begränsa allvarliga skador på människor eller miljön,

5. Strålsäkerhetsmyndigheten när det gäller rådgivning enligt förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor,

⁵ Senaste lydelse 2017:91.

6. kommun eller landsting när det gäller akutsjukvård och katastrofmedicinsk beredskap enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30),

7. *alarmeringsföretag* i verksamhet där myndigheter bistås med stöd av *lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler*,
7. *den nationella alarmeringsfunktionen* i verksamhet där myndigheter bistås med stöd av *alarmeringslagen (2000:000)*,

8. koncessionshavare och elleverantörer enligt ellagen (1997:857) när det gäller verksamhet som är av omedelbar betydelse för att upprätthålla elöverföringen, och

9. den som enligt radio- och tv-lagen (2010:696) eller tillståndsvillkor som meddelats med stöd av den lagen är skyldig att kostnadsfritt sända varningsmeddelande eller meddelanden som är av vikt för allmänheten, om en myndighet begär det.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.⁶

⁶ För det fall att regeringen väljer att gå vidare med utredningens förslag till ny alarmeringslag Alternativ 2 så bör ikraftträdandetidpunkten i stället vara den 1 januari 2020.

1.6 Förslag till lag (2000:000) om ändring av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att två nya paragrafer, 8 b och 8 c §§ införs i 32 kap. med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

32 kap.

8 b §

Sekretess gäller hos Alarmeringsmyndigheten SOS för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i verksamhet enligt alarmeringslagen (2000:000).

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

8 c §

Sekretess enligt 8 b § hindrar inte att Alarmeringsmyndigheten SOS lämnar lokaliseringssuppgifter, uppgift om abonnemang och annan uppgift som angår ett särskilt elektroniskt meddelande till ett hjälporgan som avses i 4 § alarmeringslagen (2000:000) om det är nödvändigt för alarmeringsverksamheten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

1.7 Förslag till förordning (2000:000) om ändring av förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap att 3 § ska ha följande lydelse.⁷

Nuvarande lydelse

Bestämmelserna i denna förordning gäller, om inte annat anges särskilt, för statliga myndigheter under regeringen med undantag av Regeringskansliet, kommittéväsendet och Försvarmakten.

Bestämmelsen i 19 § gäller för samtliga statliga myndigheter under regeringen. Bestämmelsen i 20 § gäller för statliga myndigheter under regeringen med undantag av Regeringskansliet, kommittéväsendet, Säkerhetspolisen, Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt och Totalförsvarets forskningsinstitut.

För utlandsmyndigheterna tillämpas bestämmelserna endast i den utsträckning som bestäms i föreskrifter som meddelas av Regeringskansliet (Utrikesdepartementet).

Föreslagen lydelse

3 §

Bestämmelserna i denna förordning gäller, om inte annat anges särskilt, för statliga myndigheter under regeringen med undantag av Regeringskansliet, kommittéväsendet och Försvarmakten. *Vid tillämpningen av denna förordning ska den nationella alarmeringsfunktion som avses i 2 § alarmeringslagen (2000:000) jämföras med statliga myndigheter.*

Denna förordning träder i kraft 1 januari 2020.

⁷ Ändringen genomförs endast för det fall att regeringen väljer att gå vidare med utredningens förslag till ny alarmeringslag Alternativ 2.

2 Inledning

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslöt vid regeringssammanträdet den 12 november 2015 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att analysera och föreslå hur en nationell alarmeringsfunktion ska kunna inrättas för att samhällets alarmeringstjänst ska kunna samordnas på ett bättre sätt.

Ur ett effektivitets- och kvalitetsperspektiv har den särskilde utredaren haft att analysera vilken organisationsform, dvs. en myndighet eller ett bolag, som ska förordas för en sådan funktion. Oberoende av vilken organisationsform som förordas för uppgiften har den särskilde utredaren haft att analysera och utarbeta fullständiga förslag till hur *dels* en statlig förvaltningsmyndighet, *dels* ett bolag kan inrättas. Av direktiven framgår också att den särskilde utredaren i sin analys i nödvändig utsträckning haft att beakta de överväganden och förslag som lämnades av den tidigare Alarmeringstjänstutredningen i betänkandet En myndighet för alarmering (SOU 2013:33) samt remissutfallet över förslagen i betänkandet.

Regeringen beslutade vid regeringssammanträdet den 2 mars 2017 tilläggsdirektiv med innebörden att utredningstiden förlängdes. Uppdraget skulle redovisas senast den 31 december 2017. Regeringen beslutade därefter vid regeringssammanträdet den 20 juli 2017 om tilläggsdirektiv med innebörden att 112-utredningen skulle få ytterligare två uppdrag och att utredningstiden ytterligare skulle förlängas och att uppdraget samlat skulle redovisas senast den 31 mars 2018. Tilläggsuppdragen gällde *dels* informationsdelning vid situationer då hjälporganen möts eller befarats kunna mötas av hot eller våld, *dels* hur den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen på ett mer enhetligt sätt ska kunna använda geodata. Direktiven till utredningen (dir. 2015:113, 2017:23 och 2017:84) finns med som *bilagorna 1–3* till detta betänkande.

Utredningen har antagit namnet 112-utredningen.

2.2 Arbetets bedrivande

Utredningen har bedrivit sitt arbete under perioden mars 2016 – mars 2018. Den särskilda utredaren har haft hjälp av ett sekretariat bestående av tre kommittésekreterare samt under del av utredningstiden ett stabsbiträde från Statskontoret.

Till stöd i den särskilda utredarens arbete har Justitiedepartementet förordnat 19 sakkunniga/expertter från departement, myndigheter och organisationer m.fl. som är särskilt berörda av eller insatta i de frågor som ingått i den särskilda utredarens uppdrag. Utredaren, sekretariatet och de sakkunniga och experterna har under utredningstiden haft nio protokollförda möten. Utredningen höll sitt första sammanträde den 12 januari 2017. Utredningen har biträtts av en politisk referensgrupp med åtta företrädare för riksdagen, landsting och kommuner (se *bilaga 5*). Möten med referensgruppen har hållits vid tre tillfällen.

Inom ramen för utredningsarbetet har utredningen samrått med ett stort antal myndigheter, organisationer och privata aktörer som i sin verksamhet kommer i kontakt med frågorna i uppdraget. Utredningen har också samrått med och hållit sig underrättad om det arbete som bedrivs eller har bedrivits inom ramen för ett antal statliga utredningar som har eller har haft att utreda frågor med nära anknytning till utredningens uppdrag (se *bilaga 5*).

I syfte att få närmare information om förhållandena i Finland, Danmark och Norge har utredningen varit i kontakt med företrädare för Nödcentralverket i Finland, 112-enheten vid den danska Polismyndigheten och Justis- og beredskapsdepartementet i Norge (se *bilaga 4*).

2.3 Betänkandets struktur

Utredningen har valt att redovisa sitt uppdrag samlat i ett betänkande. De olika deluppdragen i direktiven till utredningen har en så nära koppling till varandra att utredningen ansett det vara lämpligt och ändamålsenligt.¹

I *kapitel 3* ger utredningen en allmän bakgrund med bl.a. en sammanfattning av frågans tidigare behandling och de viktigaste och för denna utredning mest relevanta samhälls- och andra förändringar inom området.

Utredningen har utifrån direktiven identifierat tolv allmänna utgångspunkter som varit vägledande för utredningens arbete och dessa beskrivs och utvecklas i *kapitel 4*. Vissa centrala uttryck, termer och begrepp behandlas i *kapitel 5*. I *kapitel 6* ger utredningen en översikt över gällande rätt. Där görs också vissa bedömningar samt lämnas vissa förslag.

Utifrån direktiven har utredningen identifierat nio punkter som utredningen har haft att analysera och utarbeta förslag om, för att kunna inrätta en nationell alarmeringsfunktion för en bättre samordning av samhällets alarmeringstjänst.

1. Den nationella alarmeringsfunktionens roll när det gäller att ta emot och behandla larm (larmbehandling) på nödnummer 112 och annan larmväg och, om förutsättningar finns, en ensamrätt för den nationella alarmeringsfunktionen att behandla larm som kräver omedelbara insatser av samhällets hjälporgan.
2. Förutsättningarna för att den nationella alarmeringsfunktionen, utöver larmbehandling, även ska kunna utföra vissa andra relevanta uppgifter av betydelse för den enskildes säkerhet och trygghet samt samhällets skydd mot olyckor och samhällets krisberedskap (automatiska och andra larm, lägesbild, stödjande uppgifter, hänvisningstjänster, informations- och varningstjänster samt kommersiell verksamhet).
3. Hur den nationella alarmeringsfunktionens uppgifter ska preciseras i förhållande till hjälporganen och utformningen av en samlad rättslig författningsreglering.

¹ Jämför dir. 2017:84 s. 2.

4. Vad som ska gälla i fråga om offentlighet, sekretess och personuppgiftsbehandling och att den nationella alarmeringsfunktionen i det sammanhanget ges de befogenheter som krävs för att effektivt kunna hantera sin verksamhet och därigenom säkerställa snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser.
5. Förutsättningarna för ett successivt införande av en för hjälporganen gemensam teknisk lösning för mottagning och behandling av larm samt informationsdelning och informationsamordning.
6. Informationsskyldighet (inom ramen för den gemensamma tekniska lösningen) i situationer där hjälporgan möts eller befaras kunna mötas av hot, våld eller risk att utrustning utsätts för skadegörelse.
7. Ett gemensamt system för geodata.
8. Vilken organisationsform, som utifrån utifrån effektivitets- och kvalitetsperspektiv (förvaltningsmyndighet eller bolag), ska förordas för den nationella alarmeringsfunktionen.
9. Utgångspunkter för hur många regionala alarmeringscentraler som bör finnas och hur de i grunden bör vara organiserade och utformade i stort.

Punkterna 1–3 ovan innehåller enligt utredningens mening själva grunduppdraget för den nationella alarmeringsfunktionen sett till vilken roll som funktionen ska ha i alarmeringen och i vilken omfattning det ska vara obligatoriskt för hjälporganen att ansluta sig till funktionen. Punkterna 1–3 behandlas närmare i *kapitlen 7–12* i betänkandet. Punkterna 4–7 ovan behandlas i *kapitlen 13–15*. Punkterna 8–9 ovan behandlas i *kapitlen 16 och 17*. Konsekvensanalyser behandlas i *kapitel 18*, och i *kapitel 19* redogör utredningen för genomförandet av förslagen, och frågor som behöver utredas vidare. Författningskommentaren finns i *kapitel 20*.

Till betänkandet har fogats bilagorna 1–5 som närmare beskrivits i avsnitt 2.2, alarmeringsavtalet mellan svenska staten och SOS Alarm Sverige AB (*bilaga 6*), konsortialavtalet mellan staten och SKL Företag AB (*bilaga 7*), samverkansavtalet mellan SOS Alarm och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) (*bilaga 8*) samt regeringens beslut angående SOS Alarm AB:s tillstånd till avlyssning m.m. (*bilaga 9*).

3 Frågans tidigare behandling och relevanta samhälls- och andra förändringar inom området

3.1 Allmänt

Vissa väsentliga och för utredningen relevanta förändringar har skett i samhället, hos hjälporganen, hos SOS Alarm och i lagstiftningen sedan tidigare utredningar och efter det att det första direktivet till utredningen beslöts för över två år sedan. I detta kapitel tar utredningen upp dessa förändringar, liksom en sammanfattande redogörelse för huvuddragen i förslagen från dåvarande Alarmeringstjänstutredningen och remissbehandlingen av dessa förslag.

3.2 Alarmeringstjänstutredningens betänkande och remissinstansernas synpunkter

3.2.1 Alarmeringstjänstutredningens uppdrag

Alarmeringstjänstutredningen överlämnade sitt betänkande¹ till regeringen i april 2013. Utredningen hade enligt sina direktiv² i uppdrag att se över samhällets alarmeringstjänst i syfte att säkerställa att alarmeringstjänsten fungerar effektivt, säkert och ändamålsenligt.

Bakgrunden till utredningens uppdrag var dels utvecklingen inom området skydd mot olyckor och krisberedskap där ett ökat behov av samverkan och samordning hade identifierats, dels den tekniska utvecklingen som också lett till utvecklade kommunikationsmöjligheter.

¹ SOU 2013:33.

² Dir. 2011:106 och 2012:28.

Utredningen hade också i uppdrag att se över organisationsform, avtalsform och ägarförhållanden för samhällets alarmeringstjänst. Detta hade inte gjorts sedan SOS Alarm Sverige AB:s (SOS Alarm) bildande, trots att både nationell lagstiftning och EU:s regelverk om offentlig upphandling och statsstöd hade ändrats.

3.2.2 Identifierad problembild

Alarmeringstjänstutredningen beskrev i sitt betänkande att den nuvarande modellen för samhällets alarmeringstjänst har brister som försvårar samverkan och samordning och som därigenom skapar risker för samhällets förmåga att säkerställa människors säkerhet och möjligheter till undsättning i nödsituationer.³

De brister som lyfts fram i betänkandet handlar bland annat om:

- Att den nuvarande modellen för samordning och samverkan inom alarmeringen är frivillig och bygger på samförstånd, och att flera kommuner och landsting i dag vill kunna välja – och har i ett par fall valt - alternativa lösningar för alarmering än via SOS Alarm.⁴
- Att larmkedjan har blivit allt mer komplex genom ökade krav på särskild kompetens och särskilda rutiner i larmbehandlingen.
- Att berörda statliga myndigheter har egna larm- och ledningscentraler som inte samordnas med SOS Alarm. Dessutom har nya aktörer tillkommit som etablerat larmcentraler som verkar utanför SOS Alarms samverkansstrukturer och som inte delar information om inträffade händelser och tillgängliga resurser med andra aktörer.⁵
- Att SOS Alarms bolagsform som sådan har försvårat samverkan mellan SOS Alarm, räddningsorgan och myndigheter liksom att styrningen av bolaget har brister som en följd av att både staten och kommunsektorn har dubbla roller som delägare och kunder till SOS Alarm.⁶

³ SOU 2013:33, s. 14 och 131 ff.

⁴ a. bet. s. 133f. och 135.

⁵ a. bet. s. 14, 66 och 133 ff.

⁶ a. bet. s. 14 och 195.

- Att tillsynen och uppföljningen av området har brister, att reglering inom området saknas liksom att ingen aktör har något tydligt ansvar för helheten och för att säkerställa att den enskilde får säker och effektiv hjälp i en nödsituation.

Sammantaget ansåg utredningen att dessa brister skulle kunna leda till ett fragmentiserat alarmeringssystem.⁷

3.2.3 Alarmeringstjänstutredningens överväganden och förslag

Alarmeringstjänstutredningen föreslog att alarmeringsverksamheten i sin helhet skulle regleras samlat i lag, liksom att en nationell alarmeringsfunktion skulle inrättas i form av en statlig myndighet med uppdrag att säkerställa en snabb, säker och effektiv larmbehandling (Alarmeringsmyndigheten).⁸ Myndighetens uppdrag skulle begränsas i jämförelse med SOS Alarms uppdrag på så sätt att myndighetens ansvar enbart skulle avse nödsituationer, det vill säga insatser som bedömdes kräva brådskande insatser på plats från samhällets räddnings- eller vårdresurser. Andra larmärenden skulle kunna vidarebefordras till räddningsorgan och andra myndigheter.⁹

Utredningens val av organisationsform härleddes ur konstaterandet att alarmering i nödsituationer var att betrakta som en grundläggande samhällsviktig tjänst för att säkra enskildas trygghet och säkerhet och att sådan verksamhet inte borde vara föremål för konkurrens på en öppen marknad eller drivas på affärsmässiga villkor.¹⁰ Verksamhet skulle renodlas genom att låta kommersiella larm- och säkerhetstjänster hanteras på marknaden.¹¹

Utredningen föreslog att myndigheten skulle organiseras med en central funktion för ledning, stöd och samordning och fem till sju regionala larmcentraler för den operativa verksamheten.¹² Utredningen föreslog också att en särskild utbildning för larmoperatörer

⁷ a.bet.s. 14 och 137.

⁸ a.bet s. 188, 194 och 211.

⁹ a.bet.s. 206.

¹⁰ a.bet. s. 188 f. och 206.

¹¹ a.bet. s. 206.

¹² a.bet. s. 200 f.

skulle tas fram, som beräknades omfatta minst ett och ett halvt år.¹³ Utredningen föreslog vidare att en gemensam teknisk plattform skulle utvecklas för larmbehandling, informationsdelning och informationssamordning, liksom att möjligheterna till samutnyttjande av lokaler, teknik och annat stöd mellan ansvariga myndigheter och hjälporgan på lokal, regional och statlig nivå skulle tas till vara för att effektivisera larmbehandlingen och räddningsinsatserna.¹⁴

I utredningens förslag låg också en förstärkt uppföljning och tillsyn över alarmeringsverksamheten.¹⁵

3.2.4 Remissinstansernas synpunkter

Vid remissbehandlingen av Alarmeringstjänstutredningens betänkande framkom att huvuddelen av remissinstanserna delade utredningens beskrivna problembild. Däremot fanns omfattande invändningar och synpunkter på utredningens olika förslag liksom av utredningens analyser av genomförande, kostnader och övriga konsekvenser. Det framfördes ett behov av större kompletteringar av utredningen.

De kritiska synpunkterna mot utredningens förslag var i huvudsak följande:

- Oklarheter när det gäller ansvarsförhållandena mellan den föreslagna Alarmeringsmyndigheten och hjälporganen på nationell, regional och lokal nivå.
- Strider mot principerna för det kommunala självstyret.
- Skulle innebära att kommuner och landsting skulle tvingas överlämna en viktig del av ledningsansvaret till en statlig myndighet.
- Avgränsningen av myndighetens roll till att enbart hantera nödsamtal var problematisk. Både kommuner, landsting och statliga aktörer uttryckte att frågan om ett ärendes prioritering som en nödsituation eller inte är svår att klargöra en gång för alla. I stället rör sig ärenden på en glidande skala, och prioriteringen kan också ändra sig med tiden, beroende på hur ett ärende för-

¹³ a.bet. s. 204 f.

¹⁴ a.bet. s. 202 f.

¹⁵ a.bet. s. 210 f.

löper. Det ifrågasattes även att myndigheten skulle få rätten att i akuta fall prioritera bland resurser som enligt nuvarande reglering faller inom hjälporganens eget ansvarsområde.

- Inte tillräckligt underbyggt. Det saknades en mer utförlig redovisning av på vilka grunder valet av organisationsform hade gjorts liksom en mer fördjupad analys av alternativa organisationslösningar.

3.3 Riksdagens tillkännagivande och Riksrevisionens rapport om Regeringens styrning av SOS Alarm

3.3.1 Riksdagens tillkännagivande om särskild utredning av alarmeringstjänsten

I februari 2015 behandlade riksdagen ett antal motioner från den allmänna motionstiden 2014. Försvarsutskottet ställde sig bakom en av motionerna¹⁶ och riksdagen tillkännagav för regeringen i februari 2015 som sin mening att regeringen bör följa upp Alarmeringstjänstutredningen och tillsätta en särskild utredning med uppdrag att lämna förslag till hur en sammanhållen myndighet för alarmeringstjänsten bör organiseras.¹⁷ Försvarsutskottet efterfrågade detta särskilt utifrån hur de framtida gränsdragningarna mellan olika aktörer ska fungera.

3.3.2 Riksrevisionens rapport och regeringens skrivelse Riksrevisionens rapport om regeringens styrning av SOS Alarm

I maj 2015 överlämnade Riksrevisionen rapporten Regeringens styrning av SOS Alarm till riksdagen.¹⁸ I rapporten har Riksrevisionen granskat om regeringen har skapat tillräckliga förutsättningar för samhällets alarmering, om regeringens styrning av SOS Alarm är tydlig och om SOS Alarm har arbetat kundanpassat och långsiktigt. I rapporten konstaterar Riksrevisionen att det finns ett antal brister

¹⁶ Mot. 2014/15:2841.

¹⁷ Bet. 2014/15:FöU6, rskr. 2014/15:104.

¹⁸ RIR 2015:11.

i förutsättningarna för samhällets alarmering och att regeringens styrning av SOS Alarm Sverige AB (SOS Alarm) inte har varit tillräckligt tydlig, något som skapat osäkerheter för bolaget.¹⁹

I regeringens skrivelse till riksdagen angående rapporten, instämmer regeringen i Riksrevisionens bedömning att systemet för samhällets alarmeringstjänst har en del brister som riskerar att påverka kvaliteten i utförandet av alarmeringstjänsten.²⁰ Bland de brister som regeringen lyfter fram är att systemet bygger på frivillighet och samförståndslösningar, liksom att det inte finns någon enskild aktör som har ett uttryckligt ansvar för att säkerställa att alarmeringstjänsten är samordnad och väl sammanhållen.²¹

Regeringen anger i skrivelsen att en samordnad alarmeringstjänst är av grundläggande betydelse för att säkerställa effektiva hjälpsinsatser vid nödsituationer och hänvisar till att regeringen därför beslutat om det direktiv som gäller för 112-utredningen.²²

3.4 Förändringar hos SOS Alarm

Nu gällande bolagsordning för SOS Alarm antogs på årsstämman den 23 april 2014, dvs. efter det att Alarmeringstjänstutredningen avslutat sitt arbete. Bolagsordningen reglerar föremålet för bolagets verksamhet, aktiekapital, antal aktier, styrelsen, kallelse till bolagsstämma, räkenskapsår, riksdagsledamots deltagande i bolagsstämma, beslutsregler och hembud. Föremålet för bolagets verksamhet är dock oförändrat. Det är att samordna och utöva det allmännas alarmeringsfunktioner, och dessutom att mot ersättning tillhandahålla alarmerings-, larm och övervakningstjänster samt att bedriva annan därmed förenlig verksamhet.²³

Under år 2016 tillträdde bolagets nuvarande vd Maria Khorsand. År 2017 beslutade SOS Alarms bolagsstämma att Statens ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande 2017 ska vara

¹⁹ Skr. 2015/16:50 s. 81.

²⁰ a. skr. s. 5.

²¹ a. skr. s. 5.

²² a. skr. s. 8.

²³ Bolagsordning för SOS Alarm Sverige AB antagen på årsstämma den 23 april 2014 tillgänglig via www.sosalarm.se/om-oss/finansiell-information-och-bolagsstyrning/bolagsordning/ (hämtad 20180312).

tillämplig på bolaget vilket innebär att den numera är styrande för hela verksamheten.²⁴

Ägandet i SOS Alarm regleras genom ett konsortialavtal, dvs. ett aktieägaravtal. Efter att Alarmeringstjänstutredningen avslutat sitt arbete har inga ändringar skett av konsortialavtalet utan det nu gällande konsortialavtalet trädde i kraft den 29 december 2006 (se bilaga 7).

Att SOS Alarm ansvarar för upprätthållandet av nödnumret 112 på uppdrag av staten regleras genom det s.k. alarmeringsavtalet. Det nu gällande alarmeringsavtalet är från år 2008 och har vid några tillfällen kompletterats och justerats genom bilagor till avtalet, senast i december 2017 (se bilaga 6). De ytterligare uppgifter som i alarmeringsavtalet uttryckligen ålagts SOS Alarm efter att Alarmeringstjänstutredningen avslutat sitt arbete är ett ansvar för

- en SMS-tjänst för nödnumret 112 (SMS112) för personer med funktionsvariation (i fråga om tal eller hörsel)²⁵
- journumret 116 000 för försvunna barn,
- att fortsätta inrätta ett nytt tekniskt system för viktigt meddelande till allmänheten (VMA) via mobil och fast telefoni vid allvarliga olyckor och kriser, samt
- att under år 2017 inrätta det datasystem och den organisation som behövs för att kunna ta emot och hantera eCall-samtal som ett nödsamtal till 112.

Enligt Alarmeringstjänstutredningen åtog sig SOS Alarm redan i samband med ett tidigare avtal om tillägg och ändringar till alarmeringsavtalet att från och med år 2013 inrätta ett tekniskt system för viktigt meddelande till allmänheten (VMA) genom mobil och fast telefoni. De förändringar som skett därefter i alarmeringsavtalet beträffande VMA handlar om att SOS Alarm ska fortsätta att inrätta detta system.

Formerna för genomförande av eCall och hanteringen av journumret 116 000 bereddes under Alarmeringstjänstutredningens arbete i Regeringskansliet och uppdraget som ålagts SOS Alarm i

²⁴ Protokoll fört vid årsstämma med aktieägarna i SOS Alarm Sverige AB 25 april 2017 s. 5.

²⁵ Larmcentralerna i Östersund och Luleå tar emot SMS112 från personer funktionsvariationer som innebär att de är döva, tal- eller hörselskadade. www.sosalarm.se

dessa delar har därmed tillkommit efter att den utredningen avslutat sitt arbete. Från och med den 1 oktober 2017 tar SOS Alarm emot både manuella och automatiska eCall-larm (se mer i avsnitt 7.2.5).²⁶

Sedan år 2016 har SOS Alarm en ägaranvisning, som reflekterar innehållet i alarmeringsavtalet. Enheten för bolag med statligt ägande vid Näringsdepartementet har för andra bolag ersatt avtal liknande alarmeringsavtalet med ägaranvisning och ett beslut om regleringsbrev för de finansiella delarna i uppdraget. Liknande förändringar har enligt enheten övervägts för SOS Alarm men med anledning av 112-utredningens tillsättande så valde regeringen att avvakta.

3.5 Förändringar hos hjälporganen

3.5.1 En ny Polismyndighet har bildats

I Alarmeringstjänstutredningens betänkande redogörs för att polisens dåvarande organisation nyligen hade utretts och att Polisorganisationskommittén lämnat betänkanden²⁷ med förslag om att polisen skulle bli *en* myndighet samt att en särskild utredare fått i uppdrag²⁸ att ombilda Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna till Polismyndigheten. Sedan den 1 januari 2015 är Polisen en enrådgighetsmyndighet. Myndigheten består av sju regioner, 27 polisområden och 95 lokalpolisområden. Arbete pågår med att ersätta de tidigare polismyndigheternas länskommunikationscentraler med regionledningscentraler.

3.5.2 Kustbevakningen har beslutat att aveckla sin stödledningscentral i Stockholm

Alarmeringstjänstutredningen har beskrivit att Kustbevakningen har ledningscentraler i Stockholm och i Göteborg. Kustbevakningen har den 22 maj 2017 beslutat att stödledningscentralen i Stockholm ska avecklas senast den 1 juni 2018.²⁹

²⁶ www.sosalarm.se/trygghet--sakerhet/ecall/ (hämtad 180312).

²⁷ SOU 2012:13, Se även, SOU 2012:77, SOU 2012:78 och SOU 2013:42.

²⁸ Dir. 2012:129.

²⁹ Kustbevakningen Beslut 2017-05-22, dnr 2015-2670:77.

3.5.3 Sjukvårdens larmcentral (SVLC) drivs i dag i egen regi

Av Alarmeringstjänstutredningens betänkande framgår att landstingen i Uppsala, Södermanlands och Västmanlands län samt i Region Gotland sedan hösten 2011 hade avtal med Sjukvårdens larmcentral (SVLC) för prioritering och dirigerings av ambulans. Larmmottagningen sköttes fortsatt av SOS Alarm som efter mottaget larm vidarekopplade samtalet till SVLC. SVLC drevs vid denna tidpunkt av Medhelp AB, som nu som då bedriver verksamhet inom s.k. eHälsa (sjukvårdsrådgivning m.m.). Medhelp AB drev då tre larmcentraler belägna i Uppsala, Västerås och Eskilstuna.³⁰

Det som inträffat efter att Alarmeringstjänstutredningens avslutat sitt arbete är att samarbetet med Medhelp AB avbrutits. Landstingen i Uppsala, Södermanlands och Västmanlands län samt i Region Gotland träffade under år 2013 åter avtal med SOS Alarm om prioritering och dirigerings av ambulans.

Under våren 2014 genomförde landstingen i Uppsala, Södermanlands och Västmanlands län en förstudie om en larmcentral i egen regi.

Sedan maj 2015 har landstingen i Uppsala och Västmanlands i egen regi drivit SVLC med två lokala larmcentraler, en i Västerås och en i Uppsala. Landstinget i Södermanlands län är numera också med i samarbetet och den 28 november 2017 startade en tredje larmcentral i Eskilstuna. I dag innebär det att när SOS Alarm tar emot ett larm på nödnummer 112 och förstår att larmet avser ambulanssjukvård inom SVLC:s geografiska område så kopplas samtalet över och SOS Alarm lämnar ärendet.

3.5.4 SOS Alarm har fortsatt att utföra prioritering och dirigerings av ambulans åt Stockholms läns landsting

Alarmeringstjänstutredningen beskrev att Stockholm läns landsting våren 2013 beslutat att upphandla tjänsten prioritering och dirigerings av ambulanser av Medhelp AB och att avtalet skulle gälla från och med den 1 november 2013.³¹

³⁰ SOU 2013:33 s. 68.

³¹ a.bet. s. 68.

Upphandlingen överklagades av SOS Alarm och en rättslig process tog vid. Landstinget beslutade att i detta läge (den 19 november 2013) teckna ett tilläggsavtal med SOS Alarm till längst den 31 oktober 2016 om prioritering och dirigerings av ambulanser för att i avvaktan på den rättsliga processen säkra denna tjänst. Den 13 februari 2014 beslutade dock landstinget att avbryta den påbörjade upphandlingen och genomförde även en egen utredning om förutsättningarna för att driva tjänsten prioritering och dirigerings i egen regi.³² Landstinget har därefter ingått ett nytt avtal med SOS Alarm och har i samband med detta bedömt att alarmeringstjänsten inte behövde upphandlas utan att avtal kunde tecknas direkt med SOS Alarm.³³

3.5.5 Västra Götalandsregionen och Region Skåne har beslutat om en prioriteringsfunktion i egen regi

Landstinget i Dalarna har ett avtal med SOS Alarm som driver SOS-centralen i Falun. Landstinget i Dalarna sköter prioriteringen i egen regi genom att de bemannar SOS-centralen dygnet runt med egna sjuksköterskor. Är sjuksköterskan i tjänst upptagen kan SOS-alarm utföra prioriteringen och larma ut en ambulans. Ursprungligen var sjuksköterskorna en stödfunktion till SOS-centralen men har i dag utvecklats till att bli en del av den.³⁴ Ibland benämns denna lösning som ”Falumodellen”.

Västra Götalandsregionen beslutade³⁵ i april 2017 att regionen, efter översyn³⁶ av alarmeringssituationen, ska hantera prioriteringsfunktionen i egen regi med egen personal i SOS Alarms lokaler fr.o.m. den 1 maj 2018. Regionen ska även inrätta en funktion som benämns operativ ledare samt koordinera ambulanshelikopteruppdrag. Ambulansdirigerings-tjänsten ska dock fortsatt upphandlas från SOS Alarm.

Region Skåne har ett avtal med SOS Alarm om alarmeringstjänst men med prioriteringsfunktion i egen regi. Regionen skulle

³² Hälso- och sjukvårdsnämnden, Stockholm läns landsting, Tjänsteutlåtande 2015-10-27 (HSN 1509-1097, HSN 1402-0261), s. 2.

³³ Rapport, Alarmeringstjänst i Västra Götalandsregionen av Jan-Åke Björklund 2017-01-26, s. 19.

³⁴ a.Björklund, s. 16.

³⁵ Dnr RS 2016-05476.

³⁶ a. Björklund, s. 3 och 5–7.

enligt den ursprungliga modellen ansvara för att bemanna SOS-centralen med sjuksköterskor för att bedöma och prioritera 90 procent av de vårdärenden som kommer in via nödnummer 112 samt andra vägar (sjukvårdens egna beställningar av ambulans). SOS Alarm skulle svara för redundans i resterande vårdärenden samt vid ”toppar”, liksom för utalarmering, beredskapstäckning, dirigering och gemensamma lokaler och gemensam teknikplattform. Avtalet har implementerats successivt från och med juni 2016. Målsättningen var att regionen skulle ha tagit över den avtalade volymen i oktober 2017. Regionen har dock inte lyckats bemanna funktionen med tillräckligt många sjuksköterskor. Detta har inneburit att det är SOS Alarm som för närvarande prioriterar vårdärenden som kommer in via nödnummer 112 och att regionen prioriterar ärenden som kommer in via regionens egna ambulansbeställning. Långsiktigt är regionens ambition att kunna tillämpa det ursprungliga avtalet.³⁷

3.6 Omvärldsförändringar

Bland de samhällsområden som på olika sätt förändrats sedan Alarmeringstjänstutredningen lämnade sitt betänkande finns säkerhet, försvar, krisberedskap och digitalisering. Utredningen sammanfattar nedan det ökade fokus som kommit att bli på dessa områden i de delar som varit relevant för utredningens arbete.

3.6.1 Förändringar som har skett inom områdena säkerhet, försvar och krisberedskap

Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge

Sedan tidigare utredningar och sedan det första direktivet till 112-utredningen beslutades har ett antal väsentliga förändringar skett inom områdena säkerhet, försvar och samhällets krisberedskap. Försvarsmakten har t.ex. i budgetunderlaget för 2018 konstaterat att det säkerhetspolitiska läget präglas av stor osäkerhet och instabilitet, samt av en svårbedömd utveckling.³⁸ Även andra har gjort

³⁷ a.Björklund, s. 4, 16–19 och 27.

³⁸ Försvarsmakten (2017) Budgetunderlag för 2018 med särskilda redovisningar (dnr FM2016-10870. 28), Bilaga 1 s. 3–4.

liknande bedömningar, och bl.a. pekat på att konfrontationslinjen mellan Ryssland och Nato har förskjutits till Östersjöregionen.³⁹

Arbete för ett förstärkt militärt och civilt försvar

Regeringen har konstaterat att Sveriges försvarsförmåga inför och vid ett angrepp behöver stärkas till följd av ett försämrat omvärldsläge. Som ett led i detta har bl.a. värnplikten återinförts. Ett nytt regemente ska också inrättas på Gotland. En viktig del i Sveriges försvarsförmåga handlar om en sammanhängande planering för totalförsvaret. Syftet är att kunna hantera en situation med höjd beredskap och ytterst krig, och samtidigt ha en stark förmåga att hantera fredstida kriser. Ett fungerande civilt försvar och en fungerande civil-militär samordning ska möjliggöra för det militära försvaret att kunna fullgöra sina uppgifter även i en krigssituation. Här ingår utarbetande av särskilda planeringsanvisningar till myndigheterna. Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har tagit fram ett förslag till grunder för planering av totalförsvaret.⁴⁰ Försvarsmakten och MSB fick vidare den 11 maj 2017 i uppdrag att fortsätta att främja och utveckla en sammanhängande totalförvarsplanering fram till och med år 2020.⁴¹ Försvarsmakten och MSB har också fått regeringens uppdrag att stödja bevakningsansvariga myndigheter och prioriterade kommuner och landsting för att stärka deras förmåga.⁴² De bevakningsansvariga statliga myndigheterna har också av regeringen under år 2018 fått i uppdrag att krigsplacera den personal som de anser sig behöva under höjd beredskap.⁴³

Den 21 december 2017 överlämnade försvarsberedningen sin rapport⁴⁴ rörande inriktningen av totalförsvaret och utformningen av den civila verksamheten i totalförsvaret – ett arbete som kommer

³⁹ SOU 2016:57 s. 12, Ds 2017:66 s. 17 f.

⁴⁰ Försvarsmakten och MSB (2016) Sverige kommer att möta utmaningarna (Dnr FM2016-13584:3) s. 1–16.

⁴¹ Prop. 2017/18:01 utg.omr. 6 s. 13.

⁴² Regeringsbeslut 20170511 Uppdrag till Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret Dnr Fö2017/00688/MFI.

⁴³ www.regeringen.se/tal/2018/01/tal-av-morgan-johansson-pa-folk-och-forsvar/ (hämtad 20180312).

⁴⁴ Ds 2017:66.

att fortsätta med avseende på totalförsvarets fortsatta inriktning för åren 2021–2025. En rapport ska redovisas senast den 14 maj 2019. Försvarsberedningen har föreslagit att en ny utredning tillsätts med uppdraget att se över lednings- och ansvarsförhållandena inom det civila försvaret, såväl centralt, regionalt som lokalt, samt föreslå hur det civila försvaret ska samordnas med det militära försvaret inom ramen för totalförsvaret. Försvarsberedningen har också föreslagit att länsstyrelsernas arbete inom området samordnas i större regioner genom att en landshövding utpekats som beredskapsansvarig i samband med såväl fredstida kriser som under höjd beredskap och kris, liksom att MSB:s och de beredskapsansvariga myndigheternas roll ses över.⁴⁵ Regeringen har aviserat att en sådan utredning ska tillsättas.⁴⁶

Informations- och kommunikationsinfrastruktur blir en allt mer central del av säkerheten

Samhällsutvecklingen har också inneburit att säkerhetsfrågorna kommit allt mer i centrum. Begreppet säkerhet har fått en bredare innebörd. Faktorer som t.ex. de pågående klimatförändringarna och hälsohoten från en ökande antibiotikaresistens får en ökande betydelse för säkerheten, i Sverige och i omvärlden.⁴⁷ Hotbilderna mot Sverige i dag är varken entydiga eller enbart territoriellt fokuserade. En mer komplex bild måste därför vara utgångspunkten för myndigheternas säkerhetsarbete.⁴⁸ Våra allt mer uppkopplade samhällen har också skapat nya sårbarheter. Hoten består i utökad underrättelseverksamhet, intensifierade cyberattacker och olika påverkansoperationer.⁴⁹ Utvecklingen accentuerar vikten av att säkra upp att kritisk infrastruktur och informationsinfrastruktur alltid fungerar genom olika former av robusthet och skydd.⁵⁰

Under 2017 fattade regeringen beslut om en nationell säkerhetsstrategi, en strategi som följts upp genom rapportering om vidtagna

⁴⁵ a. Ds s. 102.

⁴⁶ www.regeringen.se/tal/2018/01/tal-av-peter-hultqvist-pa-folk-och-forsvars-rikskonferens-2018/ (hämtad 20180312).

⁴⁷ www.regeringen.se/tal/2018/01/sveriges-sakerhet-i-en-ny-varld/ (hämtad 20180312).

⁴⁸ Ds 2017:66 s. 17 ff, Försvarsmakten och MSB (2016) Sverige kommer att möta utmaningarna (Dnr FM2016-13584:3) s. 3.

⁴⁹ SOU 2016:90 s. 45–46, a. Försvarsmakten och MSB s. 3–4.

⁵⁰ a. Försvarsmakten och MSB. s. 7.

åtgärder inom olika områden.⁵¹ Regeringen har i februari 2018 till riksdagen överlämnat ett förslag till ny säkerhetsskyddslag med ikraftträdande den 1 april 2019. Förslaget bereds för närvarande i riksdagen.⁵²

Regeringen har under 2017 också fattat beslut om en nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet. Strategin ska bidra till att skapa långsiktiga förutsättningar för samhällets aktörer att arbeta effektivt med informations- och cybersäkerhet samt höja medvetenheten och kunskapen i samhället om frågorna.⁵³ Ett rapporteringskrav vid förekomst av it-incidenter har införts för statliga myndigheter.⁵⁴

För att förstärka skyddet av de mest skyddsvärda verksamheterna i samhället har regeringen också beslutat om en ändring i säkerhetsskyddsförordning (1996:633) som innebär att statliga myndigheter fr.o.m. den 1 april 2018 ska vara skyldiga att samråda med Säkerhetspolisen och Försvarsmakten inför utkontraktering av säkerhetskänslig verksamhet.⁵⁵

Regeringen har gett Försäkringskassan i uppdrag att erbjuda samordnad och säker it-drift för vissa myndigheter, i syfte att öka säkerheten i den statliga it-driften.⁵⁶

Post- och telestyrelsen (PTS) har fått regeringens uppdrag att lämna förslag till en förvaltningsmodell för skyddade it-utrymmen för offentliga aktörer som bedriver säkerhetskänslig verksamhet.⁵⁷

Regeringen har uttryckt sin avsikt att inrätta en ny myndighet för psykologiskt försvar, i enlighet med försvarsberedningens förslag.⁵⁸

Arbete pågår också för att möjliggöra hemlig dataavläsning och datalagring.⁵⁹

⁵¹ Statsrådsberedningen (2017) Nationell säkerhetsstrategi, Statsrådsberedningen (2017) Delrapport över genomförandet av Nationella säkerhetsstrategin.

⁵² Prop. 2017/18:89.

⁵³ Nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet, Skr. 2016/17:213.

⁵⁴ www.regeringen.se/pressmeddelanden/2015/12/regeringen-infor-krav-pa-it-incident-rapportering-for-statliga-myndigheter/

⁵⁵ SFS 2018:13.

⁵⁶ Fi2017/03084/DF.

⁵⁷ Fi2017/03084/DF.

⁵⁸ www.regeringen.se/tal/2018/01/tal-av-morgan-johansson-pa-folk-och-forsvar/ (hämtad 20180312). se också Ds 2017:66 Motståndskraft Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 s. 110.

⁵⁹ Dir. 2016:36 och 2017:102. SOU 2017:89. Se också SOU 2017:75.

En utredning har tillsatts för att möjliggöra informationsutbytet mellan Säpo, Polisen och Försvarsmakten parallellt med pågående förundersökning.⁶⁰

Insatser för att motverka terrorism, våldsbejakande extremism liksom hot och våld mot ”blåljuspersonal”

Arbetet med att förhindra terrorism och verksamheter med koppling till terrorism har också intensifierats. En nationell strategi mot terrorism har beslutats.⁶¹ Förslag på skärpt reglering utarbetas också inom flera områden som har kopplingar till terrorverksamhet. Det gäller t.ex. finansiering av terrorverksamhet, terrorresor, deltagande och samröre med terrororganisationer.⁶² Regeringen har också inrättat ett centrum mot våldsbejakande extremism på Brottsförebyggande rådet (BRÅ).⁶³

Till detta kan läggas en utveckling inom särskilt utsatta bostadsområden, där utanförskap och social oro innebär en ökad utsatthet, bl.a. för de hjälporgan som ska stävja uppkomna situationer och bistå nödställda. På flera orter har anlagda bränder och återkommande angrepp på hjälporganens personal och utrustning skett, i form av bl.a. stenkastning och våld vid uttryckning. Vid några tillfällen har situationerna urartat till kravaller och upplopp.⁶⁴ Till följd av problematiken har den s.k. Blåljusutredningen lämnat förslag på förstärkningar av bl.a. det straffrättsliga skyddet för blåljuspersonal och andra yrkesutövare.⁶⁵ Förslagen är föremål för remissbehandling.

⁶⁰ Justitiedepartementet (20170914) Polisens tillgång till underrättelser från signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet Ju2017/07406/LP.

⁶¹ Skr. 2014/15:146.

⁶² Ds 2017:62, Lag (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, Lag (2003:148) om straff för terroristbrott.

⁶³ Uppdrag att vidta förberedelser inför inrättandet av ett nationellt centrum mot våldsbejakande extremism vid Brottsförebyggande rådet Regeringsbeslut 20170921 Ju2017/07399/KRIM.

⁶⁴ Dir 2016:115 s. 2, MSB (2011) Varför kastar de sten? Om konflikter och erkännande, publikationsnummer MSB305-2011 s. 8, SOU 2018:2 s. 119 f.

⁶⁵ a. bet. s. 11 ff.

3.6.2 Förändringar inom digitaliseringsområdet

Sedan tidigare utredningar har digitaliseringsutvecklingen fortsatt och inom teknik- och kommunikationsområdet sker en kraftfull utveckling av bl.a. funktionalitet, tjänster och innovationer.

Regeringen har under 2017 beslutat om en digitaliseringsstrategi, för att tydliggöra och stärka arbetet med att uppnå det av riksdagen beslutade målet att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter.⁶⁶ Riksdagen har också fattat beslut om mål gällande effektiva, säkra och robusta elektroniska kommunikationer,⁶⁷ samt om bredband i världsklass.⁶⁸ Till detta kan läggas EU-kommissionens strategi för en digital inre marknad,⁶⁹ som kompletterar det sedan tidigare gällande förvaltningspolitiska målet om en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.⁷⁰

Regeringen anser att fler gemensamma insatser krävs för att nå målet för digitaliseringen av den offentliga förvaltningen. För att stärka styrningen och samordningen av digitaliseringen av den offentliga Sverige har regeringen beslutat om en fyraårig satsning på e-förvaltning 2014–2018.⁷¹

Regeringen har vidare inrättat ett råd för digitaliseringen av den offentliga Sverige⁷² och undertecknat en avsiktsförklaring med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) om en digital förnyelse av den offentliga Sverige.⁷³ Regeringen har även beslutat om en ny myndighet för digitalisering av den offentliga sektorn. Myndigheten ska inrättas per den 1 september 2018 och ha till uppgift att utveckla, samordna och stödja digitaliseringen av statliga myndigheter, kommuner och landsting.⁷⁴

⁶⁶ För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi, N2017/03643/D, prop. 2011/12:1, utg. omr. 22, bet. 2011/12: TU1, rskr. 2011/12:87.

⁶⁷ Prop. 2014/15:1, utg. omr. 22, bet. 2015/15: TU1, rskr. 2014/15:86.

⁶⁸ Prop. 2009/10:193, utg. omr. 22, bet. 2009/10: TU18, rskr. 2009/10:297. Se även regeringens Bredbandsstrategi (dnr N2016/08008/D).

⁶⁹ KOM[2015]192, slutlig.

⁷⁰ Prop. 2009/10:175, bet. 2009/10: FiU38, rskr. 2009/10:315.

⁷¹ Prop. 2014/15:1 utg. omr. 22, s. 148.

⁷² Dnr N2015/07452/EF.

⁷³ Dnr N2015/07455/EF.

⁷⁴ Prop. 2017/18:1 utg. omr. 2, s. 98.

4 Allmänna utgångspunkter för utredningens arbete

4.1 Tolv utgångspunkter har varit vägledande för utredningens arbete

Utredningen har utifrån direktiven och under arbetets gång identifierat och formulerat tolv allmänna utgångspunkter som varit vägledande för utredningens arbete. Vägledande i detta har varit uppdraget att ur ett *allsidigt perspektiv* utarbeta förslag som kan ligga till grund för regeringens kommande ställningstagande om hur framtidens alarmeringstjänst lämpligen bör regleras och organiseras.¹

- I nödvändig utsträckning bygga vidare på och komplettera tidigare utredningar.
- Att inte utan starka skäl ändra sådant som är väl fungerande i dagens ordning.
- Enskildas möjligheter att snabbt få kontakt med polis, statlig och kommunal räddningstjänst och sjukvård för effektiva hjälpinsatser i en nödsituation måste säkerställas.
- Samhällets alarmeringstjänst är ett offentligt åtagande.
- Att få till en så samordnad alarmeringstjänst som möjligt liksom tydliga roller för den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen, givet det begränsningar som ligger *dels* i utredningens direktiv när det gäller hjälporganens rättsliga befogenheter och rådighet över sina resurser, *dels* i EU-rätten.

¹ Dir. 2015:113 s. 4 f.

- Den nationella alarmeringsfunktionen ska ha en regional organisationsnivå för att säkerställa hjälporganens regionala och lokala behov av samverkan och samordning vid hantering av olyckor och kriser.
- Offentlighet, insyn och tillsyn, möjlighet till överföring av uppgifter och skyddet av den personliga integriteten måste säkerställas i den nationella alarmeringsfunktionen.
- En teknisk lösning behöver införas för att möjliggöra en starkt samordning mellan berörda aktörer.
- Samhällets alarmeringstjänst ska fungera såväl i vardagen som vid kris.
- I Sverige ska vi enbart ha nödnumret 112 och samhällets alarmeringstjänst ska fungera likvärdigt över hela landet och för alla.
- Utredningen har haft att utreda två organisationsformer, myndighet och bolag, och förorda en av dessa organisationsformer.
- En tydlig begreppsapparat behövs.

Nedan utvecklar utredningen beskrivningen av innebörden av dessa allmänna utgångspunkter och hur utgångspunkterna har påverkat utredningens arbete.

4.2 Utredningen har haft att i nödvändig utsträckning bygga vidare på och komplettera tidigare utredningar²

Av direktiven till utredningen framgår att utredningen i sitt arbete, i nödvändig utsträckning, ska beakta både de överväganden och förslag som lämnats av den tidigare Alarmeringstjänstutredningen³ och remissutfallet avseende förslagen i utredningens betänkande.

Utredningen har också haft att beakta regeringens skrivelse Riksrevisionens rapport om regeringens styrning av SOS Alarm

² a. dir. s. 4 f. och 13.

³ SOU 2013:33.

(Skr. 2015/16:50) som också innehåller Riksrevisionens rapport Regeringens styrning av SOS Alarm (RIR 2015:11).

Vissa delar såsom hur alarmeringssystemet fungerar, SOS Alarms verksamhet och identifierade problem i systemet är väl redovisade i nyss nämnda material. Utredningen har därför strävat efter att enbart göra de ytterligare kompletterande utredningar, beskrivningar eller förtydliganden som behövts för att genomföra uppdraget.

Frågorna i de tilläggsuppdrag som utredningen har fått genom tilläggsdirektiv i juli 2017⁴ har inte hanterats i någon tidigare utredning.

4.3 Att inte utan starka skäl ändra sådant som är väl fungerande i dagens ordning

Utredningen har haft som utgångspunkt att inte utan starka skäl ändra sådant som är väl fungerande i dagens ordning. Utredningen anser att ivern och ambitionen att åstadkomma en så optimal lösning som möjligt inte får riskera att onödigtvis störa den viktiga 24/7-verksamhet som alarmeringstjänsten de facto är och att därigenom skapa nya brister som kan vara väl så svåra att bemästra. Utredningen har mot denna bakgrund behövt göra ett flertal avvägningar. Utredningen har fokuserat på det som kan ses som de viktigaste bristerna i dagens ordning, vilka regeringen också pekar på i direktiven, och som försvårar den eftersträvade samordningen och undvikit att ”laga det som inte är trasigt”. Skälen för detta har varit flera.

För det första är det som sagt av största vikt att inte i onödan riskera alarmeringsverksamhetens fortlevnad och möjlighet att effektivt kunna verka under kommande förändringar som även kan komma att innebära organisationsförändringar. En alarmeringsfunktion gynnas av stabila förutsättningar. *För det andra* har utredningen tolkat att det i uppdraget ligger ett krav på att de förändringar som utredningen föreslår ska vara så kostnadseffektiva som möjligt i förhållande till det som ska uppnås – främst en förbättrad

⁴ Dir. 2017:84.

samordning och ökade möjligheter för regeringen att styra och löpande följa upp alarmeringsverksamheten.

4.4 Enskildas möjligheter att snabbt få kontakt med polis, statlig och kommunal räddningstjänst och ambulanssjukvård för effektiva hjälpinsatser i en nödsituation måste säkerställas⁵

Regeringens utgångspunkt har enligt direktiven varit att en nationell alarmeringsfunktion ska säkerställa enskildas möjligheter till snabb kontakt för effektiva hjälpinsatser. Dåvarande inrikesminister Anders Ygeman uttryckte vid 112-dagen år 2016 att när individen är som svagast ska samhället vara som starkast.⁶ Justitieminister Morgan Johansson har vid flera tillfällen gett uttryck för att en nödställd ska kunna påräkna snabb hjälp när så behövs. Tidsfaktorn är ofta mycket kritisk i en nödsituation.

Regeringen uttryckte i budgetpropositionen för 2018 att svarstiderna hos SOS Alarm fortsatt är för långa och inte lever upp till de tider som stipuleras i det statliga alarmeringsavtalet. Regeringen föreslog därför att SOS Alarm skulle tillföras ytterligare medel för att skapa förutsättningar för förbättrade svarstider och fortsatt utveckling av verksamheten.⁷ Riksdagen beslöt i enlighet med regeringens förslag.

Samordningen inom den nationella alarmeringsfunktionen ska fungera så att den hjälpsökande bara ska behöva framföra sitt budskap en gång och inte förväntas upprepa det till flera aktörer i alarmeringskedjan. När ett eller flera hjälporgan behöver kopplas in i ett pågående nödsamtal så bör det ske på ett sätt som upplevs så ”sömlöst” som möjligt för den enskilde. Det ställer krav på god samordning och möjligheter att dela information i realtid. Detta ställer krav på ett gott aktörsgemensamt agerande så att den samlade förmågan att möta en händelse blir så stor som möjligt.

För att den enskilde ska kunna ges så snabb, säker och effektiv hjälp som möjligt har det också varit viktigt att skapa en ordning som

⁵ Dir. 2015:113, s. 5 f.

⁶ www.regeringen.se/tal/2016/02/tal-av-anders-ygeman-pa-112-dagen-den-11-februari-2016/ (hämtad 20180312).

⁷ Prop. 2017/18:1, utg. omr. 6, s. 91

ger de olika hjälporganen goda förutsättningar att både råda över sina resurser och att genomföra sina respektive uppdrag, enskilt och tillsammans. En sådan ordning ökar den enskildes möjligheter till rätt hjälpinsats, i rätt tid och på rätt plats.

4.5 Samhällets alarmeringstjänst är ett offentligt åtagande⁸

I budgetpropositionen för år 2015 uttryckte regeringen att samhällets alarmeringstjänst är ett grundläggande offentligt åtagande och att en förutsättning är att staten kan utöva tillräcklig kontroll och styrning av verksamheten.⁹ Denna uppfattning delades av Försvarsutskottet som uttryckt att alarmeringstjänsten är en central samhällsfunktion som ska garantera medborgarna tillgång till en snabb, säker och effektiv larmbehandling och därmed tillgång till samhällets räddningstjänst.¹⁰ Regeringen har återigen betonat detta i budgetpropositionen för 2018¹¹ liksom att Sveriges förmåga att förebygga, hantera och lära från olyckor och kriser samt beredskapsplanering för civilt försvar bygger på den samlade förmågan hos alla aktörer i samhället.¹²

Det offentliga åtagandet inom samhällets alarmeringstjänst har både en statlig och en kommunal del. Det är en utmaning att hitta en ordning för att samordna effektuerandet av detta åtagande när vi har en samhällsstruktur som innebär att det finns huvudmän på olika samhällsnivåer som beslutar om och ansvarar för den operativa driften av en så viktig samhällsfunktion. När det gäller den statliga delen av det offentliga åtagandet, har utredningen funnit anledning att även beakta målet för förvaltningspolitiken som är en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.¹³

⁸ a. dir. s. 5 och 12 ff.

⁹ Prop. 2014/15:1, utg. omr. 6, s. 100.

¹⁰ Bet. 2014/15:FöU11, utg. omr. 6, s. 23.

¹¹ Prop. 2017/18:1, utg. omr. 6, s. 85.

¹² a. prop. s. 69.

¹³ Prop. 2009/10:175 s. 27, bet. 2009/10:FiU38 s. 3 och 5, rskr. 2009/10:315.

I avsnitt 6.2.1 behandlar utredningen frågan om den kommunala självstyrelsen och i avsnitt 6.3 behandlar utredningen frågor om EU-rättens reglering av tjänster av allmänt intresse (SGI) och dess betydelse för utredningens uppdrag.

4.6 Att få till en så samordnad alarmeringstjänst som möjligt liksom tydliga roller för den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen¹⁴

I budgetpropositionen för år 2015 skrev regeringen att en samordnad alarmeringskedja bör eftersträvas.¹⁵ Försvarskommittén har delat uppfattningen och har anfört att en samordnad alarmeringstjänst som helhet är en viktig grund för samhällets skydd mot olyckor och krisberedskap och för samordningen av en lägesbild och resurser vid större händelser och kriser i samhället.¹⁶

Regeringen uttrycker i direktiven till utredningen att alarmeringen bör *samordnas bättre*, och pekar bl.a. på risken att om alarmeringen inte är väl samordnad och sammanhållen så kan det i förlängningen leda till att enskildas möjlighet att få likvärdig, effektiv och säker hjälp i ett nödläge försämras.¹⁷ I dag finns ingen aktör med uttryckligt ansvar för att säkerställa att alarmeringen är samordnad och väl sammanhållen.¹⁸ Långsiktighet ska eftersträvas där inga kortsiktiga överväganden styr vad som görs och av vem. Det måste finnas en stabilitet i uppdrag och finansiering.

Med hjälporgan avses i direktiven till utredningen Polismyndigheten, statlig och kommunal räddningstjänst, och landsting.¹⁹ Utredningen tolkar det som att samtliga dessa hjälporgan *ska* anslutas till och vara en integrerad del i den framtida nationella alarmeringsfunktionen. Den närmare tidplanen för detta får läggas fast i samband med att funktionen inrättas (se också avsnitt 19.1).

¹⁴ a. dir. s. 5 och bet. 2014/15:FöU6 s. 23.

¹⁵ Prop. 2014/15:1, utg. omr. 6, s. 100.

¹⁶ Bet. 2014/15:FöU6, s. 23.

¹⁷ Dir. 2015:133, s. 2 f.

¹⁸ a. dir. s. 3.

¹⁹ a. dir. s. 5.

Regeringen uttrycker i direktiven till utredningen att hjälporganen även fortsättningsvis ska ha *full bestämmanderätt över sina resurser* och att det varken är nödvändigt eller ändamålsenligt att ge den nationella alarmeringsfunktionen *befogenheter* inom hjälporganens nuvarande respektive ansvarsområden.²⁰ Detta var också viktiga aspekter som framfördes från remissinstanserna när de yttrade sig över Alarmeringstjänstutredningens förslag. Alarmeringsfunktionens uppgifter och ansvar ska vidare preciseras i rättsliga och andra avseenden i förhållande till hjälporganen enligt direktiven.²¹ Utredningen har tolkat detta som att när regeringen refererar till befogenheter så menas de *rättsliga befogenheter* som hjälporganen har enligt främst den speciallagstiftning som styr respektive hjälporgans verksamhet.

Det är vidare viktigt enligt regeringen att utforma en alarmeringsfunktion på ett sådant sätt att hjälporganen inte ser något egentligt behov av att bygga upp egna alarmeringscentraler i någon större omfattning.²² Utredningen tolkar detta så att regeringens avsikt är att det inte ska byggas fler alarmeringscentraler på grund av brister i t.ex. utförande och tjänster hos en nationell alarmeringsfunktion men att direktivet inte ger uttryck för att utredningen ska utreda ett förbud mot att bygga upp fler larm- och ledningscentraler (se närmare avsnitt 5.5 angående alarmerings-, larm- och ledningscentral). Det är givet att ju fler aktörer och centraler som ska samordnas desto större utmaning för samordningen av dem.

I dag har hjälporganen genom bl.a. reglering i speciallagstiftningen det *fulla ansvaret* inom sina områden för styrning, ledning, organisering och resursfördelning och ett ansvar att bedöma vilken kompetens som krävs för att fullgöra uppdraget. Ska hjälporganen även fortsättningsvis kunna ta det ansvaret på ett tydligt sätt behöver de ha fortsatt full rådighet över sina resurser. I annat fall försvåras deras möjligheter att göra nödvändiga helhetsbedömningar av sina resurser. Samtidigt klarar ingen aktör allt utan alla som bidrar måste samverka för en god helhet. För att samtliga aktörer som verkar inom alarmeringsområdet ska kunna genomföra snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser krävs tydlighet i rollerna. Det-

²⁰ a. dir. s. 5 och 6.

²¹ a. dir. s. 8.

²² a. dir. s. 6.

samma gäller vad som förväntas av alarmeringsfunktionen och de olika hjälporganen när det gäller att förse varandra med ett så bra och relevant underlag som möjligt för olika beslut före och under en insats. Det kan bl.a. handla om vem som ska agera, vilka resurser som ska användas och var insatsen ska göras.

För att regeringens ambitioner i direktiven till utredningen ska kunna förverkligas krävs inte bara en fysisk ordning i form av en nationell alarmeringsfunktion, utan också en samlad författningsreglering på området som tydligt både uttalar behovet av och skapar förutsättningar för en bättre samordning mellan hjälporganen och alarmeringsfunktionen. Till detta kommer också behovet av en gemensam teknisk lösning för *dels* bättre möjligheter till kommunikation och informationsutbyte mellan hjälporganen och alarmeringsfunktionen, *dels* ett gemensamt system för geodata.

Det har för utredningen således handlat om att skapa en ordning där överbryggningsen mellan de olika aktörerna utformas så att larmkedjan blir så sammanhållen som förutsättningarna i direktivet tillåter. Allt för att kunna ge enskilda nödställda snabb, säker och effektiv hjälp.

Eftersom regeringen i direktiven tydligt pekar ut vilka hjälporgan och hänvisningstjänster som utredningen ska beakta så har utredningen inte prövat om några andra (hjälp)organ eller hänvisningstjänster ska kunna nås via nödnummer 112 såsom exempelvis flygambulans, Tullverket (narkotikatips) och jourhavande tandläkare.

Utöver de hjälporgan som regeringen pekar ut i direktiven finns en mängd andra aktörer, inte minst frivilligorganisationer, som redan i dag arbetar nära hjälporganen. Det gäller bl.a. Sjöräddningssällskapet, Missing people²³ och andra ideella organisationer med jourtelefon som Barnens rätt i samhället (BRIS)²⁴, Jourhavande medmänniska²⁵ och Mind²⁶. Även om det inte har ingått i utredningens uppdrag att lämna några närmare förslag om att dessa ska vara en integrerad del av den nationella alarmeringsfunktionen eller i samordningen av samhällets alarmeringstjänst, så är det viktigt för utredningen att nämna dem. Det är inte uteslutet att dessa övriga

²³ <http://missingpeople.se/om-oss/> (hämtad 20180312).

²⁴ www.bris.se/for-barn-och-unga/prata-med-en-kurator/ring-116-111/ (hämtad 20180312).

²⁵ www.jourhavande-medmanniska.se/?page_id=95 (hämtad 20180312).

²⁶ <https://mind.se/om-oss/> (hämtad 20180312).

aktörer i en framtid kommer att i någon teknisk eller formell mening kunna anslutas till den nationella alarmeringsfunktionen.

Om man tar utgångspunkt i enskilda nödställdas hjälpbehov så pågår en utveckling i samhället som pekar mot att *tidsfaktorn* i många fall är den mest avgörande faktorn för att en hjälpinsats ska kunna lyckas. Allt fler samhällsaktörer (inklusive privatpersoner) kan göra stor nytta och kommer även fortsättningsvis att behöva finnas med i en effektiv larmkedja. Här finns bland annat flera kommunala funktioner utöver räddningstjänster som har och kommer att få viktiga roller; hemtjänstpersonal kan ingripa i akuta lägen, kommunal räddningstjänst ingriper i akuta sjukvårdsuppdrag och vid suicidlarm, privatpersoner larmas via SMS till hjärtstopp och så vidare. En framtida alarmeringstjänst behöver ha ett uppdrag som tillåter och uppmuntrar interaktion med många olika aktörer och funktioner och inte enbart med de traditionella blåljusaktörerna.

Utredningen har strävat efter att förslagen ska präglas av en så pass stor flexibilitet att både samhällsutvecklingen i stort och digitaliseringens utveckling i synnerhet både kan ställa krav på och ge många nya möjligheter till anslutningar till den nationella alarmeringsfunktionen än vad som är fallet och möjligt i dag. Behoven och kraven på de elektroniska kommunikationerna förändras ständigt och snabbt vilket kräver att dessa är flexibla och utvecklingsbara för att kunna svara mot framtidens behov och möjligheter. Områdets snabba förändringstakt kräver också en större flexibilitet med ett aktivt och kontinuerligt arbete för att regelverket skall kunna hantera nya och förändrade situationer.²⁷

²⁷ Jfr prop. 2002/03:110 s. 104.

4.7 Den nationella alarmeringsfunktionen ska ha en regional organisationsnivå för att säkerställa hjälporganens regionala och lokala behov av samverkan och samordning vid hantering av olyckor och kriser²⁸

Regeringens uppfattning är att det är nödvändigt att den nationella alarmeringsfunktionens organisation även består av en regional nivå med hänsyn till den landsomfattande verksamhet som funktionen ska bedriva och till hur berörda hjälporgan är organiserade.²⁹ I vissa fall ska även hjälporganens behov av samverkan och samordning vid nödsituationer säkerställas genom samlokalisering.³⁰

Frågan om regional indelning handlar om att skapa en likvärdighet i enskildas tillgång till samhällets hjälpinsatser, underlätta för hjälporganen och alarmeringsfunktionen att samverka och om balansen mellan det nationella och det lokala perspektivet. Det handlar vidare om att kunna tillgodose redundans och säkerhet. Direktiven till utredningen innehåller inget krav på att utredningen ska lämna några förslag på sätesort för den nationella alarmeringsfunktionen.

I enlighet med direktiven har det för utredningen varit relevant att beakta de regionala behov av samverkan som finns inom hälso- och sjukvården, allmän ordning och säkerhet, skydd mot olyckor och krisberedskap. Utredningen har också haft kontakter med företrädare för den statliga Indelningskommittén (Fi 2015:09) som bl.a. haft till uppgift att föreslå en samordnad regional indelning för de statliga myndigheter för vilka en geografisk samordning är relevant för staten som helhet samt för kommuner och landsting.³¹

Det har också varit relevant för utredningen att vid hanteringen av frågan om den regionala organisationen beakta hjälporganens nuvarande regionindelningar.³² Det har också varit relevant att beakta de alarmeringscentraler som SOS Alarm i dag bedriver runt om i landet. Särskilt de alarmeringscentraler vid vilka hjälporganen redan i dag är samlokaliserade. Utredningens förslag bör nämligen

²⁸ a. dir. s. 11 f.

²⁹ a. dir. s. 11.

³⁰ a. dir. s. 11.

³¹ SOU 2018:10.

³² a. dir. s. 11 f.

inte medföra att samverkan och samordning som fungerar i dag försvåras framöver.

I dag ser lösningarna för samverkan i alarmeringen olika ut hos olika hjälporgan. Hjälporganen har med andra ord i olika utsträckning kapacitet och möjligheter att genom sina system och lösningar samverka med andra vid en händelse. Flera hjälporgan har genom tekniskt stöd stärkt sina möjligheter till samverkan. Det har varit utredningens ambition att de förslag som läggs ska stödja och utveckla hjälporganens samverkan. Detta genom både en teknisk lösning som möjliggör en ökad informationsdelning och ett ökat informationsutbyte, ett gemensamt system för geodata och genom att ta tillvara på de möjligheter som finns till både fysisk samlokalisering och digital samverkan.

Utredningens överväganden och förslag när det gäller den regionala organisationen behandlas i kapitel 17.

4.8 Offentlighet, insyn och tillsyn, möjlighet till överföring av uppgifter och skyddet av den personliga integriteten måste säkerställas i den nationella alarmeringsfunktionen³³

Regeringens utgångspunkt är att det bör råda så stor offentlighet och insyn som möjligt i den nationella alarmeringsfunktionen.³⁴ Utredningen tolkar detta som att det ska finnas starka skäl för att inskränka offentligheten genom t.ex. nya sekretessbestämmelser.

Samhällets alarmeringstjänst är en skattefinansierad verksamhet vilket i sig motiverar offentlig insyn i och tillsyn över verksamheten. I denna kontext behöver alarmeringsfunktionen också hantera personuppgifter av varierande slag vid larmbehandling. Dessa uppgifter är ofta av personlig och känslig karaktär och skyddet för dem måste säkerställas.³⁵

Utredningen har också haft i uppdrag att se hur en skyldighet för alarmeringsfunktionen och hjälporganen att dela sådan information med varandra som har betydelse för personalens säkerhet

³³ a. dir. s. 9 f.

³⁴ a. dir. s. 9.

³⁵ a. dir. s. 9.

och för ett effektivt genomförande av hjälpinsatsen skulle kunna utformas.³⁶

Utredningen har behövt balansera tre olika behov och intressen mot varandra:

- behovet av insyn och offentlighet i den nationella alarmeringsfunktionen,
- behovet av att den nationella alarmeringsfunktionen får tillgång till den information som behövs och ges de befogenheter som krävs för att effektivt kunna hantera sin verksamhet,
- behovet av att enskildas personliga integritet skyddas.

Utredningens överväganden och förslag när det gäller offentlighet, sekretess, tillsyn, överföring av uppgifter och personlig integritet i denna del behandlas i kapitel 15.

4.9 En teknisk lösning behöver införas för att möjliggöra en bättre samordning mellan berörda aktörer³⁷

Utredningen har enligt direktiven haft i uppdrag att analysera och redovisa förutsättningarna för ett successivt införande av en teknisk plattform för mottagning och behandling av larm samt informationsdelning och informationssamordning mellan berörda aktörer på alarmeringsområdet och mot bakgrund av sin analys även utarbeta de författningsförslag som behövs för ett sådant införande.³⁸ Den tekniska plattformen, och genom en sådan bättre möjligheter till en säker, robust och interoperabel digital hantering av larm och utbyte av nödvändig information mellan hjälporganen, är central för att samhällets alarmeringstjänst ska kunna samordnas på ett bättre sätt än i dag. Detta för att bl.a. öka effektiviteten men även säkerheten i larmbehandlingen.

Under utredningens arbete har det visat sig att uttrycket ”gemensam teknisk plattform” är något problematiskt som beteckning

³⁶ Dir. 2017:84.

³⁷ Dir. 2015:133 s. 10 f.

³⁸ a. dir. s. 10 f.

för det som ska övervägas. Teknisk plattform kan betyda och ge association till olika saker. Det kan t.ex. tolkas som ett för alla hjälporgan gemensamt lednings- och ärendehanteringssystem eller mer som en digital mötesplats där respektive hjälporgan via sina egna system kan ”tala med varandra”. Av detta skäl har utredningen valt att i detta betänkande använda uttrycket teknisk lösning.

Under utredningens arbete har det också blivit tydligt att arbetet med att ta fram en gemensam teknisk lösning behöver iaktta och förhålla sig till det faktum att bl.a. informations- och kommunikationsinfrastruktur under bara de senaste åren har blivit en allt mer central del av samhällets säkerhetsarbete. Utredningen har närmare beskrivit detta i avsnitt 3.6. Utredningen har sett vikten av att vid utvecklandet av en teknisk lösning för alarmeringsverksamheten beakta annat utvecklingsarbete när det gäller olika tekniska kommunikationslösningar som pågår hos andra myndigheter till följd av ökat fokus på inte minst civilt försvar och krisberedskap. Dessa olika utvecklingsinsatser måste enligt utredningens uppfattning stödja och dra nytta av varandra och inte göras i separata spår.

I arbetet med den tekniska lösningen har utredningen vidare utgått från regeringens mål för digitalisering av det offentliga Sverige. Målet är en enklare vardag för medborgare, en öppnare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet samt högre kvalitet och effektivitet i verksamheten.³⁹ Dessa mål knyter också an till det övergripande målet för it-politiken att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter.⁴⁰ Ett av delmålen, som beslutades efter det att Alarmeringstjänstutredningen lagt fram sitt betänkande, är att elektroniska kommunikationer ska vara effektiva, säkra och robusta samt tillgodose användarnas behov.⁴¹

Utredningens överväganden och förslag när det gäller en teknisk lösning behandlas i kapitel 13.

³⁹ Näringsdepartementet (2012) Strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning, N2012/6402/ITP, www.regeringen.se/regeringens-politik/it-politik/mal-for-it-politik/ (hämtad 20180312).

⁴⁰ Prop. 2011/12:1, utg. omr. 22, bet. 2011/12:TU1, rskr. 2011/12:87.

⁴¹ Prop. 2014/15:1, utg. omr. 22, bet. 2014/15:TU1, rskr. 2014/15:86.

4.10 Samhällets alarmeringstjänst ska fungera såväl i vardagen som vid kris⁴²

Som framgått i kapitel 3 har ett antal väsentliga förändringar skett bl.a. när det gäller synen på frågor om säkerhet, försvar och krisberedskap. Synen och förväntningarna på samhällets alarmeringsfunktion har i takt med dessa förändringar ökat, vilket är något som utredningen har beaktat i arbetet. Den nationella alarmeringsfunktionens roll inom säkerhet, försvar och krisberedskap och de utgångspunkter som utredningen haft att beakta beskrivs närmare i kapitlen 10 och 17.

Målen för samhällets krisberedskap är att minska risken för olyckor och kriser, liksom att värna människors liv och hälsa samt grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter genom att upprätthålla samhällsviktig verksamhet och hindra eller begränsa skador på egendom och miljö då olyckor och krissituationer inträffar.⁴³ Krisberedskap är en utgångspunkt för arbetet med det civila försvaret. Målet för det civila försvaret är att värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmakten vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.⁴⁴

Att samhällets alarmeringstjänst fungerar väl har betydelse inte bara för enskilda nödställda utan också för samhällets samlade skydd mot olyckor och för krisberedskap. Den nationella alarmeringsfunktionens och hjälporganens egna och samlade förmågor att fungera väl vid allvarliga olyckor och kriser är viktiga både ur den enskildes och ur samhällets perspektiv. En nationell alarmeringsfunktion behöver därför vara så organiserad och dimensionerad att den ges en förmåga att inte bara kunna hantera vad som kan betecknas som normalhändelser utan att den även har förmågan att skala upp verksamheten för att kunna hantera större händelser eller störningar i samhället. Det som skiljer ”normalhändelser” från ett krisläge handlar ofta om omfattningen av händelsen och konsekvenserna för samhället. Detta innebär att utredningen i framtagandet av sina förslag haft att utgå ifrån kravet på god funk-

⁴² a. dir. s. 6 f. och 11 f.

⁴³ Prop. 2017/18:01, utg. omr. 6, s. 12.

⁴⁴ a. prop. s. 12.

tionalitet även under mycket krävande förhållanden. Vidare har utredningen utgått från att höga krav på skydd och robusthet måste ställas i olika avseenden.⁴⁵

4.11 Sverige ska enbart ha nödnumret 112 och samhällets alarmeringstjänst ska fungera likvärdigt över hela landet och för alla

Enligt direktiven till utredningen ska den nationella alarmeringsfunktionen ta emot larm på nödnummer 112 och därmed har regeringen lagt fast att Sverige enbart ska använda nödnummer 112.

Den nationella alarmeringsfunktionen ska enligt direktiven till utredningen även kunna ta emot larm på annan larmväg än nödnummer 112.⁴⁶ Vad som avses eller menas med annan larmväg anges inte närmare i direktiven. Nödanrop kan exempelvis komma via andra kanaler såsom sjöfartens VHF (Very High Frequency) kanal 16 och annan radiokommunikation. En närmare analys av innebörden av andra larmvägar görs i kapitel 8.

Utredningen har haft att beakta program- och målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § regeringsformen som stadgar att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Stadgandet följs idémässigt upp i annan lagstiftning. Målet för skydd mot olyckor är att i hela landet bereda människors liv, hälsa, egendom och miljö ett – med hänsyn till de lokala förhållandena – tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor (1 kap. 1 § lagen [2003:778] om skydd mot olyckor).⁴⁷ Målet med hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. Vården ska ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet (3 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen [2017:30]). Försvarsutskottet har också betonat behovet av likabehandling över landet.⁴⁸

Frågan om likabehandling innehåller också sådant som täckning, tillgänglighet, språk m.m. Även frågan om alarmeringsfunktionens

⁴⁵ a.dir. s. 12.

⁴⁶ a.dir. s. 6.

⁴⁷ Jfr också prop. 2017/18:1, utg. omr. 6, s. 69.

⁴⁸ Bet. 2014/15:FöU6, s. 23.

regionala indelning har som nämnts tidigare en koppling till frågan om likvärdig tillgång till samhällets hjälp. Det har inte ingått i utredningens uppdrag att lämna några närmare förslag om t.ex. nationella riktlinjer för täckning, tillgänglighet och språk. Utredningen utesluter inte att sådana kan komma att behöva arbetas fram för att säkerställa en större likvärdighet i händelse av sjukdom, olyckor och andra akuta kriser.

4.12 Utredningen har haft att utreda två organisationsformer, myndighet och bolag, och förorda en av dessa organisationsformer

Riksdagen tillkännagav i februari 2015 för regeringen som sin mening att regeringen bör tillsätta en utredning med uppgift att lämna förslag till hur en sammanhållen myndighet för alarmeringstjänsten bör organiseras.⁴⁹ Enligt Försvarsutskottet förbättras möjligheterna till samverkan med alla delarna i larmkedjan och likabehandling över landet genom ett samlat ansvar hos en myndighet.⁵⁰

I enlighet med direktiven till utredningen har utredningen haft att utarbeta förslag på dels en statlig förvaltningsmyndighet, dels ett bolag.⁵¹ Direktiven klargör att när det gäller förvaltningsmyndighet så är det endast statlig förvaltningsmyndighet som ska övervägas. Eftersom det anges att utredningen ska lämna förslag på hur en sådan myndighet kan inrättas är det inte ett alternativ att överväga att lägga uppgifterna på en redan befintlig myndighet.

När det gäller bolagsformen ger direktiven inte någon närmare vägledning kring hur regeringen ser på framtida ägandeförhållanden med avseende på frågan om bolaget ska vara hel- eller delägt av staten eller annan ägare. Det är däremot regeringens avsikt att staten ska kunna utöva *tillräcklig kontroll och styrning* av verksamheten, liksom att det finns brister i förutsättningarna för och styrningen

⁴⁹ a. bet. s. 22 och rskr. 2014/15:104.

⁵⁰ a. bet. s. 23.

⁵¹ a. dir. s. 12 f.

av samhällets alarmeringstjänst i dag.⁵² Riksrevisionen har pekat på att regeringens styrning av SOS Alarm i dag inte är tillräcklig.⁵³

Det har varit utredningens uppdrag att utifrån dessa utgångspunkter ta fram förslag på både lämpliga ägarförhållanden och hantering av andra frågor med anknytning till styrning i ett framtida bolag och att i det sammanhanget utgå från att staten ska ha ett ägande – helt eller delvis – i ett framtida bolag.

Att utredningen har haft att pröva båda organisationsformerna fullt ut har inneburit att utredningen också har haft att se till att båda förslagen har blivit analyserade och konsekvenserna belysta. Utredningen har också kunnat överlämna vissa frågor gällande båda verksamhetsformerna till en kommande organisationskommitté/särskild utredare.

Utredningens överväganden och förslag när det gäller organisationsform beskrivs fördjupat i kapitel 16.

4.13 En tydlig begreppsapparat behövs

Det har för utredningen tydligt framgått att det finns flera centrala uttryck, termer och begrepp inom alarmeringsområdet som aktörerna använder på olika sätt. Vissa av dem har olika innebörd och betydelsen av dem för olika aktörer återfinns i utredningens direktiv.

I kapitel 5 tar utredningen upp och analyserar vissa av de centrala uttryck, termer och begrepp som utredningen använder i detta betänkande. Utredningen har behövt använda en tydlig begreppsapparat, inte minst eftersom utredningen har haft i uppdrag att lägga fram förslag som innefattar författningsreglering av en samordnad alarmeringstjänst.

⁵² a. dir. s. 4 och 3.

⁵³ Riksrevisionen (2015) Regeringens styrning av SOS Alarm – viktigt för människors trygghet, RiR 2015:11 s. 81, 87 ff.

5 Vissa centrala uttryck, termer och begrepp

5.1 Allmänt

Som har nämnts i avsnitt 4.13 så har utredningen sett det som en viktig del av uppdraget att skapa en tydlig begreppsapparat inom alarmeringsområdet. Inte minst mot bakgrund av att utredningen sett att en enhetlig begreppsapparat (”att aktörerna talar samma språk”) är en förutsättning för en tydligare och bättre samordning och för att det ska vara möjligt att författningsreglera en nationell alarmeringsfunktion.

I detta kapitel redogör utredningen samlat för hur vissa centrala och i betänkandet återkommande uttryck, termer och begrepp som alarmering, samhällets alarmeringstjänst, hjälporgan och hjälpinsats, samt alarmerings-, larm-, räddnings- och ledningscentraler används i dag av SOS Alarm Sverige AB (SOS Alarm), hjälporganen och i lagstiftningen. Några av dem nämns också i utredningens direktiv.

I kapitlet analyserar utredningen också det begrepp, larmbehandling, som utredningen anser är kärnan i alarmeringen. Hur utredningen under arbetets gång kommit att se på larmbehandlingen och dess olika delmoment har varit centralt för utredningens slutliga överväganden och förslag när det gäller den nationella alarmeringsfunktionens roll och ansvar.

5.2 Alarmering

Bedömning: Med *alarmering* avses ett övergripande samlingsbegrepp som innefattar ett flertal skeenden som larmbehandling, samverkan, framtagande av lägesbilder, stöd-, informations- och varningstjänster.

Skälen för utredningens förslag

Regeringen använder begreppet alarmering i lite olika sammansättningar i direktiven till utredningen.¹

Alarmeringstjänstutredningen konstaterade i sitt betänkande att begreppen larm, alarm och alarmering ofta används synonymt i sammanhang som rör den alarmeringstjänst och den verksamhet som bedrivs vid SOS Alarm och andra larmcentraler.² Utredningen angav i sitt förslag till lag om alarmering (se 2 §) att med *alarmering* avses *mottagning av och behandling av nödsamtal* på larmnummer 112 eller annan larmväg som avsåg *nödsituation och bedömdes kräva omedelbara insatser* från räddningsorgan.³

Inom räddningstjänsten och vid olyckor används begreppet alarmering oftare än larm. Enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) ska de kommuner och statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänst se till att det finns anordningar för alarmering av räddningsorganen (se 6 kap. 10 § LSO). Enligt lagens förarbeten avses med alarmering möjligheten för allmänheten att larma räddningsorganen (ingående alarmering) och möjligheten att kalla räddningsorganen till utryckning (utgående alarmering). Med anordningar för alarmering avses inte bara alarmeringscentraler utan också t.ex. hjälptelefoner för omgående alarmering som kan behöva sättas upp på speciella platser där möjligheter till alarmering bedöms vara otillfredsställande.⁴

Mot bakgrund av det som sägs i direktiven anser utredningen att det är underförstått att alarmering ska ses som ett *övergripande sam-*

¹ Dir. 2015:113 s. 2 f., 5 och 10.

² SOU 2013:33 s. 113.

³ a. bet. s. 27, förslaget i 2 §.

⁴ Prop. 2002/03:119 s. 121 f.

lingsbegrepp som innefattar ett flertal skeenden som larmbehandling, samverkan, framtagande av lägesbilder, stöd-, informations- och varningstjänster. Det är också så som utredningen använder begreppet i detta betänkande.

5.3 Samhällets alarmeringstjänst

Förslag: Med *samhällets alarmeringstjänst* avses den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen.

Förslaget genomförs genom 3 § alarmeringslagen.

Skälen för utredningens förslag

Av utredningens direktiv⁵ framgår att regeringen med begreppet alarmeringstjänst avser ett händelseförlopp som omfattar det som händer från och med att larm inkommer till dess att t.ex. polis, räddningstjänst eller ambulanssjukvård är på plats för att genomföra en hjälpinsats.

Alarmeringstjänstutredningen framhöll⁶ att begreppet alarmeringstjänst är otydligt definierat. Med samhällets alarmeringstjänst avsåg utredningen den verksamhet som omfattar mottagning av larm på nödnummer 112 och vidare behandling av larmet i syfte att verkställa en räddningsinsats.⁷

När ”samhällets alarmeringstjänst” nämns i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och anslutande författningar åsyftas den verksamhet som SOS Alarm driver enligt det statliga alarmeringsavtalet⁸ medan Transportstyrelsen i sina föreskrifter och allmänna råd om alarmeringstjänst och flygräddningstjänst (TSFS 2015:51) åsyftar en annan verksamhet med begreppet ”alarmeringstjänst”,

⁵ a. dir. s. 5.

⁶ a. bet. s. 113.

⁷ a. bet. s. 187.

⁸ jfr 1 kap. 7 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, Post- och telestyrelsens föreskrifter om förmedling av nödsamtal och tillhandahållande av lokaliseringssuppgifter till samhällets alarmeringstjänst (PTSFS 2008:2 senast ändrad genom PTSFS 2011:4) och bilaga 6. Nodnummer-och-SOS/.

⁹ 1 kap. 1 och 5 §§ Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om alarmeringstjänst och flygräddningstjänst (TSFS 2015:51).

nämligen en verksamhet med uppgift att underrätta berörda enheter när ett luftfartyg behöver räddningstjänst samt i nödvändig omfattning stödja denna enhet.

Utredningen har utgått ifrån att med samhällets alarmerings-tjänst avses den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen. Detta regleras i 3 § alarmeringslagen.

5.4 Hjälporgan och hjälpinsats

Förslag: Med *hjälporgan* avses

- Polismyndigheten som ansvarar för uppgifter enligt polis-lagen (1984:387),
- statliga och kommunala myndigheter som ansvarar för räddningstjänst enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor samt
- landsting som ansvarar för sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

Med hjälpinsats avses insats av hjälporganen.

Förslaget genomförs genom 4 § alarmeringslagen.

Skälen för utredningens förslag

Den nationella alarmeringsfunktionen ska vara en samordnande länk mellan de hjälpbehövande och de som kan och ska hjälpa.

I direktiven till utredningen använder regeringen begreppen *hjälporgan* och *hjälpinsats* och där anges också vilka aktörer som regeringen avser med hjälporgan, nämligen

- Polismyndigheten som ansvarar för uppgifter enligt polislagen (1984:387),
- statliga och kommunala myndigheter som ansvarar för räddningstjänst enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor samt

- landsting som ansvarar för sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)^{10, 11}

I direktivet använder regeringen, förutom uttrycket landsting eller landsting som ansvarar för sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen, även begreppen ambulans respektive ambulanssjukvård.

Utredningen använder i detta betänkande begreppet hjälporgan, och i 4 § alarmeringslagen beskrivs vad som i lagen ska avses med hjälporgan.

Med hjälpinsats förstås den insats som hjälporganen gör. Alarmeringstjänstutredningen använde begreppet räddningsinsats för att beskriva de insatser som bedrivs för att undsätta eller hjälpa en nödställd.¹² Begreppet kritiserades av remissinstanserna för att det gav en otydlig bild av Alarmeringsmyndighetens roll, eftersom begreppet återfinns i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och där endast omfattar räddningstjänst och därför inte avser polisiär verksamhet eller hälso- och sjukvård.

I beskrivningen av landstingen som hjälporgan använder utredningen i brödtexten i detta betänkande begreppen landsting respektive ambulanssjukvården.¹³ Detta för att inte tynga brödtexten med långa beskrivningar. Detta ska dock inte tolkas så snävt att det enbart handlar om själva ambulanssjukvården och transportererna med ambulans. Det kan nämligen finnas delar i landstingens katastrofmedicinska beredskap som också behöver innefattas i beskrivningen av landstingen som hjälporgan. Det kan t.ex. handla om övergripande samordnings- och ledningsfunktioner (t.ex. landstingens tjänstemän i beredskap – TiB) som ur ett övergripande katastrofmedicinskt perspektiv behöver fatta beslut om t.ex. fördelning av patienter till olika sjukhus. Det kan finnas samverkans- och ledningsfunktioner på flera nivåer i landstingens verksamhet som på olika sätt behöver integreras i eller få stöd av den nationella alarmeringsfunktionen.

¹⁰ Den 1 april 2017 ersattes hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) av hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

¹¹ a. dir. s. 5.

¹² a. bet. s. 28.

¹³ Jfr också SOSFS 2009:10.

5.5 Alarmerings-, larm-, räddnings- och ledningscentraler

5.5.1 Alarmeringscentral, larmcentral

Bedömning: Med *alarmeringscentral* avses de larmcentraler som den nationella alarmeringsfunktionen ska bedriva.

Med *larmcentral* avses en enhet som tar emot och i vissa fall vidarebefordrar larm.

Skälen för utredningens bedömning

Regeringen använder i direktiven till utredningen begreppet *alarmeringscentral*.¹⁴ Regeringen menar vidare att den nationella alarmeringsfunktionen bör utformas på ett sådant sätt att hjälporganen inte ska behöva bygga upp andra eller egna alarmeringscentraler i någon större omfattning och att den nationella alarmeringsfunktionen ska ha regionala alarmeringscentraler.¹⁵

Alarmeringscentral är ett begrepp som återfinns i lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler. Lagen tillkom för att reglera vissa delar av den verksamhet som SOS AB (SOS Alarm Sverige AB:s tidigare motsvarighet) bedrev.¹⁶ Eftersom det är SOS Alarm som för närvarande har avtal med staten är det endast SOS Alarms verksamhet som lagen reglerar.¹⁷ SOS Alarm har enligt avtalet åtagit sig att driva SOS-centraler som upprätthåller SOS-tjänsten för nödnumret 112 i hela landet samt erbjuda samtliga kommuner, landsting och statliga räddningsorgan att träffa avtal för anslutning till denna tjänst. De regionala centralerna för alarmering som SOS Alarm bedriver har genom åren benämnts olika – regional alarmeringscentral, länsalar-

¹⁴ a. dir. s. 6 och 11 f.

¹⁵ a. dir. s. 6.

¹⁶ Bet. 1981/82:TU4 med förslag till lag om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler (prop. 1981/83:24), s. 3.

¹⁷ Riksdrevisionen (2012) Statens insatser inom ambulansverksamheten (RiR 2012:20), s. 39.

meringscentral och SOS-centraler.¹⁸ SOS Alarm benämner i dag sina centraler som SOS-centraler.¹⁹

Med alarmeringscentral åsyftas alltså i dag, mer eller mindre underförstått de regionala centraler som SOS Alarm i dag i egen-skap av samhällets alarmeringstjänst bedriver.

Begreppet *larmcentral* återfinns i 1 kap. 4 § patientsäkerhetslagen (2010:659), Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om alarmeringstjänst och flygräddningstjänst (TSFS 2015:51) och i Socialstyrelsens föreskrift om Ambulanssjukvård m.m. (SOSFS 2009:10) samt i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om katastrofmedicinsk beredskap (SOSFS 2013:22). Transportstyrelsen definierar i sina föreskrifter *larmcentral* som en enhet med uppgift att ta emot och vidarebefordra larm (1 kap. 5 §) medan Socialstyrelsens föreskrifter inte innehåller någon närmare definition av *larmcentral*.

Privata aktörer använder vidare begreppet *larmcentraler* för verksamhet som de bedriver.²⁰

Utredningen har tolkat direktiven så att regeringen ser framför sig att den nationella alarmeringsfunktionen ska vara en för hela samhället ”gemensam ingång” när det gäller larm som kommer in på nödnummer 112 eller annan larmväg.

Utredningen använder begreppet *larmcentral* som en allmän beteckning på en enhet som tar emot och i vissa fall vidarebefordrar larm. Detta för att skapa en språklig enhetlighet. I de fall det är av väsentlig betydelse för sammanhanget och för förståelsen av utredningens överväganden och förslag så tydliggör utredningen begreppet *larmcentral* ytterligare, t.ex. om *larmcentralen* även är ledningscentral (se avsnitt 5.5.2).

Den nationella alarmeringsfunktionen ska bedriva ”regionala *larmcentraler*” och för att tydliggöra att dessa är en del av alarmer-

¹⁸ Jfr Kommunikationsdepartementet, 1981 den 17 december nr 45, Regeringsbeslut (RS 2392/81, SOS Alarm, Hemställan om nytt regeringsbeslut enligt 2 § lagen (1981:1104) om verksamhet hos vissa regionala alarmeringscentraler, daterad 2011-09-26, s. 1 och Prop. 1993/94:150, bilaga 6 s. 5–10 och bet. 1993/94:TU38.

¹⁹ www.sosalarm.se/om-oss/organisation (hämtad 20180312).

²⁰ Se exempelvis www.falcksverige.se/assistance/om_assistance (hämtad 20180312), produkter_foretag/larm/falck_larmcentral, www.securitas.se/sv/securitas-i-sverige/securitas-svenska-verksamhet/auktorisering-och-certifiering/ (hämtad 20180312) och PM SäkerhetsBranschen 2017-04-10 Kommentarer till 112-utredningen, www.lflarmcentral.se/om-lansforsakringar-larmcentral/ (hämtad 20180312), www.stanleysecurity.se/tjanster/sakerhetscenter/larmcentralen/ (hämtad 20180312).

ingsfunktionen så har utredningen ansett att dessa ska betecknas som alarmeringscentraler (jfr dagens SOS-centraler).

5.5.2 Räddningscentral, ledningscentral

Larmcentralerna har i dag olika benämningar beroende på inom vilken verksamhet de bedrivs. Inom räddningstjänstområdet benämns de exempelvis ibland räddningscentraler. Larmcentralerna är även i vissa fall tydliga ledningscentraler, exempelvis Polisens regionledningscentraler.

I förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor anges att flygräddningstjänst och sjöräddningstjänst ska ha *räddningscentral* (4 kap. 3 och 9 §§) medan det för miljöräddningstjänsten till sjöss anges att den ska ha en eller flera *ledningscentraler*.

Begreppet ledningscentral återfinns även i 4 kap 1 § kustbevakningsdatalagen (2012:145) angående Kustbevakningens ledningscentraler och 3 kap. 2 § polisdatalagen (2010:361) angående Polismyndighetens ledningscentraler. I den tidigare polisorganisationen hade varje polismyndighet vad som benämndes länskommunikationscentral (LKC) som svarade för ledning och styrning av den fältoperativa verksamheten. Genomförandekommittén för den nya Polismyndigheten beslutade i oktober 2014 att dessa ska ersättas med sju regionledningscentraler (RLC) och en nationell ledningscentral (NLC). Arbetet för att genomföra detta pågår.²¹

Utredningen använder som beskrivits i avsnitt 5.5.1 begreppet larmcentral som en allmän beteckning för enheter inom räddningstjänst, polis, hälso- och sjukvård och privata aktörer som ansvarar för att ta emot, och i vissa fall, vidarebefordra larm.

²¹ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (Ju 2012:16), beslutsprotokoll 2014-10-28, diarienummer JU 2012:16/2013/4.

5.6 Larmbehandling

5.6.1 Inledning

Larmbehandlingen och dess olika delmoment och aktiviteter har som sagts inledningsvis i detta kapitel varit central för utredningens slutliga överväganden och förslag när det gäller den nationella alarmeringsfunktionen och dess roll och ansvar gentemot inte minst hjälporganen.

I direktiven till utredningen anger regeringen sin syn på vad som avses med larmbehandling.²² Där anges att med ”larmbehandling” avses en alarmeringsfunktions uppgift att ta emot larm på nödnummer 112 eller annan larmväg, inhämta information från den hjälp-sökande och på grundval av det bedöma händelsen i enlighet med hjälporganens larmplaner och övriga instruktioner för att därefter förmedla larmet och sin bedömning av händelsen till hjälporganen, som även i fortsättningen ska ha till uppgift att besluta om att inleda och leda hjälpinsatserna.

Begreppet larmbehandling finns inte klart och enhetligt definierat varken i lag eller på annat sätt. Under utredningens arbete har det också framkommit att varken hjälporganen eller andra berörda aktörer har någon enhetlig syn på larmbehandlingens olika moment, än mindre hur de ska betecknas eller vem som framöver bör ansvara för vad. Detta framgår också av remissinstansernas svar på Alarmeringstjänstutredningens överväganden och förslag. Det har till 112-utredningen också framförts synpunkter på hur larmbehandlingens olika moment beskrivs i direktiven och vem som i en nyordning med en nationell författningsreglerad alarmeringsfunktion ska ansvara för de olika momenten.

Alarmeringsavtalet kan sägas ge *en* beskrivning av hur larmbehandling i praktiken kan gå till *i dag* medan Alarmeringstjänstutredningens betänkande ger uttryck för en annan syn på hur larmbehandling borde utföras av en Alarmeringsmyndighet.

Mot denna bakgrund av olika åsikter och synsätt har utredningen sett ett behov av att närmare analysera begreppet larmbehandling och komma fram till en beskrivning som kan ligga till grund för en författningsreglering av larmbehandlingen. I det sammanhanget har

²² a. dir. s. 5 f.

utredningen tagit sin utgångspunkt i, förutom Alarmeringstjänstutredningens hantering av frågan om larmbehandling och remissinstansernas synpunkter och vad regeringen säger i direktiven om hjälporganens ansvar, vad som framkommit under utredningens arbete och vid kontakter med utredningens experter, sakkunniga och andra företrädare för SOS Alarm och hjälporganen.

Utredningen återkommer senare i kapitel 8 till frågan om fördelningen av roller och ansvar i larmbehandlingen när det gäller den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen. I det sammanhanget har det visat sig att skrivningen i direktiven om att hjälporganen även fortsättningsvis ska ha full bestämmanderätt över sina resurser och att det varken är nödvändigt eller ändamålsenligt att ge den nationella alarmeringsfunktionen befogenheter inom hjälporganens nuvarande respektive ansvarsområden²³ liksom EU-rätten (se kapitel 6) har fått avgörande betydelse för utredningens överväganden och förslag.

5.6.2 Alarmeringsavtalet och begreppet larmbehandling

I alarmeringsavtalet anges att syftet med avtalet är att säkerställa en effektiv SOS-tjänst och skapa möjligheter att tillkalla eller annars komma i förbindelse med polis, statlig eller kommunal räddningstjänst samt ambulans.²⁴

Begreppet larmbehandling nämns utan närmare förklaring i alarmeringsavtalet i samband med beskrivningen att SOS Alarm vid sina SOS-centraler ska ta emot och behandla eller – när fullständig *larmbehandling* inte ska ske inom larmcentralen – vidarekoppla nödsamtal från allmänheten som befordras på nödnummer 112 (SOS-tjänsten).²⁵

I en bilaga till alarmeringsavtalet beskrivs att den s.k. SOS-tjänsten innefattar i huvudsak att

²³ a. dir. s. 5 och 6.

²⁴ Bilaga 6, punkt 2, s. 9.

²⁵ a. bilaga punkt 3.1 och 3.2, s. 9.

- svara på nödnumret 112,
- genom intervju primärt fastställa vad som har hänt och var det har hänt och med ledning av detta avgöra vilken eller vilka hjälpinsatser som behövs, och därefter antingen,
- vidarekoppla samtalet till ansvarigt hjälporgan,
- eller om behovet avser kommunal räddningstjänst eller behov av ambulanssjukvård, och om avtal finns med kommun eller lands-ting, även genomföra en mer fullständig intervju för vidare handläggning med t.ex. prioritering, utalarmering, rådgivning, plane-ring, dirigering, statushantering, registrering och rapportering.²⁶

5.6.3 Alarmeringstjänstutredningens användning av begreppet larmbehandling

Alarmeringstjänstutredningens direktiv talade inte specifikt om larmbehandling. Utredningen valde ändå att i sitt betänkande använda begreppet larmbehandling dels i sin beskrivning av hur SOS-tjänsten fungerar i praktiken hos SOS Alarm och hjälporganen, dels i sin beskrivning av observationer och problem och dels i överväganden och förslag.²⁷

Alarmeringstjänstutredningen angav i sitt förslag till lag om alarmering (se 2 §) att med *alarmering* avses *mottagning av och behandling av nödsamtal* på larmnummer 112 eller annan larmväg som avsåg nödsituation och bedömdes kräva omedelbara insatser från räddningsorgan.²⁸ I författningskommentaren sägs att med mottagning av och behandling av nödsamtal avsågs just *larmbehandling*.²⁹

I förslaget till lag om alarmering (se 5 och 6 §§) beskrev Alarmeringstjänstutredningen under rubriken *behandling av nödsamtal* att Alarmeringsmyndigheten skulle behandla nödsamtal på följande sätt:

²⁶ a. bilaga s. 15.

²⁷ Jfr SOU 2013:33, s. 65 f., 119–129, 131–137, 143–145, 147–150 och 190–193.

²⁸ a. bet. s. 27, förslaget i 2 §.

²⁹ a. bet. s. 217.

- ta emot nödsamtal på larmnumret 112 eller annan larmväg,
- bedöma situationen,
- prioritera och
- förmedla larmuppdrag till räddningsorgan samt
- besluta om att larma ut en räddningsinsats om det bedömdes föreligga en nödsituation och överhängande fara hotade människors liv och hälsa, egendom eller miljö.³⁰

Alarmeringstjänstutredningen använde begreppet larmbehandling även i andra delar i förslaget till lag om alarmering men i de sammanhangen beskrivs inte närmare larmbehandlingsbegreppets innehåll.³¹ Utredningen beskrev även i sitt betänkande en grundmodell för larmbehandling enligt följande³²

- ta emot nödsamtal på larmnumret 112 eller annan larmväg och genomföra en intervju för att identifiera situationen utifrån beslutsstöd och riktlinjer i larmcentralen med möjlighet till medlysning från räddningsorgan när händelsen kategoriserats,
- om ärendet bedömdes kräva en omgående räddningsinsats eller uttryckning (ambulans, räddningstjänst), beslut om utlarmning av resurser i enlighet med larmplaner m.fl. anvisningar,
- verkställande av utlarmning av antingen dirigentoperatör i Alarmeringsmyndigheten eller av operatör i räddningscentral eller motsvarande,
- om ärendet inte bedömdes kräva omgående räddningsinsats hänvisa samtalet eller vidarekoppla till lämplig mottagningsfunktion, alternativt
- om ärendet inte kunde bedömas direkt eller krävde rådgivning med sakkompetens, t.ex. medicinsk kompetens, möjlighet koppla in sådan för stöd i bedömningen.³³

³⁰ a. bet. s. 28, förslaget i 5–6 §§.

³¹ a. bet. s. 28–29, förslaget i 7, 10 och 14 §§.

³² a. bet. s. 28 och 190ff.

³³ a. bet. s. 28 och 192.

Alarmeringstjänstutredningens modell för larmbehandling inbegrep beslutsstöd, larmplaner och anvisningar. Utredningen ansåg att larmoperatörerna behövde ha tillgång till moderna, enhetliga och effektiva beslutsstöd som grund för sitt arbete.³⁴

5.6.4 Remissinstansernas synpunkter på Alarmeringstjänstutredningens överväganden och förslag när det gäller larmbehandling

Förslag och beskrivning av hur *larmbehandling* skulle utföras av Alarmeringsmyndigheten och när det gäller Alarmeringstjänstutredningens grundmodell för larmbehandling mötte vissa synpunkter från remissinstanserna. Dessa ansåg att

- det av förslaget inte framgick hur alarmering var tänkt att genomföras och att det hade behövts en större precision i beskrivningen av myndighetens uppgifter när det gällde larmbehandling,
- det saknades en reglering om att hjälporganen skulle förse myndigheten med larmplaner, instruktioner, information om tillgängliga resurser och om kontaktvägar och det underlag i övrigt som behövdes,
- det saknades en distinktion mellan och definition av begrepp som utalarmering, utlarmning, alarmering, larmbehandling, beslut om respektive förmedling av larmuppdrag, dirigering, prioritering och ledning,
- beskrivningen av ledning var felaktig och att det var viktigt att skilja på systemledning och insatsledning,
- samtliga delar som larmmottagning, bedömning och dirigering innehåller komponenter av ledning som sker på uppdrag av hjälporgan genom avtal med SOS Alarm. Möjligheten att överlämna hela eller delar av hjälporganens larm och ledning till att utföras av myndigheten behövde finnas kvar.

³⁴ a. bet. s. 29, 192f., 218–221 och 235.

- Myndighetens förmåga att växla mellan olika modeller behövs ses över ytterligare utifrån flexibiliteten att kunna hantera olika typer av händelser.

5.6.5 Begreppet larmbehandling – en fördjupad analys

Inledning

Utredningen har ansett att larmbehandlingens olika aktiviteter och delmoment och dess praktiska innebörd har behövt analyseras. Detta eftersom det ytterst handlar om att lägga fast dels en bild av vad larmbehandlingens ytterst är och vilka olika aktiviteter och delmoment den kan anses innefatta, dels en roll- och ansvarsfördelning mellan den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen som förbättrar samordningen av samhällets alarmeringstjänst så långt som möjligt. Detta för att enskildas möjligheter att snabbt och säkert få kontakt med polis, statlig och kommunal räddningstjänst och ambulanssjukvård för effektiva hjälpinsatser i en nödsituation ska säkerställas.

I detta sammanhang har utredningen haft att ta hänsyn till det krav som ställs i direktivet att hjälporganen även fortsättningsvis ska ha full bestämmanderätt över sina resurser och att det varken är nödvändigt eller ändamålsenligt att ge den nationella alarmeringsfunktionen befogenheter inom hjälporganens nuvarande ansvarsområden³⁵ liksom EU-rättens krav.

Vad menas med larmbehandling?

Den fördjupade analysen har tagit sin utgångspunkt i beskrivningen i *direktivet* till 112-utredningen av hur regeringen ser på begreppet larmbehandling och de aktiviteter och delmoment som innefattas. Begreppet har också analyserats i ljuset av hur Alarmeringstjänstutredningen såg på begreppet samt remissinstansernas synpunkter och vad som framkommit under utredningens arbete och vid kontakter med främst SOS Alarm och hjälporganen.

I direktivet anges att med larmbehandling avses:

³⁵ a. dir. s. 6.

- ta emot larm,
- inhämta information från hjälpsökande,
- bedöma händelsen i enlighet med hjälporganens larmplaner och övriga instruktioner,
- förmedla larmet och sin bedömning av händelsen,
- besluta om att inleda och att leda insatser.

Det bör noteras att analysen nedan har tagit sin utgångspunkt i mottagning av larm via ett röstsamtal eller något som jämföras med ett röstsamtal (exempelvis texttelefon eller SMS från funktionshindrade) även om det är klart att larm redan i dag kan tas emot även på andra sätt. Majoriteten av de larm som kommer in är dock röstsamtal.

Ta emot larm

Att ta emot larm på nödnummer 112 eller annan larmväg handlar om *mottagning* av larm. Den närmare innebörden och avgränsningen av vad som närmare avses med larm på nödnummer 112 och larm på annan larmväg behandlas i kapitel 8.

Både alarmeringsavtalet och Alarmeringstjänstutredningen beskriver att det i mottagningen av ett larm ingår att göra någon form av en *första sortering* av det som kommer in för att identifiera situationen (vad som inträffat) och vilket/vilka hjälporgan som efterfrågas, var händelsen inträffat (positionering) och bekräfta kontaktuppgifter.³⁶ Redan i detta skede kan det hända att mottagande SOS-operatör kan konstatera att någon t.ex. helt enkelt ”ringt fel”.

I det avtal som ett hjälporgan har i dag med SOS Alarm regleras vad som ska ske efter den första sorteringen och hjälporganen har även överenskommelser med SOS Alarm om i vilka fall SOS Alarm kan hänvisa hjälpsökande vidare till andra kontaktvägar (exempelvis till polisen). Dessa förhållanden behöver författningsregleras fram-

³⁶ Jfr alarmeringsavtalets beskrivning av SOS-tjänsten i Bilaga 6 (s. 3 s. 9) och SOU 2013:33 s. 190 och 192.

över och här har utredningen haft att beakta att direktivet³⁷ anger att den nationella alarmeringsfunktionen *inte ska ges befogenheter* inom hjälporganens nuvarande ansvarsområden. Utredningen har tolkat det som att det är för hjälporganen – främst i speciallagstiftningen – reglerade befogenheter som åsyftas. Att hjälporganen därutöver i dag genom särskilda överenskommelser kan komma överens med SOS Alarm om att genomföra i stort sett hela larmbehandlingen (fullständig larmbehandling) eller enbart vissa aktiviteter eller delmoment i larmbehandlingen är en annan sak. Till detta återkommer utredningen i kapitel 8.

Inhämta information från hjälpsökande

Efter mottagning och en första sortering av det som kommit in på nödnummer 112 eller annan larmväg behöver mer information inhämtas från den hjälpsökande i syfte att få en klarare bild av vad som hänt. Möjlighet kan finnas att under denna aktivitet eller detta delmoment inhämta information även på andra sätt eller från annan källa än från den hjälpsökande. Att inhämta information från hjälpsökande handlar, vid t.ex. ett telefonsamtal och det som kan jämföras med telefonsamtal, om att fortsätta *intervjun* efter mottagningen. I alarmeringsavtalet beskrivs detta som att, i de fall hjälporgan träffat avtal om det med SOS Alarm, det genomförs en mer fullständig intervju. Även Alarmeringstjänstutredningen har en liknande beskrivning.

Under den fortsatta intervjun ställer larmoperatören fördjupade frågor avseende inträffad händelse och normalt sett har larmoperatören tillgång till ett tekniskt besluts- eller bedömningsstöd. Syftet med den fortsatta intervjun är att kunna ge berört hjälporgan ett så bra underlag som möjligt inför en bedömning av det inträffade (inklusive prioritering med avseende på allvar och angelägenhetsgrad).

Under den fortsatta intervjun finns i dag möjligheten att koppla in berört eller berörda hjälporgan och/eller annan sakkunskap (t.ex. sjuksköterska, läkare, Giftinformationscentralen) på vad som kallas *medlyssning* vilket också beskrivs av både Alarmeringstjänstutred-

³⁷ a. dir. s. 6.

ningen och i utredningens direktiv.³⁸ Vid medlyssningen kan berört hjälporgan hjälpa till med vilka frågor som behöver belysas under intervjun. Den närmare innebörden, ansvaret och förutsättningarna för medlyssning utvecklas närmare i kapitel 8.

Bedöma händelsen i enlighet med hjälporganens larmplaner och övriga instruktioner

Efter att information har inhämtats från den hjälpsökande kan och behöver händelsen bedömas.

I alarmeringsavtalet nämns att SOS Alarm ska *utföra prioritering* men endast i de fall särskilda överenskommelser träffats om detta mellan hjälporganet och SOS Alarm. Finns ingen sådan överenskommelse så görs prioriteringen av hjälporganet självt. Alarmeringstjänstutredningen uttryckte att det skulle vara en uppgift för Alarmeringsmyndigheten att *prioritera händelsen utifrån beslutsstöd och riktlinjer*.³⁹

SOS Alarm har i dag olika besluts-/bedömningsstöd till sin hjälp under intervjuer och gör sin bedömning av händelsen utifrån dessa stöd. Bedömningen rör frågor som behovet av ett hjälporgans resurser, vilka behov som den nödställda har (kategori av hjälpresurser) och hur skyndsamt behovet är (*prioritering*). Behovet och skyndsamheten kan ändras snabbt under en händelse och då behöver kanske en ny bedömning göras och ett ärende t.ex. omprioriteras.

Vilken kategori av hjälpresurser som kan eller ska sättas in vid en hjälpinsats skiljer sig rent faktiskt åt regionalt och lokalt i landet. Tidpunkt på dygnet för en händelse, väderförhållanden och andra händelser påverkar också en hjälpinsats genomförande.

När det gäller prioritering av en hjälpsökandes behov har de olika hjälporganen i dag egna och olika sätt att dela in skyndsamhetsnivåer. Vården följer Socialstyrelsens föreskrifter om ambulanssjukvård (SOSFS 2009:10) med prioriteringsgrad 1–3, medan Polisen har fler prioriteringsgrader. Inom vården kan det även råda regionala skillnader i vilka symtom som ligger till grund för de olika prioriteringarna. Även Sjö- och flygräddningscentralen (JRCC) har sin egen indelning där de i stället klassificerar ärenden.

³⁸ a. dir. s. 10.

³⁹ a. bet. s. 28 f., 190–192 och 217 f.

I utredningens direktiv talas om larmplaner och övriga instruktioner men det anges inte mer precist vad som avses med dessa. Det framgår dock att det avses sådant som hjälporganen har tagit fram och försett SOS Alarm med. Utredningen har tolkat direktivet som att det är regeringens avsikt att hjälporganen vid behov ska förse den nationella alarmeringsfunktionen med dessa.

Alarmeringsavtalet innehåller inte uttrycket *larmplaner och övriga instruktioner*. Alarmeringstjänstutredningen talade om larmplaner och övriga anvisningar samt om beslutstöd och anvisningar. Enligt Alarmeringstjänstutredningen skulle kommuner och landsting även fortsättningsvis utforma sina egna larmplaner och andra beslutsunderlag även om utredningen såg det som en viktig utvecklingsfråga att förenhetliga och harmonisera beslutstöd och rutiner för larmbehandling. Det är heller inte alla hjälporgan som använder sig av sådana. Utredningen delar bedömningen att det finns behov av ett utvecklingsarbete framöver för att skapa större enhetlighet när det gäller larmplaner och övriga instruktioner.

Förmedla larmet och sin bedömning av händelsen

I utredningens direktiv talas om att den nationella alarmeringsfunktionen ska bedöma händelsen i enlighet med hjälporganens larmplaner och övriga instruktioner för att därefter förmedla larmet och sin bedömning av händelsen till hjälporganen.⁴⁰ Alarmeringstjänstutredningen hade i sitt betänkande ett förslag med liknande formulering i de fall det rörde sig om en nödsituation och bedömdes kräva omedelbara insatser. Mot denna bakgrund kan skrivningen i utredningens direktiv uppfattas som att den nationella alarmeringsfunktionen ska fatta beslut som rör frågor om behov av hjälpinsatser samt behovets skyndsamhet och att det ska vara ett obligatorium för hjälporganen att överlåta denna bedömning till den nationella alarmeringsfunktionen. I alarmeringsavtalet finns ingen liknande skrivning.

Frågan är alltså om direktiven ska tolkas så att det i praktiken innebär att det ska vara en skyldighet för hjälporganen att lämna larmplaner och övriga instruktioner till den nationella alarmerings-

⁴⁰ a. dir. s. 6.

funktionen och att funktionen utifrån dessa ska ha befogenhet att bedöma händelsen. Något som talar *emot* en sådan tolkning är att det i direktiven även anges att hjälporganen ska ha till uppgift att besluta om att inleda och leda hjälpinsatser, att hjälporganen ska ha full bestämmanderätt över sina resurser och att det varken är nödvändigt eller ändamålsenligt att ge den nationella alarmeringsfunktionen befogenheter inom hjälporganens nuvarande ansvarsområden. När det gäller denna fråga har utredningen under arbetet erfarit att dessa anser att en sådan ordning *inte* är förenlig med kravet att de även fortsättningsvis ska ha full bestämmanderätt över sina resurser. Det uppfattas snarast som en inskränkning i hjälporganens rådighet över sina resurser. Det finns inte heller bland hjälporganen en enhetlig syn på vad larmplan är för något och det är inte ens alla hjälporgan som anser sig använda larmplaner i dag. Själva bedömningen av händelsen måste enligt hjälporganen, bl.a. av kompetensskäl, ligga kvar i hjälporganens hand. Om den nationella alarmeringsfunktionen ska genomföra en bedömning av händelsen så förutsätter det att hjälporganet genom avtal gett funktionen ett sådant uppdrag i enlighet med den ordning som gäller i dag.

Vid samråd med hjälporganen, experter och sakkunniga har utredningen mött en tolkning som går ut på följande. Om den nationella alarmeringsfunktionens skulle ges en lagstadgad rätt att förmedla ett larm och bedömning av händelsen så skulle det inte inkräkta på hjälporganens bestämmanderätt över resurserna och beslutanderätt om att inleda en hjälpinsats utan ses som ett *förslag* från den nationella alarmeringsfunktionen. Hjälporganen skulle vid varje enskilt tillfälle skulle kunna välja att acceptera eller inte acceptera en utlarmning.

Den kritik som utredningen mött *mot* en sådan tolkning är att en sådan ordning skulle innebära en chimär bestämmanderätt och beslutanderätt för hjälporganen eftersom det rör sig om tidskritiska beslut som kräver en överblick över det totala resursläget för att kunna fatta och att det skulle krävas att varje hjälporgan själva bygger upp larmcentraler för att göra en omprövning av funktionens "förslag". En sådan ordning förutsätter att det hos hjälporganen finns någon som har mandatet att "tacka nej" – något som i dag inte finns inom ambulanssjukvården.

Utredningen kan sammanfattningsvis konstatera att direktivens beskrivning av larmbehandling när det gäller att den nationella

alarmeringsfunktionen *ska* ”förmedla larmet och *sin* bedömning av händelsen” kan uppfattas som motsägelsefull i förhållande till andra skrivningar i direktiven. I dessa skrivningar uttrycks det att det är hjälporganen som ska besluta om att inleda och leda hjälpinsatser, att hjälporganen ska ha full bestämmanderätt över sina resurser och att det varken är nödvändigt eller ändamålsenligt att ge funktionen befogenheter inom hjälporganens nuvarande ansvarsområden.

Utredningen har mot denna bakgrund valt att inte använda uttrycket bedöma händelsen utan har i stället valt att beskriva det som ska göras av den nationella alarmeringsfunktionen efter att larm kommit in som *en första sortering*. Denna görs efter att larm har kommit in. Detta i syfte att bl.a. ta reda på vad som hänt, var det hänt och att utifrån det få en bild av vilket eller vilka hjälporgan som bör kopplas in för att eventuellt göra en hjälpinsats. Under denna första sortering ska det enligt utredningens mening vara en skyldighet för hjälporganen att medlyssna om och när den nationella alarmeringsfunktionen bedömer det som väsentligt och så begär. Detta utvecklas närmare i kapitel 8.

Att inleda och att leda hjälpinsatser

Efter att en händelse är bedömd närmar sig läget då en hjälpinsats ska beslutas, inledas, resurser utlarmas och ledas. I utredningens direktiv sägs att hjälporganen även i fortsättningen *ska* ha till uppgift att *besluta* om att inleda och leda hjälpinsatserna. Beslutanderätten i dessa frågor ska med andra ord vara förbehållen hjälporganen. Att det kan finnas en möjlighet att ge den nationella alarmeringsfunktionen i uppdrag att verkställa ett beslut om att inleda en hjälpinsats behandlar utredningen närmare i avsnitt 8.8.

När det i Alarmeringstjänstutredningens betänkande talas om att förmedla larm och bedömning så sägs också att det kan ske en *utlarmning* av hjälporgan. Alarmeringstjänstutredningen menade att det i normalfallet skulle vara Alarmeringsmyndigheten som fattar beslut om åtgärd, dvs. utlarmning.⁴¹ Alarmeringsavtalet använder i detta sammanhang begreppet utlarmning. Alarmeringstjänstutredningen beskriver att det därefter behöver ske ett *verkställande*

⁴¹ a. bet. s. 193.

av utlarmning medan alarmeringsavtalet även använder begreppet *dirigering*. De hjälporgan som behövs för att genomföra en hjälpinsats behöver dirigeras.

För utlarmning och dirigering har SOS Alarm i dag ibland *larmplaner* från hjälporganen till sin hjälp och dessa beskriver vilka resurser som ska sättas in för olika händelser. I dirigeringen ingår att fördela ut uppdraget på lämplig resurs.

Alarmeringstjänstutredningen ansåg att det kunde vara antingen Alarmeringsmyndigheten eller hjälporganen själva som skulle svara för verkställandet av utlarmningen. Möjligheten skulle finnas för ansvariga hjälporgan att uppdra åt Alarmeringsmyndigheten att utföra dirigering.⁴²

5.6.6 Utredningens definition av begreppet larmbehandling

Förslag: Med larmbehandling avses uppgiften att behandla larm på nödnummer 112 eller annan larmväg. Larmbehandlingen innefattar

- mottagning av larm och en första sortering,
- inhämtande av information,
- bedömning och prioritering,
- inledning av hjälpinsats, utlarmning och dirigering,
- ledning av hjälpinsats.

Förslaget genomförs genom 5 § alarmeringslagen.

Skälen för utredningens förslag

I föregående avsnitt har utredningen närmare analyserat begreppet larmbehandling.

Utredningen har uppfattat att det bland hjälporganen och andra berörda aktörer råder en enighet om att larmbehandling innefattar vad som kan beskrivas som en kedja av aktiviteter och delmoment som ska utföras av antingen den nationella alarmeringsfunktionen eller av hjälporganen själva. Först kommer larmet in och larmbe-

⁴² jfr a. bet. s. 192 och 220.

handlingen inleds för att sedan eventuellt gå in i ett operativt skede som till slut ska avslutas.⁴³

Det råder också stor enighet om att samordningen i larmbehandlingen måste bli bättre då det inte minst ur den nödställdes perspektiv är avgörande att övergången mellan de olika aktiviteterna och delmomenten är så sömlös som möjligt. Det kan handla om sekunder då aktiviteter genomförs. Larmbehandlingen är inte alltid ”linjär” i sin karaktär utan olika aktiviteter och delmoment kan återkomma eller utföras delvis parallellt under det att en händelse utvecklas.⁴⁴ Dessa är dessutom beroende av varandra. Detta bidrar till komplexiteten i larmbehandlingen. Något som är skilt från det faktum att en hjälpinsats dessutom kan vara komplicerad. Det som anges i utredningens direktiv om larmbehandling ligger i linje med detta.

Larmbehandlingens olika aktiviteter och delmoment – och ansvaret för dessa, både det samlade ansvaret och ansvaret hos varje aktör – måste preciseras, definieras, paketeras och fördelas ansvars- mässigt på ett sådant sätt att det är praktiskt möjligt att ansluta hjälporganen till den nationella alarmeringsfunktionen och att genom det få till den samordning, sömlöshet och enhetlighet över landet i larmbehandlingen som eftersträvas.

Utredningen har i detta syfte och med utgångspunkt i det som förenar olika beskrivningar och beteckningar av larmbehandlingens olika aktiviteter och delmoment tagit fram en beskrivning/systematik för det som genomförs vid en larmbehandling. En beskrivning som något avviker från direktivets beskrivning men som utredningen mot bakgrund av vad som framkommit under arbetets gång bedömer skulle skapa en tydlighet och kunna accepteras av både polisen, räddningstjänsterna och landstingens ambulanssjukvård. Med detta har också utredningen skapat enhetliga uttryck och begrepp för samtliga hjälporgan. Utredningen har mot denna bakgrund valt följande indelning av larmbehandlingen:

1. mottagning av larm och en första sortering,
 1. inhämtande av information,
2. bedömning och prioritering,

⁴³ Jfr a. bet. s. 114.

⁴⁴ Jfr a. bet. s. 114–116.

3. inledning av hjälpinsats, utlarmning och dirigering,
4. ledning av hjälpinsats.

Detta regleras i 5 § alarmeringslagen.

När utredningen i detta betänkande använder begreppet larmbehandling innefattar det alltså ovan nämnda aktiviteter och delmoment. De olika aktiviteterna och delmomenten och utredningens överväganden och förslag när det gäller roller och ansvarsfördelning mellan den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen utvecklas närmare i kapitel 8.

6 Gällande rätt – en översikt, bedömning och förslag

6.1 Det behövs en samlad författningsreglering av samhällets alarmeringstjänst

Bedömning: Det finns ett behov av en samlad författningsreglering av samhällets alarmeringstjänst. Den nationella alarmeringsfunktionens uppdrag liksom hjälporganens ansvar och roller bör formuleras i lag.

Skälen för utredningens bedömning

6.1.1 En omfattande reglering av hjälporganens och andra aktörers verksamhet men ingen samlad författningsreglering av samhällets alarmeringstjänst

Utredningen har haft i uppdrag att föreslå de författningsändringar som behövs för att kunna genomföra utredningens förslag både när det gäller alarmeringsverksamhetens funktion m.m. och dess framtida organisationsform. I detta arbete har utredningen bedömt det som nödvändigt att redogöra för viss reglering som är relevant för utredningens uppdrag.

I avsnitt 6.2.1 beskrivs några av de för utredningen viktigaste konstitutionella utgångspunkterna. De konstitutionella aspekterna som utredningen har haft att beakta återfinns såväl i svensk grundlag, som inom EU-rätten (exempelvis rättighetsstadgan¹) och i

¹ Jfr Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Europakonventionen². Som framgår av detta kapitel grundar sig nationella författningar som har varit aktuella för utredningens arbete inte sällan på bakomliggande EU-regler³.

Utredningen har kunnat konstatera att det finns lagstiftning som direkt berör SOS Alarm (denna beskrivs i avsnitt 6.2.3) och en omfattande sektorspecifik författningsreglering av hjälporganens och andra aktörers respektive verksamheter och ansvarsområden inom alarmeringstjänsten. Dessa beskrivs i avsnitt 6.2.4.

Utredningen har enligt direktivet⁴ haft att närmare analysera konkurrensrättsliga aspekter liksom reglerna om upphandling och statsstöd. Dessa regler har en EU-rättslig bakgrund. Dessa regler har varit av särskilt intresse vid utredningens överväganden och förslag när det gäller frågan om en ur rättsliga aspekter möjlig omfattning av en ensamrätt för en nationell alarmeringsfunktion att ta emot och behandla larm via nödnummer 112 eller annan larmväg. Dessa aspekter behandlas närmare i avsnitt 6.3.

6.2 Nationell reglering av särskild betydelse för utredningens samlade uppdrag

Bedömning: Det finns en mängd nationella regler i såväl grundlag och särlagstiftning som i myndighetsföreskrifter som behöver beaktas när den nationella alarmeringsfunktionen ska författningsregleras och funktionens och hjälporganens ansvar och roller ska läggas fast. Eventuella ändringar eller kompletteringar av dessa har övervägts.

De förslag till förändringar som utredningen föreslår i detta betänkande inskränker inte den kommunala självstyrelsen mer än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med den föreslagna författningsregleringen.

² Europeiska konventionen d. 4 nov. 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som är införd i svensk rätt som vanlig lag sedan år 1995, se lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

³ Lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

⁴ Dir. 2015:113.

Skälen för utredningens bedömning

6.2.1 Regeringsformens program- och målsättningsstadgande och de grundläggande fri- och rättigheterna, kommunal självstyrelse

Program- och målsättningsstadgande

En av utgångspunkterna för utredningens arbete har varit den enskildes perspektiv, dvs. den enskildes behov av samhällets skydd och hjälpinsatser (jämför avsnitt 4.4).

I regeringsformens (1974:152; RF) program- och målsättningsstadgande anges att offentlig makt utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet (1 kap. 2 § första stycket). Regeln kompletteras av 1 kap. 9 § RF som ger ytterligare förhållningsregler för domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter. Dessa ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet. Objektivitets- och normmässighetskravet i detta stadgande gäller alltså även privaträttsliga subjekt när de svarar för förvaltningsuppgifter som överlämnats till dem.⁵

1 kap. 2 § RF innehåller i övrigt grundläggande mål för den offentliga verksamheten och vad som brukar kallas sociala rättigheter.⁶ Regeln innehåller inte rättsligt bindande föreskrifter utan anger generella riktlinjer för de offentliga organens verksamhet och att det allmänna ska verka för att de aktuella målsättningarna förverkligas i så stor utsträckning som möjligt.⁷

I 2 kap. RF finns rättsligt bindande föreskrifter om de grundläggande fri- och rättigheter som det allmänna ska garantera alla i riket.⁸ RF:s grundläggande fri- och rättigheter är bindande men det finns förutsättningar för att begränsa skyddet i vissa fall.

⁵ SOU 2001:19 s. 32. och Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 3 uppl. 2015 (31 januari Zeteo), Bull och Sterzel, *Regeringsformen, En kommentar*, 3 uppl. 2015, (se kommentaren till 1 kap. 9 §).

⁶ Warnling-Nerep m.fl., *Statsrättens grunder*, 5 uppl. 2015, s. 59 f.

⁷ SOU 2001:19 s. 46, SOU 2008:25 Del 1 s. 454, a. Holmberg m.fl.

⁸ a. Holmberg m.fl. under rubriken *Program- och målsättningsstadgande*.

Närings- och yrkesfriheten

Ett av de förslag som utredningen har att överväga är förslaget om en författningsreglerad ensamrätt (rättsligt monopol) för den nationella alarmeringsfunktionen att ta emot och behandla larm via nödnummer 112 eller annan larmväg. En sådan ensamrätt berör närings- och yrkesfriheten, dvs. inverkar på andra aktörers möjligheter att bedriva motsvarande näring.

Enligt 2 kap. 17 § första stycket RF får begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke införas endast för att skydda *angelägna allmänna intressen* och aldrig enbart i syfte att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag. Ett skydd för näringsfrihet och yrkesfrihet finns för övrigt även i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan artiklarna 16 och 15.1).⁹

Av förarbetena till reglerna i 2 kap. 17 § RF framgår att fri- och rättighetskommittén¹⁰ ansåg att det måste finnas möjligheter att föreskriva de inskränkningar i närings- och yrkesfriheten som från allmänna utgångspunkter bedöms angelägna av hänsyn till miljö, säkerhet, utbildning och andra liknande intressen.¹¹ Regeringen ansåg att ”tillåtna inskränkningar i vart fall måste röra något som tar sikte på sådana intressen som kommittén i detta sammanhang nämnt”, vilket angavs vara säkerhets-, hälsovårds- och arbetarskyddsintressen. Regeringen uttalade vidare att i övrigt får ”det slutliga ställningstagandet till vad som är ett angeläget allmänt intresse göras från fall till fall i enlighet med vad som kan anses vara acceptabelt i ett demokratiskt samhälle”.¹²

Regeln i 2 kap. 17 § RF innebär inte något regelrätt förbud mot att det allmänna driver monopol på vissa områden, under förutsättning att en sådan ordning drabbar alla övriga konkurrenter lika. Syftet med en begränsning av närings- och yrkesfriheten, t.ex. genom ett rättsligt monopol, får inte vara att gynna vissa näringsidkare eller yrkesutövare framför andra. En begränsning ska vara likabehandlande och för att en begränsning över huvud taget ska få införas krävs att syftet med denna begränsning är att *skydda något*

⁹ Derlén, Lindholm och Naartijärvi, Konstitutionell rätt, 1 uppl., Stockholm 2016, s. 429 f.

¹⁰ Ju 1992:01.

¹¹ Se SOU 1993:40 del A s. 118.

¹² Prop. 1993/94:117, s. 50 f., jfr. också prop. 2000/01:36 s.16 f.

från samhällets synpunkt skyddsvärt intresse (jfr ovan angelägna allmänna intressen).

Regeln i 2 kap. 17 § RF anger inte i vilken form eventuella begränsningar i närings- och yrkesfriheten ska beslutas. Det anges i huvudregeln i 8 kap. 2 § RF där det stadgas att sådana föreskrifter beslutas genom lag men att det under vissa förutsättningar finns möjlighet till delegering av normgivningskompetensen till regeringen och dess myndigheter eller kommuner (8 kap. 2–3 och 10 §§ RF).¹³

I avsnitt 6.3.6 redogör utredningen för de inom EU-rätten grundläggande friheterna etableringsrätt och rätten att tillhandahålla tjänster.

Kommunal självstyrelse

Utredningen tolkar riksdagens tillkännagivande¹⁴ som ett uttryck för att det är önskvärt att det bildas en statlig förvaltningsmyndighet för samhällets alarmering. Att författningsreglera samhällets alarmeringsfunktion och att inrätta en ny statlig förvaltningsmyndighet som ska ges ett grundläggande ansvar och en roll i samhällets alarmeringstjänst som i hög grad påverkar kommunala resurser aktualiserar frågan om hur detta förhåller sig till den grundlagskyddade kommunala självstyrelsen. Aspekten är viktig att beakta även när det gäller frågan om att de kommunala och landstingskommunala hjälporganen ska vara *skyldiga att ansluta sig* till alarmeringsfunktionen och det oavsett vilken organisationsform den nationella alarmeringsfunktionen ges.

Bestämmelser av betydelse för den kommunala självstyrelsen finns på några olika ställen i RF. Av 1 kap. 1 § RF framgår att den svenska folkstyrelsen förverkligas bland annat genom kommunal självstyrelse. Detta bekräftas i 1 kap. 2 § kommunallagen (2017:725). I 1 kap. 7 § första stycket RF slås fast att det i riket finns primärkommuner och landstingskommuner, där beslutanderätten utövas av valda församlingar. I 14 kap. 2 § RF anges att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Vidare sägs att närmare bestäm-

¹³ a. Holmberg m.fl., a. Warnling-Nerep m.fl. s. 208 och a. Bull m.fl. s. 86.

¹⁴ Rskr. 2014/15:104.

melser om detta finns i lag. På samma grund sköter kommunerna även de övriga angelägenheter som bestäms i lag. Vid sidan av kommunallagen finns ett stort antal lagar som innehåller föreskrifter om kommunernas befogenheter och skyldigheter på olika områden. I 14 kap. 3 § RF anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

Begreppet ”kommunal självstyrelse” har inte närmare definierats eller preciserats i vare sig RF eller kommunallagen. Ser man till regleringen i den senare lagen, kan det sägas röra sig om en princip som anger relationen mellan stat och kommun och som är avsedd att ge kommunerna en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt. Man kan också uttrycka det som att i principen om den kommunala självstyrelsen ligger att det ska kunna vara variation i och mellan kommunernas och landstingens agerande och prestationer, både vad de gör och hur de gör, om de löser uppgifter gemensamt eller var och en för sig. Om sådan variation, t.ex. variation över landet, från mer principiella utgångspunkter inte är acceptabel, så kan frågan om såväl statens reglering av verksamheten som frågan om huvudmannskapet för verksamheten aktualiseras.

Utmärkande för den offentliga sektorn är samverkan mellan stat och kommun. Det finns också motstående intressen. Den kommunala självstyrelsen kan därför inte vara total. Så som bestämmelserna i RF är utformade synes det dock ytterst vara riksdagen som sätter gränser för det kommunala självbestämmandet.¹⁵ Någon bestämd avgränsning mellan statens och kommunernas verksamhet har inte varit avsedd eller ens ansetts möjlig; den måste kunna förändras under skiftande samhällsförhållanden.¹⁶ Grundläggande i lagstiftningssammanhang är att inskränkningen i den kommunala självstyrelsen måste vara proportionerlig mot lagstiftningens ändamål.¹⁷

Som utredningen nämnt i avsnitt 4.5 så är det en utmaning att hitta en ordning för att samordna verkställandet av ett offentligt åtagande som i någon mening är gemensamt för huvudmän som på olika samhällsnivåer beslutar om och ansvarar för åtagandet. Det gäller inte minst en så viktig samhällsfunktion som samhällets alarmer-

¹⁵ Se bet. 1998/99:BoU11 s. 23 f.

¹⁶ Se prop. 1973:90 s. 190.

¹⁷ Jfr prop. 2000/01:36 (se Lagrådets yttrande).

ingstjänst. Det offentliga åtagandet inom samhällets alarmeringstjänst har både en statlig och en kommunal del. Flera av de verksamheter som ingår i den samlade alarmeringstjänsten är kommunala ansvarsområden som regleras i särskild lagstiftning. Det gäller bl.a. den kommunala räddningstjänsten och landstingens ambulanssjukvård.

Det är av största vikt att alarmeringstjänsten ges en utformning och funktionalitet som är så lika som möjligt över landet. Även om de kommunala och landstingskommunala hjälporganen har ett stort och viktigt lokalt och regionalt ansvar för den verksamhet de bedriver så kan dessa aldrig åläggas ett nationellt helhetsansvar. Det kan bara staten ha. Utredningen bedömer i denna del att en författningsreglering av samhällets alarmeringsfunktion är ett viktigt moment i att stärka och tydliggöra detta statliga ansvar. Att samla ansvaret för hela samhällets alarmeringstjänst – från larm till operativ hjälpinsats – hos en och samma statliga förvaltningsmyndighet skulle förstås skapa en helt annan sammanhållen larmkedja än vad som finns i dag. Det har dock inte varit utredningens uppgift att t.ex. ompröva de kommunala och landstingskommunala huvudmannskapen inom samhällets alarmeringsfunktion som ett sätt att åstadkomma en reell samordning.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att de förslag till förändringar som utredningen lägger fram i detta betänkande står för *en rimlig avvägning* av statens och kommunernas och landstingens intressen. Förslagen inskränker inte självstyrelsen mer än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med den föreslagna författningsregleringen. Utredningen bedömer det som viktigt att de kommunala företrädarna ges en rimlig insyn i och påverkan på den nationella alarmeringsfunktionens verksamhet då de är i högsta grad delaktiga i att se till att den nationella alarmeringsfunktionen fungerar väl i alla dess delar. Detta kommer till uttryck i de förslag som utredningen lägger i detta betänkande.

6.2.2 Tryckfrihetsförordningen och offentlighetsprincipen, personuppgiftsbehandling och tillsyn

Myndigheter – både statliga och kommunala – ska registrera, bevara och hålla allmänna handlingar tillgängliga för press och allmänhet enligt de regler om detta som finns i framför allt tryckfrihetsförord-

ningen (1949:105; TF), offentlighets- och sekretesslagen (2009:400; OSL) och arkivlagen (1990:782). För enskilda rättssubjekt, exempelvis aktiebolag, gäller inte reglerna om allmänna handlingars offentlighet. Offentlighetsprincipen har dock i några fall gjorts tillämplig på allmänna handlingar hos organ som anges i bilagan till OSL om handlingarna hör till den verksamhet som nämns där.

I dag reglerar lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler vissa frågor om avlyssning, inspelning och avbrytande av elektronisk kommunikation. När det gäller att lokalisera elektronisk kommunikation finns närmare regler i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation¹⁸ och i PTS föreskrifter om förmedling av nödsamtal och tillhandahållande av lokaliseringssuppgifter till samhällets alarmeringstjänst (PTSFS 2008:2) senast ändrad genom PTSFS 2017:2. Personuppgiftsbehandling regleras i dag i personuppgiftslagen (1998:204; PUL).

I kapitel 15 behandlar utredningen bl.a. frågor om offentlighet och sekretess, personuppgiftsbehandling och rätten att spela in och avbryta elektronisk kommunikation och tillsyn närmare.

6.2.3 Författningar som närmare berör SOS Alarms verksamhet och ansvaret för mottagning av larm på nödnummer 112

Lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler är direkt relevant då den tillkom för att reglera vissa delar av den verksamhet som SOSAB bedrev (SOS Alarm Sverige AB:s tidigare motsvarighet). Lagen innehåller bl.a. regler om avlyssning, inspelning och avbrytande av elektronisk kommunikation och tystnadsplikt (se närmare om dessa frågor i kapitel 15).

Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) och förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation samt myndighetsföreskrifter utfärdade av Post- och telestyrelsen (PTS) som

¹⁸ EU-kommissionen har i januari 2017 lämnat förslag till en ny förordning om integritet och elektronisk kommunikation som ska gälla för tele- och internetoperatörer och som ska ersätta det nuvarande direktivet om integritet och elektronisk kommunikation, se www.datainspektionen.se/dataskyddsreformen/ (hämtad 20180313) och förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om respekt för privatlivet och skydd av personuppgifter i samband med elektronisk kommunikation och om upphävande av direktiv 2002/58/EG (förordning om integritet och elektronisk kommunikation) Bryssel den 10.1.1.2017, COM(2017) 10 Final.

ansluter till regleringen är relevanta för frågor om mottagning av larm på nödnummer 112 och frågor om den nationella alarmeringsfunktionens befogenhet att överföra uppgifter.

LEK baseras på ett stort antal rättsakter inom EU (ramdirektivet¹⁹, auktorisationsdirektivet²⁰, tillträdesdirektivet²¹, USO-direktivet²² och direktivet om integritet och elektronisk kommunikation²³ samt radiospektrumbeslutet²⁴). Regelverket för elektronisk kommunikation är under pågående översyn inom EU. Kommissionen har bl.a. föreslagit ett nytt direktiv om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation²⁵ – en ”europeisk kommunikationslag”.²⁶ Direktivet innehåller bl.a. reformer inom samhällsomfattande tjänster och en förändrad nomenklatur. Exempelvis föreslås begreppet *nödkommunikation* omfatta alla interpersonella kommunikationstjänster som möjliggör tillgång till larmtjänster.²⁷ Med nödkommunikation omfattas alltså inte endast röstkommunikation utan även sms, meddelandehantering, video eller andra typer av kommunikation som kan användas i en medlemsstat för att få tillträde till larmtjänster. När det gäller nödkommunikation och det gemensamma europeiska larmnumret 112 handlar förslaget om att medlemsstaterna ska se till att samtliga slutanvänn-

¹⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (EGT L 108, 24.4.2002, s. 33, Celex 32002L0021).

²⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/20/EG av den 7 mars 2002 om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (EGT L 108, 24.4.2002, s. 21, Celex 32002L0020).

²¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/19/EG av den 7 mars 2002 om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter (EGT L 108, 24.4.2002, s. 7, Celex 32002L0019).

²² Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska och kommunikationstjänster.

²³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation.

²⁴ Europaparlamentets och rådets beslut nr 267/2002/EG om ett regelverk för radiospektrumpolitiken i Europeiska gemenskapen.

²⁵ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation (Kom 2016)590final.

²⁶ Direktivet är en horisontell omarbetning av fyra (ramdirektivet, auktorisationsdirektivet, tillträdesdirektivet och direktivet om samhällsomfattande tjänster) av de fem ursprungliga direktiven på området i form av en ”europeisk kommunikationslag”. Dessutom föreslås en ny förordning om Berec (organet för de europeiska regleringsmyndigheterna) som ges status av EU-myndighet och vissa begränsade beslutsbefogenheter. Se Regeringskansliet, Faktapromemoria 2016/17:FPM17, s. 1–3 och Regeringskansliet, 2016-11-21, Slutlig kommenterad dagordning inför TTE (Telekommunikation) den 2 december 2016 s. 1–3.

²⁷ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation (Kom 2016)590final, s. 31 f och s. 132.

dare ska ha tillträde till larmtjänster via nödkommunikation avgiftsfritt och utan att behöva använda sig av något betalningsmedel.²⁸ Detta kan jämföras med nuvarande artikel 26 i USO-direktivet som talar om att medlemsstaterna ska säkerställa att samtliga slutanvändare av allmänt tillgängliga telefonitjänster kan ringa larmtjänster avgiftsfritt genom att använda det gemensamma europeiska larmnumret 112.²⁹ Enligt uppgifter till utredningen behandlas förslaget till nytt direktiv om en europeisk kodex för närvarande inom EU. Ett kommande direktiv, som förväntas i slutet av 2018, kommer att påverka bl.a. LEK.

6.2.4 Några sektorsspecifika författningar som rör hjälporganen

Statlig och kommunal räddningstjänst

För statlig och kommunal räddningstjänst är lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor särskilt relevanta.

För statlig räddningstjänst finns en del relevanta regler *dels* i respektive myndighetsinstruktion, *dels* i myndighetsföreskrifter som t.ex. Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om alarmeringstjänst och flygräddningstjänst (TSFS 2015:51). För den statliga sjö- och flygräddningen finns vidare ett flertal internationella konventioner och manualer för sjö- och flygräddning att förhålla sig till.³⁰

Polisen

Polisen är genom sitt ansvar för statlig räddningstjänst (fjällräddning och efterforskning av försvunna personer i andra fall) berörd av lagen om skydd mot olyckor och förordningen om skydd mot

²⁸ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation (Kom 2016)590final, s. 248 (artikel 102).

²⁹ Artikel 26 Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska och kommunikationstjänster.

³⁰ Exempelvis SOLAS-konventionen (International Convention on Safety of Life at Sea 1974), SAR-konventionen (International Convention on Maritime Search and Rescue 1979), ICAO, Annex 12 och manual för sjö- och flygräddning IAMSAR (International Aeronautical and Maritime Search and Rescue).

olyckor, men för polisens brottsbekämpande verksamhet aktualiseras ytterligare författningar. Grundläggande regler för polisens uppgifter, organisation och befogenheter finns i

- polislagen (1984:387),
- polisförordningen (2014:1104),
- förordningen (2014:1102) med instruktion för polismyndigheten
- lagen (2014:580) med vissa bestämmelser med anledning av en ny organisation för polisen.

Kompletterande regler finns vidare i andra författningar, regleringsbrev, andra beslut av regeringen och i föreskrifter av Polismyndigheten. Även tidigare föreskrifter som Rikspolisstyrelsen meddelat före utgången av år 2014 är i vissa fall gällande.

Hälso- och sjukvården

Regelverket inom hälso- och sjukvårdens område med lagar, förordningar och föreskrifter är omfattande. Lagar av generell karaktär som är relevanta i detta sammanhang är

- hälso- och sjukvårdslagen (2017:30),
- patientsäkerhetslagen (2010:659),
- patientlagen (2014:821)
- patientdatalagen (2008:355).

Kommunallagen (2017:725) reglerar vidare bl.a. ansvaret för övergripande ledning i olika situationer och organisation.³¹ Lagar som reglerar vissa specifika områden är t.ex. lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter och Socialstyrelsens föreskrift om Ambulanssjukvård m.m. (SOSFS 2009:10).

En viktig aspekt är att regleringen inom hälso- och sjukvårdens områden skiljer sig åt i vissa delar beroende på om den bedrivs i privat eller offentlig regi bl.a. när det gäller tystnadsplikt.

³¹ Johnsson och Sahlin, Hälso- och sjukvårdslagen – En kommentar, 9 upplagan version den 1 mars 2016.

6.2.5 Författningar inom området samhällets krisberedskap

Samhällets krisberedskap regleras i ett flertal lagar, förordningar och myndighetsinstruktioner. De författningar som varit mest relevanta för utredningen är

- lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap,
- lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH),
- förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,
- förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap (krisberedskapsförordningen),
- förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap,
- förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap.

Några myndighetsinstruktioner som har varit särskilt relevanta för utredningen uppdrag är förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion och förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Vidare finns vissa mer relevanta myndighetsföreskrifter, exempelvis MSB:s föreskrifter om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser (MSBSFS 2016:7).

För hälso- och sjukvårdens del finns vidare en särskild reglering kring ansvaret för hälso- och sjukvården vid kris i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och föreskrifter som Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om katastrofmedicinsk beredskap (SOSFS 2013:22).

6.2.6 Författningar som behöver beaktas i samband med frågan om organisationsform för den nationella alarmeringsfunktionen

Utredningen har haft i uppdrag att analysera och utarbeta förslag till organisationsform för den nationella alarmeringsfunktionen. Frågor om lämpligaste organisationsform aktualiserar, liksom övriga av utredningens uppdrag, konstitutionella aspekter. Dessa behandlar utredningen i kapitel 16.

Författningar som behöver beaktas vid frågan om organisationsform är

- budgetlagen (2011:203) och till den anslutande författningar som
- anslagsförordningen (2011:223),
- avgiftsförordningen (1992:191),
- förordningen (2011:231) om underlag för årsredovisning för staten, förordningen (2011:211) om utlåning och garantier,
- förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom m.m.,
- förordningen (1996:1191) om överlåtelse av statens lösa egendom,
- kapitalförsörjningsförordningen (2011:210).³²

För statliga och kommunala myndigheter, men inte för privaträttsliga subjekt, gäller exempelvis förvaltningslagen (1986:223)³³, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och arkivlagen (1990:782).

Konkurrens-, statsstöds- och upphandlingsreglerna är vidare regler som har varit relevanta för utredningens uppdrag om lämplig organisationsform för en nationell alarmeringsfunktion. Dessa frågor behandlas vidare i följande avsnitt.

³² a. Holmberg m.fl., (se kommentaren till 9 kap. 11 § regeringsformen).

³³ Ersätts av förvaltningslagen (2017:900) den 1 juli 2018 då förvaltningslagen (1986:223) upphör att gälla.

6.3 EU-rätten och nationell rätt rörande konkurrens, upphandling, statsstöd och de grundläggande friheterna etableringsrätt och rätten att tillhandahålla tjänster

6.3.1 Utredningens uppdrag och avsnittets disposition

Utredningen har haft i uppdrag analysera och föreslå vilka uppgifter som den nationella alarmeringsfunktionen *ska ha* och *om* funktionen ska kunna bedriva kommersiell verksamhet. I detta sammanhang har utredning haft att analysera om och i så fall hur de nationella konkurrens- och upphandlingsreglerna och EU:s statsstödsregler³⁴ påverkar möjligheterna att författningsreglera en ensamrätt.

När staten, kommunerna eller landstingen agerar på en marknad och vidtar åtgärder av olika slag måste de - förutom att beakta t.ex. det kommunalrättsliga regelverket - iaktta såväl konkurrens-, upphandlings- och statsstödsreglerna som reglerna om de grundläggande friheterna etableringsrätt och rätten att tillhandahålla tjänster. Att en åtgärd kan bedömas som förenlig med *ett* av dessa regelverk innebär *inte* att åtgärden automatiskt är förenligt med de andra.³⁵ Regelverkens *samlade gemensamma ändamål är att säkra den fria rörligheten och samhandeln* mellan medlemsstaterna inom Europeiska unionen (EU). EU:s statsstödsregler är en del av EU:s konkurrenspolitik och har en konkret inverkan på det offentligas (både statens och kommunernas) utrymme att ge olika former av stöd till näringslivet och att ekonomiskt understödja egna verksamheter.³⁶

EU-rätten är till sin karaktär komplex bl.a. utifrån det faktum att den till stor del utvecklas genom praxis i EU-domstolen och genom kommissionens ställningstaganden i olika frågor. Detta gör att det många gånger inte direkt i fördragen går att få exakta svar på vad som är förenligt med unionsrätten och vad som inte är det. Det innebär i sig att det är extra viktigt för en medlemsstat att vara *mycket tydlig med ändamål och motiv* för en åtgärd som riskerar att inskränka den fria rörligheten. Det blir viktigt att i lagstiftningen hålla ett tillräckligt stort rättsligt säkerhetsavstånd till gränsen för vad fördragets regler tillåter.

³⁴ SOU 2017:44 s. 215.

³⁵ SOU 2015:58 s. 213.

³⁶ SOU 2015:24 s. 377.

Samtliga ovan nämnda regelverk innefattar en rad olika *generella undantag* som har analyserats med avseende på i vilken mån de skulle kunna träffa vissa delar av den verksamhet som utredningen haft att hantera. Regelverken hänger ihop och utredningen har därför valt att göra en analys utifrån var och en av dessa regelverk.

I avsnitt 6.3.2. konstaterar utredningen att den tidigare Alarmeringstjänstutredningen inte behandlade de nu aktuella frågorna. I avsnitten 6.3.3–6.3.7 ger utredningen en översikt över relevanta regler inom såväl EU-rätten som inom nationell rätt. I avsnitt 6.4 analyserar utredningen mot bakgrund av dessa regler *hur* möjligheterna att inrätta en nationell alarmeringsfunktion påverkas av reglerna om konkurrens, upphandling, statsstöd och de grundläggande friheterna etableringsrätt och rätten att tillhandahålla tjänster. Särskilt intressant i detta sammanhang är frågan om *möjligheterna att införa en ensamrätt* – inte minst dess omfattning – dels för mottagning och behandling av larm på nödnummer 112, dels för vissa andra tjänster. I avsnitt 6.5 sammanfattar utredningen sina bedömningar.

6.3.2 Alarmeringstjänstutredningen övervägde inte konkurrens-, upphandlings- och statsstödsreglerna

I direktivet till Alarmeringstjänstutredningen anförde regeringen att det behövde utredas om organisationen av alarmeringstjänsten i SOS Alarm AB var förenligt med EU:s regelverk om offentlig upphandling och statsstöd. Alarmeringstjänstutredningen hade i uppdrag att föreslå en finansiering av alarmeringstjänsten med bl.a. med hänsyn till EU:s regelverk om offentlig upphandling och statsstöd.³⁷

Alarmeringstjänstutredningen lämnade i sitt betänkande inte någon bedömning av om SOS Alarms verksamhet var förenlig med EU:s regelverk om offentlig upphandling och statsstöd. Utredningen behandlade inte heller de grundläggande friheterna etableringsrätt och rätten att tillhandahålla tjänster.

³⁷ Dir. 2011:106 s. 4 f.

6.3.3 Konkurrensrätten

Funktionsfördraget (FEUF)

I fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (Funktionsfördraget; FEUF), som trädde i kraft den 1 december 2009 genom Lissabonfördraget, finns ett antal artiklar som har varit av särskilt intresse för utredningen att analysera. Inte minst gäller detta frågan om det är möjligt att utifrån konkurrensrättsliga aspekter författningsreglera en ensamrätt för den nationella alarmeringsfunktionen när det dels gäller mottagande av larm på nödnummer 112, dels hantera vissa till larmbehandlingen anknyttande uppgifter.

I kapitel 1 i fördragets tredje del – Unionens politik och inre åtgärder, Avdelning VII – Gemensamma regler om konkurrens, beskattning och tillnärmning av lagstiftning, finns de EU-rättsliga reglerna om konkurrens intagna. Fördragets kapitel 1 har två avsnitt varav utredningen behandlar det första avsnittet här. Det andra avsnittet i kapitlet handlar om statsstöd och behandlas av utredningen i avsnitt 6.3.5.

Avsnitt 1 (artiklarna 101–106) innehåller regler tillämpliga på *företag*. De grundläggande bestämmelserna om kartellförbud finns i artikel 101 och de om missbruk av dominerande ställning finns i artikel 102. Bestämmelserna har s.k. direkt effekt även horisontellt mellan företag om det s.k. samhandelskriteriet³⁸ är uppfyllt.

Konkurrensreglerna gäller inte bara privata företag utan även verksamhet som drivs i offentlig regi. I de EU-rättsliga konkurrensreglerna talas om *offentliga företag och företag* som av medlemsstaterna beviljats särställning enligt artikel 106 FEUF. I artikel 106.1 stadgas bl.a. att medlemsstaterna beträffande offentliga företag och företag som de beviljar särskilda eller exklusiva rättigheter inte ska vidta och inte heller bibehålla någon åtgärd som strider mot reglerna i fördragen. I 106.2 stadgas att företag som anförtratts att tillhandahålla *tjänster av allmänt ekonomiskt intresse* eller som har *karaktären av fiskala monopol* ska vara underkastade reglerna i fördragen, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda

³⁸ Samhandelskriteriet innebär att handeln mellan medlemsstaterna påverkas eller i vart fall riskerar att påverkas.

uppgifter som tilldelats dem fullgörs. Kommissionen ska säkerställa att bestämmelserna i denna artikel tillämpas och, när det är nödvändigt, utfärda lämpliga direktiv eller beslut vad avser medlemsstaterna (106.3).

I kapitel 1 i fördragets tredje del – Unionens politik och inre åtgärder, Avdelning VIII – Ekonomisk och monetär politik finns artiklar som avser ekonomisk politik. I detta kapitel i fördraget finns artikel 120 som bl.a. stadgar att medlemsstaterna och unionen ska handla i överensstämmelse med principen om en öppen marknadsekonomi med *fri konkurrens* som främjar en effektiv resursfördelning.

Utredningen analyserar i de följande avsnitten de nämnda artiklarna närmare.

Begreppet företag

Konkurrensreglerna gäller endast för aktörer som kan definieras som *företag*. Enligt EU-rätten omfattar företagarbegreppet varje enhet som bedriver *ekonomisk verksamhet* oavsett dess rättsliga status och finansieringsform.³⁹

I 1 kap. 5 § konkurrenslagen (2008:579; KL) definieras begreppet företag som en *fysisk eller juridisk person* som driver *verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur*, dock med undantag för den del av verksamheten som består av myndighetsutövning.⁴⁰ Under begreppet företag kan alltså även offentlig verksamhet inordnas.⁴¹

Definitionen i KL av begreppet företag och den närmare innebörd som begreppet fått i svensk rättspraxis överensstämmer med den innebörd som begreppet fått i EU-rätten.⁴² Av central betydelse är att det ska röra sig om *ekonomisk verksamhet*.⁴³

Svensk rätt saknar motsvarighet till artikel 106 i Funktionsfördraget om offentliga företag. Oaktat detta ska verksamhet som drivs i offentlig regi iaktta KL i de fall det inte är fråga om myndighetsutövning. Då är konkurrensreglerna inte aktuella. I KL finns

³⁹ Gölstam, Konkurrensrätts grunder, 2013, s. 64–66.

⁴⁰ a. Gölstam. s. 64–66.

⁴¹ a. Gölstam. s. 64–66.

⁴² Karlsson och Östman Konkurrensrätt – En handbok, 5 uppl, 2014, s. 70 f. (8 augusti 2017 Karnov), Carlsson och Bergman Konkurrenslagen En kommentar (version den 1 april 2017).

⁴³ a. Gölstam s. 67.

nationella regler för *offentlig säljverksamhet som verkar konkurrens-hämmande*, de s.k. KOS-reglerna (3 kap. 27 § KL).⁴⁴

Utredningen kan konstatera att företag, affärsdrivande verk, myndigheter och andra offentliga organ som drivs av staten, lands-ting eller kommun alltså kan anses vara *företag* i KL:s mening. Däremot omfattas dessa organ som sagts ovan inte av KL:s regler i de fall verksamheten innebär myndighetsutövning och detta även om verksamheten är av ekonomisk art. Inom EU används i detta sammanhang i stället begreppet *verksamhet som utövar offentlig makt*⁴⁵ eller *offentligrättsliga maktbefogenheter* (se mer om det i följande avsnitt).

Ekonomisk verksamhet

Begreppet *företag* är centralt eftersom endast verksamhet som omfattas av begreppet omfattats av konkurrensreglerna och EU:s statsstödsregler. Av central betydelse för bedömning av begreppet företag är om företaget bedriver *ekonomisk verksamhet*.

Begreppet ekonomisk verksamhet ska tolkas vidsträckt och omfattar *all* verksamhet som består i att erbjuda varor eller tjänster på en viss marknad. Den ekonomiska verksamheten behöver inte ha ett ekonomiskt syfte eller vara vinstdrivande för att definieras som ekonomisk. Någon form av ekonomisk transaktion måste det dock vara frågan om. I viss utsträckning kan hänsyn tas till verksamhetens natur och målsättning. Begreppet ekonomisk verksamhet innefattar främst verksamhet som är inriktad på att tillhandahålla produkter, varor, tjänster eller andra nyttigheter. Om verksamheten i stället har ett i huvudsak socialt syfte kan den anses falla utanför konkurrensreglernas tillämpningsområde.⁴⁶

Det finns några verksamheter som inom EU-rätten inte ansetts utgöra ekonomiska verksamheter, utan verksamheten anses ha anknytning till utövande av typiska *offentligrättsliga maktbefogenheter*:

⁴⁴ Bernitz, Svensk och europeisk marknadsrätt 1, 4 uppl. 2015 (Zeteo) s. 46, 66, 70–71, 199 och 204.

⁴⁵ a. Karlsson m.fl. s. 70 och 77–79 och prop. 1992/93: 56 s. 19 f.

⁴⁶ a. Karlsson och Östman, s. 71–73 och a. Carlsson och Bergman (se kommentaren till 1 kap. 5 § under rubriken 1 Begreppet företag).

- Armén och polisen,
- Flygnavigationssäkerhet och kontroll över flygtrafiken,
- Sjötrafiksäkerhet och kontroll av sjötrafiken,
- Föreningensbegränsande övervakning,
- Organisation, finansiering och verkställighet av fängelsedomar.⁴⁷

Konkurrenslagen bygger på EU-rätten. EU-rätten är vägledande för tillämpningen av konkurrenslagens regler

Konkurrensreglernas syfte är att:

- genom att säkra effektiv konkurrens främja låga priser, god resursfördelning och ytterst ökat välstånd samt att försöka säkerställa att företagen på marknaden inte motverkar dessa syften genom konkurrensbegränsande åtgärder, t.ex. priskarteller, upp-görelser om marknadsuppdelning eller missbruk av marknadsdominans,
- skydda konsumenterna, särskilt mot höga priser orsakade av otillräcklig konkurrens, och
- motverka att den fria rörligheten på den inre marknaden försvåras.

Dessa syften framgår, förutom av de olika artiklarna i FEUF, även av ändamålsbestämmelsen i 1 kap. 1 § KL som stadgar att lagen har till ändamål att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens i fråga om produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter. KL är utformad med EU:s konkurrensrätt som förebild.

Motsvarigheterna till artikel 101 om kartellförbud respektive artikel 102 om missbruk av dominerande ställning i FEUF finns i intagna i 2 kap. 1, 2 och 7 §§ KL. I 3 kap. 27–32 §§ KL finns regler om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (de s.k. KOS-

⁴⁷ Bergström och Hettne, Introduktion till EU-rätten 1 uppl. 2014, s. 235 och Madell, Tjänster av allmänt intresse – ett svenskt perspektiv, SIEPS 2011:8, s. 46 och SOU 2015:24 s. 415.

reglerna). Det finns dock ingen motsvarighet i KL till artikel 106.2. Staten, en kommun eller ett landsting får förbjudas att i en säljverksamhet tillämpa ett visst förfarande, om detta snedvrider, eller är ägnat att snedvrída, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden, eller hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens.

En viktig princip är att om en konkurrensbegränsning har verkningskraft endast i Sverige så är enbart KL tillämplig. Har konkurrensbegränsningen verkan såväl inom Sverige som på samhandeln inom EU är *både* nationell rätt (dvs. KL) och unionsrättens regelsystem (dvs. Funktionsfördraget) tillämpliga. Även i de fall då endast KL är tillämplig gäller att unionsrätten regler ska vara vägledande för hur KL ska tolkas och tillämpas nationellt.⁴⁸

6.3.4 Offentlig upphandling

Lagen om offentlig upphandling och annan anknytande lagstiftning bygger på EU-rätten. EU-rätten är vägledande för tillämpningen av lagstiftningen

Upphandlingsreglerna är förfaranderegler som härrör från EU-direktiv som har sin rättsliga grund i Funktionsfördragets (FEUF) artiklar om fri rörlighet.⁴⁹ Regelverket för offentlig upphandling är omfattande och EU-direktiven är detaljerade och innebär att de olika medlemsstaternas regelverk på området i princip är fullt harmoniserade.⁵⁰

Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) trädde i kraft 1 januari 2017. Samtidigt trädde även lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) och lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK) i kraft.

Genom dessa lagar implementerades tre EU-direktiv på upphandlingsområdet som antogs i februari 2014, nämligen LOU-direktivet för offentlig upphandling⁵¹, LUF-direktivet för upphandling av enheter som är verksamma inom områdena vatten, energi, trans-

⁴⁸ a. Bernitz, s. 66.

⁴⁹ SOU 2015:58 s. 213.

⁵⁰ SOU 2017:44, s. 221.

⁵¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (LOU-direktivet).

port och posttjänster (de s.k. försörjningssektorerna)⁵² och LUK-direktivet som gäller upphandling av koncessioner⁵³.

I de nationella reglerna om upphandling, i synnerhet LOU, avses med upphandling åtgärder som vidtas i syfte att *anskaffa* varor, tjänster eller byggtreprenader genom *tilldelning av kontrakt* (1 kap. 2 § LOU). Med begreppet *tjänst* i LOU avses inte något annat än vad som avses i det bakomliggande upphandlingsdirektivet från EU. Tjänster som inte omfattas av upphandlingsdirektivet omfattas därför inte heller av LOU.⁵⁴

I det faktum att det ska handla om en tilldelning av kontrakt ligger att det ska handla om *ekonomiska transaktioner* mellan dem som sluter kontraktet – den som t.ex. köper en tjänst förutsätts *betala* för den. Är det inte frågan om en ekonomisk transaktion är reglerna om upphandling inte tillämpliga. Om det t.ex. sluts ett kontrakt om att ett hjälporgan ska få något eller låna något av alarmeringsfunktionen *utan ersättning* är det inte en upphandlingssituation enligt LOU. Det är dock värt att notera att ekonomiska kontrakt ska tolkas vidsträckt. Reglerna om offentlig upphandling tar således *inte* sikte på vad som gäller för att få *sälja* något. En försäljningssituation kan däremot träffas av konkurrensreglerna.

Det finns ytterligare författningar inom den svenska upphandlingslagstiftningen som är relevanta i detta sammanhang, exempelvis

- upphandlingsförordningen (2016:1162),
- lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV),
- lagen (2011:1029) om upphandling på förvars- och säkerhetsområdet (LUF),
- tillkännagivande (2017:223) om tröskelvärden vid upphandling.⁵⁵

⁵² Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG (LUF-direktivet).

⁵³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner (LUK-direktivet).

⁵⁴ a. bet. s. 230–231 och Kammarrättens i Stockholm dom den 19 maj 2009 i mål nr 8101-8104-08.

⁵⁵ Andra författningar på upphandlingsområdet är exempelvis lagen (2011:846) om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster, förordning (2011:847) om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster, förordning (2009:1) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor, lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen, lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering, tillkännagivande (2016:1227) av de försvarsprodukter som avses i lagen (2016:1145)

Den offentliga upphandlingen påverkas även av innehållet i annan lagstiftning inom närliggande rättsområden, exempelvis offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förvaltningslagen (1986:223)⁵⁶ och förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning.⁵⁷

LOU gäller för all offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster som inte omfattas av antingen LUF eller LUF5, eller av något specifikt undantag som är tillämpligt för den aktuella upphandlingen.

LOU ska följas av

- kommuner,
- landsting,
- statliga myndigheter,
- juridiska personer som tillgodoser behov i det allmännas intresse. Samtliga dessa aktörer definieras i LOU som *upphandlande myndigheter*.

Det är alltså LOU som oftast aktualiseras vid upphandling av tjänster inom alarmeringsområdet. Utredningen behandlar begreppet tjänster och att vissa tjänster som bedöms som tjänster av icke-ekonomiskt intresse inte omfattas av LOU nedan i avsnitt 6.3.7.

När staten, en kommun, ett landsting eller en annan upphandlande myndighet till största delen finansierar eller kontrollerar verksamheten, omfattas de av LOU, under förutsättning att behovet som organet tillgodoser inte är av industriell eller kommersiell karaktär (1 kap. 18 och 22 §§ LOU).⁵⁸ Det anses då vara ett *offentligt styrt organ*. Med offentligt styrt organ avses nämligen sådan *juridisk person som tillgodoser behov i det allmännas intresse*, under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär, och

om offentlig upphandling, tillkännagivande (2016:1228) av CPV-referensnummer för byggtreprenadkontrakt vid offentlig upphandling .

⁵⁶ Ersätts av förvaltningslagen (2017:900) den 1 juli 2018 då förvaltningslagen (1986:223) upphör att gälla.

⁵⁷ Pedersen, *Upphandlingens grunder – en introduktion till offentlig upphandling och upphandling i försörjningssektorerna*, 4 uppl. Stockholm 2017, s. 24 f.

⁵⁸ Begreppet *upphandlande myndighet* finns även i 1 kap 21 § LUK och 1 kap. 22–23 §§ LUF. LUK och LUF gäller vidare även för *upphandlande enheter* som närmare definieras i respektive lag (1 kap. 1 och 20–21 §§ LUK och 1 kap. 1 § och 22–23 §§ LUF).

som till största delen är finansierad av staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet,
vars verksamhet står under kontroll av staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet, eller
i vars styrelse eller motsvarande ledningsorgan mer än halva antalet ledamöter är utsedda av staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet.

Syftet med reglerna om offentlig upphandling

Reglerna om offentlig upphandling har konkurrensfrämjande syfte.⁵⁹

Relevanta undantag i lagen om offentlig upphandling

Huvudregeln är att all offentlig upphandling ska ske enligt reglerna i LOU. För sådana tjänster som normalt omfattas fullt ut av regelverket finns det i lagen stadgat vissa möjligheter att tillämpa undantag från kravet på upphandling.

De undantag som är av särskilt intresse för utredningen är

- ensamrätt (rättsligt monopol),
- interna köp (det s.k. Teckalundantaget),
- köp mellan upphandlande myndigheter (det s.k. Hamburgundantaget).

Ensamrätt (rättsligt monopol)

I LOU stadgas att lagen *inte gäller* för ett tjänstekontrakt som en upphandlande myndighet tilldelar en annan upphandlande myndighet som på grund av lag eller annan författning har *ensamrätt* att utföra tjänsten. Detta framgår av 3 kap. 10 § LOU.⁶⁰

För att denna undantagsregel i LOU ska vara tillämplig krävs alltså att det handlar om att en av de upphandlande myndigheterna

⁵⁹ Se bl.a. Bernitz och Kjellgren, *Introduktion till EU*, 4 uppl. 2012, s. 99–100 och a. Bergström och Hettne, s. 217.

⁶⁰ Prop. 2015/16:195, s. 392 och 959.

har *en ensamrätt* att tillhandahålla vissa tjänster som en annan upphandlande myndighet önskar köpa. Det krävs vidare att ensamrätten *följer av lag eller annan författning*.

Med författning avses sådana rättsregler som i 8 kap. RF betecknas som föreskrifter och som kännetecknas av att de är bindande och inte bara avser ett konkret fall utan har generell tillämpbarhet.⁶¹ I förarbetena till 1992-års lag om offentlig upphandling angavs att den ensamrätt som avsågs med den bestämmelsen var författningsbestämd, dvs. i praktiken ett *monopol*.⁶²

SOS Alarm har i rättspraxis redan nu bedömts ha ensamrätt rörande vissa tjänster som följer av lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringsfunktioner och lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation genom förutsättningarna i alarmeringsavtalet. Däremot har samverkansavtalet som SOS Alarm ingått med MSB inte ansetts falla in under ensamrätten.⁶³

Teckalundantaget

För vissa kontrakt har EU-domstolen med början i rättsfallet Teckal⁶⁴ utvecklat ett undantag från upphandlingsskyldigheten. Det s.k. Teckalundantaget aktualiseras när det kontrakt som ska tilldelas är ett s.k. *internt kontrakt*. Det avser fall då ett kontrakt ska slutas mellan upphandlande myndigheter och leverantörer som förvisso är fristående från varandra men som ändå har en särskild koppling till varandra. Upphandling behöver då inte genomföras. Detta undantag är av stor betydelse för kommuners och landstings möjlighet att köpa varor och tjänster från t.ex. egna bolag utan föregående upphandling.⁶⁵

För att ett kontrakt ska anses vara ett internt kontrakt ska två förutsättningar vara uppfyllda samtidigt, de s.k. kontroll- och verksamhetskriterierna. Teckalundantaget är numera kodifierat i 3 kap. 11–16 §§ LOU.

⁶¹ a. prop. s. 392 och a. Pedersen s. 49.

⁶² Prop. 1992/93:88, s. 96 f.

⁶³ Se dom i Värmlands tingsrätt, mål nr T5854-12.

⁶⁴ Teckal, C-107/98, EU:C 1999:562.

⁶⁵ Upphandlingsmyndigheten Samarbetsavtal – om s.k. Hamburgsamarbeten, april 2017 s. 7.

- Kontrollkriteriet: den upphandlade myndigheten utövar kontroll över leverantören, en kontroll som motsvarar den kontroll som myndigheten utövar över sin egen förvaltning.
- Verksamhetskriteriet: leverantören utför huvudsakligen verksamhet tillsammans med, och för den upphandlande myndigheten (mer än 80 procent).⁶⁶

Kriterierna innebär t.ex. att kontrollkriteriet inte anses som uppfyllt ifall det finns något privat ägandeintresse i det bolag som ska tilldelas ett kontrakt. I så fall ska upphandling med tillämpning av reglerna i LOU genomföras. Det kan särskilt belysas att det har ansetts tveksamt om kontrollkriteriet anses uppfyllt i Teckalundantaget för det fall styrelsen i ett bolag har långtgående befogenheter och särskilt i kombination med ägande genom holdingbolag vilket kan medföra att kontrollkriteriet ej är uppfyllt.⁶⁷ Det kan därför noteras att ett justerat ägande skulle kunna antas vara en rimlig åtgärd i vissa fall. Det är i dagsläget även oklart om köp kan ske inom staten utan upphandling. Det har i förarbetena till LOU förts fram att köp inom staten inte anses falla inom upphandlingslagstiftningen. Men genom en dom i kammarrätten förefaller det som att LOU ändå ska tillämpas om vissa omständigheter föreligger⁶⁸.

En upphandlande myndighet måste i varje enskilt fall bedöma om de båda nämnda kriterierna är uppfyllda för att befrias från skyldigheten att genomföra en offentlig upphandling. En upphandlande myndighet som hänvisar till Teckalundantaget ska kunna bevisa att båda kriterierna är uppfyllda, annars finns risken att det kan bedömas som en otillåten direktupphandling.⁶⁹

Hamburgundantaget

När upphandlande myndigheter, som är fristående från varandra, samverkar och köper tjänster av varandra utan att denna samverkan sker inom ramen för någon särskild juridisk person är Teckal-

⁶⁶ a. Pedersen, s. 49–52.

⁶⁷ Mål C-458/03, Parking Brixen, punkt 67, EU-domstolens slutsats i domen i mål C 340/04, Carbotermo.

⁶⁸ Kammarrättens i Stockholm dom i mål nr 7355-16.

⁶⁹ SOU 2017:44 s. 225f och a. Pedersen, s. 49–52.

undantaget inte tillämpligt. För denna typ av samarbeten finns det s.k. Hamburgundantaget som har sitt ursprung i en dom från EU-domstolen⁷⁰. Bestämmelserna om Hamburgundantaget har kodifierats i LOU-direktivet⁷¹ och införts i 3 kap. 17–18 §§ LOU.

Tre förutsättningar måste vara uppfyllda samtidigt för att Hamburgundantaget ska anses vara uppfyllt:

- Ett kontrakt mellan de upphandlande myndigheterna ska upprätta eller reglera formerna för ett *samarbete* mellan myndigheterna för att säkerställa att de *offentliga tjänsterna* som myndigheterna ska utföra tillhandahålls för att uppnå myndigheternas gemensamma mål.
- Samarbetsavtalet får således inte ha sitt ursprung i enbart den ena partens behov; då är det inte frågan om ett samarbete utan om ett köp. Privata aktörer får inte vara parter i avtalet.⁷² Samarbetsavtalet syftar till att säkerställa att ett *allmännyttigt uppdrag* som är gemensamt för de upphandlande myndigheterna fullgörs. Samarbetet ska styras endast av överväganden som hänger samman med *allmänintresset*. Detta innebär att privata leverantörer inte får gynnas och att ekonomiska överföringar mellan parterna bör begränsas till kostnadstäckning.⁷³
- De samarbetande myndigheterna får, i den mån de tillhandahåller tjänster på den privata marknaden, endast göra det så länge andelen som tillhandahålls på den privata marknaden understiger 20 procent av den eller de verksamheter som omfattas av samarbetet.⁷⁴

⁷⁰ Mål C-480/06 Kommissionen mot Tyskland, ECLI:EU:C:2009:357.

⁷¹ Artiklarna 12.4 och 12.5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.

⁷² Upphandlingsmyndigheten Samarbetsavtal – om s.k. Hamburgsamarbeten, april 2017 s. 1, 10 och mål C-386/11 Lecce.

⁷³ Upphandlingsmyndigheten Samarbetsavtal – om s.k. Hamburgsamarbeten, april 2017 s. 38.

⁷⁴ a. Pedersen, s. 53 f. Hur den utbudande verksamhetsandelen beräknas, se Upphandlingsmyndigheten Samarbetsavtal – om s.k. Hamburgsamarbeten, april 2017 s. 46 f.

6.3.5 EU:s statsstödsregler och lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m.

Funktionsfördraget (FEUF)

I kapitel 1 Funktionsfördragets (FEUF) Tredje del – Unionens politik och inre åtgärder, Avdelning VII – Gemensamma regler om konkurrens, beskattning och tillnärmning av lagstiftning, finns de EU-rättsliga reglerna om konkurrens intagna. Kapitlet har två avsnitt. Avsnitt 2 (artiklarna 107–109) innehåller regler om *statligt stöd*.

I artiklarna räknas det upp exempel på stöd som *är* respektive *inte är* förenliga med den inre marknaden och vilka befogenheter kommissionen har att övervaka och ingripa om någon medlemsstat inte följer reglerna.

I artikel 107 finns det grundläggande stadgandet i vilket det föreskrivs att om inte annat föreskrivs i fördragen, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, *oförenligt* med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Artiklarna om statsstöd saknar motsvarighet i svensk konkurrensrätt men på grund av fördragets *direkta effekt* så gäller unionsrätten även nationellt.⁷⁵

När det gäller statsstödsreglerna har kommissionen utfärdat ett särskilt regelverk för offentligt stöd till tjänster av allmänt intresse som består av fyra olika rättsakter.⁷⁶

- Ett meddelande om tillämpning av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.⁷⁷
- En förordning om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i FEUF på stöd av mindre betydelse som beviljats företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.⁷⁸

⁷⁵ a. Bernitz, s. 30 och Bernitz och Kjellgren, Europarättens grunder, 5 uppl. 2014, s. 267, 393 och 419.

⁷⁶ a. Bergström m.fl. s. 225 f.

⁷⁷ Meddelande från kommissionen om tillämpning av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse EUT 2012 C 8 s. 4.

- Ett beslut om tillämpningen av artikel 106.2 FEUF på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt intresse.⁷⁹
- Ett meddelande med särskilda rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster.⁸⁰

Det finns även en vägledning⁸¹ från kommissionen till stöd för tillämpning av reglerna. Syftet med dokumentet är att göra tekniska klargöranden som framför allt baseras på kortfattade och ibland förenklade sammanfattningar av lagstiftningen och rättspraxisen om statligt stöd, offentlig upphandling och den inre marknaden samt, när det gäller statligt stöd, kommissionens beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, särskilt sociala tjänster av allmänt intresse. Detta dokument är inte bindande för Europeiska kommissionen som institution.

I lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler regleras för svensk del frågor rörande otillåtna statsstöd.⁸²

Lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. (transparenslagen), innehåller regler som syftar till att ge Europeiska kommissionen insyn i de finansiella förbindelserna mellan offentliga företag och det allmänna samt i vissa företags ekonomiska verksamhet (1 § transparenslagen). Genom lagen har det s.k. transparensdirektivet⁸³ genomförts. I lagens 4–5 §§ finns bl.a. regler

⁷⁸ Kommissionen förordning (EU) nr 360/2012 av den 25 april 2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljats företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, EUT 2012 L 114 s. 8.

⁷⁹ Kommissionens beslut 2012/21/EU av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt intresse, EUT 2012 L 7 s. 3.

⁸⁰ Kommissionens meddelande om Europeiska unionens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster, EUT 2012 C 8 s. 15.

⁸¹ Arbetsdokument från kommissionens avdelningar Vägledning om hur Europeiska unionens bestämmelser om statligt stöd, offentlig upphandling och den inre marknaden ska tillämpas på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, särskilt sociala tjänster av allmänt intresse, SWD (2013) 53 final/2..

⁸² Lindquist, Lundin, och Madell, Kommunala befogenheter, 8 uppl., 2016, s. 185.

⁸³ EG-kommissionens direktiv 80/723/EEG av den 25 juni 1980 om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstaterna och offentliga företag samt i vissa företags ekonomiska verksamhet, senast ändrat genom direktiv 2000/52/EG.

om att om inte lagens undantag är tillämpliga så ska särskild ekonomisk redovisning (separat redovisning) upprättas för varje räkenskapsår för ett företag som har beviljats exklusiva eller särskilda rättigheter. Detsamma gäller om företag anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse enligt artikel 106.2 i EUF-fördraget och som fått ersättning i någon form för detta. Kravet gäller under förutsättning att företaget även bedriver annan ekonomisk verksamhet. Enligt 10 § utövar Konkurrensverket tillsyn enligt lagen.

Syftet med reglerna om statsstöd

Statsstödsreglerna är en del av EU:s konkurrensregler och har till syfte att säkerställa fri handel och konkurrens på den inre marknaden.

Statsstöd är förbjudet i vissa fall

Statsstödsreglerna sätter upp begränsningar för medlemsstaternas möjligheter att med offentliga medel (statliga eller kommunala) kunna stödja en viss verksamhet.⁸⁴ Det offentliga får – om inte annat följer av ett s.k. gruppundantag – som huvudregel *inte* lämna ekonomiskt stöd utan förhandsgodkännande av Europeiska kommissionen. Ett stöd *omfattas av statsstödsreglernas förbud* om det uppfyller samtliga följande fyra kriterier:

Stödet gynnar ett visst företag eller en viss produktion.

Stödet finansieras genom offentliga medel. Finansieringen kan vara direkt eller indirekt.

Stödet snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen.

Stödet påverkar handeln mellan medlemsstaterna (samhandelskriteriet).

⁸⁴ a. Bernitz, s. 30 och a. Bernitz m.fl. s. 393 och 419.

Undantag från förbudet mot statsstöd

Vissa *allmännyttiga tjänster* som tillhandahålls av stat, kommuner, landsting kan omfattas av *vissa undantag* från statsstödsreglernas förbud. I artikel 107 FEUF redogörs för vilka undantag som anses förenliga med den inre marknaden. I artikel 107.3 anges att även stöd av annat slag än som uppräknas i artikel kan anses förenligt med inre marknaden efter vad rådet på förslag från kommissionen kan komma att bestämma genom beslut. Inom EU kallas dessa tjänster ”*tjänster av allmänt intresse*” (SGI) eller ”*tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*” (SGEI).

Någon närmare reglering av *vilka tjänster* som omfattas av dessa båda begrepp finns inte i fördragen eller i unionslagstiftningen.⁸⁵ Utredningen behandlar dessa begrepp närmare i avsnitt 6.3.7.

6.3.6 De grundläggande friheterna etableringsrätt och rätten att tillhandahålla tjänster

Inledning

Utöver reglerna om konkurrens, upphandling och statsstöd så har utredningen haft anledning att också närmare analysera Funktionsfördragets (FEUF) regler om etableringsrätt och rätten att tillhandahålla tjänster på en marknad (jämför reglerna om närings- och yrkesfriheten i 2 kap. 17 § RF vilka beskrivs i avsnitt 6.2.1). Dessa regler har varit av intresse mot bakgrund av frågan om ett rättsligt monopol för den nationella alarmeringsfunktionen. Ett sådant monopol leder med nödvändighet till att andra aktörer hindras att verka på marknaden för de tjänster som omfattas av ensamrätten.

⁸⁵ a. Lindquist m.fl. s. 187.

Funktionsfördraget (FEUF)

Inskränkningar ska förbjudas

I Funktionsfördraget (FEUF) finns i artiklarna 49 och 56 regler om de grundläggande friheterna såsom etableringsrätt och rätten att tillhandahålla tjänster. Dessa kan aktualiseras i samband med en ensamrätt.⁸⁶ En ensamrätt ska vara förenlig med Funktionsfördraget.⁸⁷

I artikel 49 stadgas bl.a. att inskränkningar för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig på en annan medlemsstats territorium ska *förbjudas*. Detta förbud ska även omfatta inskränkningar för medborgare i en medlemsstat som är etablerade i någon medlemsstat att upprätta kontor, filialer eller dotterbolag. Etableringsfriheten ska innefatta *rätt att starta och utöva verksamhet* som egenföretagare samt rätt att bilda och driva företag på de villkor som etableringslandets lagstiftning föreskriver för egna medborgare.

I artikel 56 stadgas att inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inom unionen ska *förbjudas* beträffande medborgare i medlemsstater som har etablerat sig i en annan medlemsstat än mottagaren av tjänsten.

En ensamrätt med effekt på rättigheterna är förenlig med unionsrätten under vissa villkor

I den mån en ensamrätt har inrättats som begränsar de grundläggande friheterna så kan den vara förenlig med unionsrätten om den *kan motiveras* antingen med stöd av främst artikel 51 i Funktionsfördraget eller med *tvångande hänsyn till ett allmänt intresse*.

I artikel 51 stadgas att bestämmelserna i detta kapitel ska för den medlemsstat som är berörd *inte omfatta* verksamhet som hos medlemsstaten, om än endast tillfälligt, är *förenad med utövandet av offentlig makt*. Europaparlamentet och rådet får i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluta att bestämmelserna i detta kapitel inte ska tillämpas på viss verksamhet. Som nämnts tidigare så har armén och polisen, flygnavigationssäkerhet och kontroll över

⁸⁶ Se dom, *Ambulanz Glöckner*, C-475/99. REG 2001, s. I-8089 punkt 49 samt *Arrowsmith* 2011, *The law on Public and Utilities Procurement*, s. 533.

⁸⁷ Art 30, Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling.

flygtrafiken, sjötrafiksäkerhet och kontroll av sjötrafiken, föreningsbegränsande övervakning, organisation, finansiering och verkställighet av fängelsedomar⁸⁸ ansetts ha typiska *offentligrättsliga maktbefogenheter*. Detsamma gäller verksamhet som innefattar myndighetsutövning.

Det s.k. Gebhard-testet

Huruvida en ensamrätt är motiverad eller inte ska normalt prövas med tillämpning av det s.k. Gebhard-testet⁸⁹, som har sitt ursprung i rättspraxis och som innebär att åtgärden är tillåten om den

- är tillämplig på ett icke-diskriminerande sätt,
- framstår som motiverad med hänsyn till ett trängande allmänintresse (som enligt domstolens doktrin inte får vara av ekonomisk karaktär),
- är ägnad att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas genom åtgärden, och
- inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning.⁹⁰

⁸⁸ Bergström och Hettne, *Introduktion till EU-rätten* 1 uppl. 2014, s. 235 och Madell, *Tjänster av allmänt intresse – ett svenskt perspektiv*, SIEPS 2011:8, s. 46 och SOU 2015:24 s. 415.

⁸⁹ I doktrinen har det lyfts fram att det i ett antal rättsfall har använts ett mildare test än Gebhard-testet på en åtgärd. Det har gällt fall där fråga varit om att tvingande hänsyn har kopplats till statens rätt att säkerställa uppfyllande av en tjänst av allmänt intresse. Det mildare testet innehåller följande komponenter för bedömning av åtgärden: Det ska röra sig om ett fall då en operatör (t.ex. en operatör på SOS Alarm) har anförtratts ett SGEI-uppdrag av offentliga myndigheter, Fördragets marknadsregel hindrar fullgörandet av SGEI-uppdraget, Åtgärden är nödvändig för uppdragets fullgörande, Att undantaget påverkar handeln får godtas, dock inte i en omfattning som strider mot unionens intresse.

⁹⁰ Mål C-55/94, Reinhard Gebhard mot Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano. Se även mål C-243/01, Piergiorgio Gambelli m.fl.

6.3.7 Närmare om begreppet tjänster av allmänt intresse

Tjänst av allmänt intresse (Services of general interest, s.k. SGI)

Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI) och icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse (NESGI)

I Funktionsfördragets (FEUF) artikel 14 återfinns begreppet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (Services of general economic interest, s.k. SGEI).

I artikeln stadgas bl.a. att med beaktande av den betydelse som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har för unionens gemensamma värderingar och den roll som dessa tjänster spelar när det gäller att främja social och territoriell sammanhållning, ska unionen och medlemsstaterna, var och en inom ramen för sina respektive befogenheter och inom fördragets tillämpningsområde, sörja för att sådana tjänster utförs på grundval av principer och villkor, särskilt ekonomiska och finansiella, som gör det möjligt för dem att fullgöra sina uppgifter. Europaparlamentet och rådet ska genom förordningar i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet fastställa principer och villkor, utan att det påverkar medlemsstaternas befogenheter att i överensstämmelse med fördragen tillhandahålla, beställa och finansiera sådana tjänster.

Som tolkningsbakgrund till artikeln finns till Funktionsfördraget (FEUF) fogat ett Protokoll nr 26 om *tjänster av allmänt intresse* (Services of general interest, s.k. SGI). Protokollet bekräftar kommissionens definition av begreppet tjänster av allmänt intresse som *ett samlingsbegrepp* för tjänster av såväl ekonomiska och icke-ekonomiska intressen.⁹¹ Begreppet tjänster av allmänt intresse (SGI) kan alltså delas in i två underkategorier:

- tjänster av allmänt *ekonomiskt intresse* (s.k. SGEI)⁹², och
- *icke-ekonomiska* tjänster av allmänt intresse (s.k. NESGI)⁹³.

Det saknas tydliga definitioner av vad som faller in under de tre begreppen. Det är upp till medlemsstaterna att definiera vad som ut-

⁹¹ a. Madell, s. 20f, 26f och 38.

⁹² a.a. s. 122 f. och SOU 2017:44, s. 213–215.

⁹³ non-economic services of general interest.

gör tjänster av allmänt intresse. Kommissionen har också påpekat att begreppen är dynamiska.⁹⁴

De ovan nämnda begreppen SGEI och NESGI har för utredningen varit relevanta att analysera eftersom begreppens innebörd har varit avgörande för bedömningen av i vilken utsträckning EU-rätten blir tillämplig på olika tjänster i den nationella alarmeringsfunktionens verksamhet.⁹⁵ Det är nämligen avgörande för om och hur nationella konkurrens- och upphandlingsregler ska tillämpas. I detta sammanhang är det viktigt att ha i åtanke att bedömningen måste göras såväl ur ett konkurrensrättsligt som ur ett upphandlingsrättsligt perspektiv.

EU-domstolen har uppställt ett antal kriterier som ska vara uppfyllda för att en tjänst ska anses vara av allmänt intresse (allmännyttig). Den ska:

- vara betydelsefull för konsumenterna,
- öppen för alla konsumenter, och
- tillhandahållas på likartade villkor.⁹⁶

Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (s.k. SGEI)

Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (s.k. SGEI) faller under Funktionsfördragets (FEUF) regler om den inre marknaden, EU:s upphandlingsregler och konkurrensregler. Detta eftersom verksamheten är av *ekonomisk art* och därmed också bedöms som en *tjänst* i fördragets mening. En förutsättning för att EU-rätten ska aktualiseras är naturligtvis som framförts tidigare att det s.k. samhandelskriteriet är uppfyllt. I det fall samhandelskriteriet inte är uppfyllt är EU-rätten ändå vägledande för exempelvis tillämpning av de nationella konkurrensreglerna.

Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (s.k. SGEI) är tjänster som har särskild karaktär i jämförelse med annan ekonomisk verksamhet. Det handlar om tjänster vars resultat är till övergripande allmän nytta och som marknaden inte skulle tillhandahålla utan

⁹⁴ Kommissionen, KOM(2011) 900 slutlig, En kvalitetsram för tjänster av allmänt intresse i Europa, s. 3.

⁹⁵ Jämför SOU 2017:44 s. 215.

⁹⁶ a. Bergström m.fl. s. 236–238.

offentligt ingripande (eller endast på andra villkor vad avser kvalitet, säkerhet, överkomlighet, likabehandling och allmän tillgång).⁹⁷ Tjänsterna spänner över allt från stora kommersiella tjänster (nätindustrier som posttjänster, energiförsörjning, elektroniska kommunikationstjänster eller kollektivtrafik) till ett brett spektrum av hälsovård och sociala tjänster (t.ex. vårdtjänster för äldre och funktionshindrade personer).⁹⁸ Medlemsstaterna måste garantera allmänheten vissa tjänster på överkomliga villkor (t.ex. sjukhus, utbildning och sociala tjänster men också kommunikationer, energi och transporter).⁹⁹

Varje medlemsstat har *stort utrymme för egna bedömningar* av vilken typ av tjänster som klassificeras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (s.k. SGEI).¹⁰⁰ Bedömningarna måste dock ha sin grund i fördraget och medlemsstaten måste *vara tydlig med syfte och ändamål* med tjänsten och varför man bedömer den som SGEI.

Det finns viktiga allmänna intressen som inte enbart kan tillgodoses på marknadens villkor. Dessa intressen måste säkerställas på annat sätt. Det kan handla om frågor av *strategisk betydelse för hela landet* och där t.ex. *tilliten* till informationssystem är viktig när behovet av säker kommunikation ökar i takt med värdet av informationen i näringslivet och den offentliga sektorn. *Förmedling av nödsamtal* är ett sådant viktigt allmänt intresse som inte ansetts enbart kunnat tillgodoses på marknadens villkor utan där särskilda regler har behövts för att säkerställa intresset.¹⁰¹ Att tillhandahålla ett nationellt larmnummer är enligt utredningens bedömning ett exempel på en tjänst som ska ha medborgarnas skydd och behov av snabb hjälp i en nödsituation i fokus. Vem som helst får inte hantera nödnummer 112. Redan i det faktum att det utgör samhällets gemensamma nödnummer ligger att samhället måste garantera fortvarighet och funktionalitet. Regeringen har också i direktiven till utredningen betonat att samhällets alarmeringsfunktion är

⁹⁷ Prop. 2015/16:195 s. 335, Vägledning om hur Europeiska unionens regler om statligt stöd, offentlig upphandling och den inre marknaden ska tillämpas på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, särskilt sociala tjänster av allmänt intresse, SWD (2013) 53 final/2 och SOU 2015:58 s. 201 f.

⁹⁸ Kommissionen KOM(2011) 146 slutlig, *Reform av EU:s regler om statligt stöd avseende tjänster av allmänt ekonomiskt intresse* s. 2.

⁹⁹ Kommissionen KOM(2011) 146 slutlig, *Reform av EU:s regler om statligt stöd avseende tjänster av allmänt ekonomiskt intresse* s. 6.

¹⁰⁰ a. Lindquist m.fl. s. 190 och Prop. 2015/16:195 s. 335.

¹⁰¹ Prop. 2002/03:110 s. 104.

ett offentligt åtagande gentemot medborgarna Till offentliga åtaganden kan även räknas *samhällsomfattande tjänster* till ett överkomligt pris, skyddet för integritet, uthållighet och tillgänglighet vid *extraordinära händelser i fredstid, höjd beredskap och krig*, ett effektivt utnyttjande av frekvenser och nummer samt konsumentskydd eller tillgången till ett grundläggande radio- och TV-utbud i hela landet. Tillgången till grundläggande tjänster bör ta sin utgångspunkt i en strävan att t.ex. tillgodose grundläggande behov av elektroniska kommunikationer hos alla användare. De grundläggande behoven bör också bestämmas med hänsyn till de krav som ställs för att personer med funktionshinder skall ha samma möjlighet som andra i samhället att ha tillgång till och kunna använda elektronisk kommunikation.¹⁰²

Begreppet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (s.k. SGEI), aktualiseras ofta inom konkurrensrätten och främst när det gäller statstödreglerna eftersom det finns vissa undantag från EU:s förbud mot statsstöd när det gäller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.¹⁰³ Statsstöd är i vissa fall tillåtet för dessa (jämför avsnitt 6.3.5).

Ett *undantag för SGEI* från de allmänna konkurrensreglerna och statsstödsreglerna finns i Funktionsfördragets art. 106.2. Företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktären av *fiskala monopol* ska vara underkastade reglerna i fördragen, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs. Eftersom det är en undantagsregel ska artikeln tolkas restriktivt.

Som nämnts tidigare saknar svensk rätt motsvarighet till Funktionsfördragets art. 106. Oaktat detta är i vissa fall de nationella konkurrensreglerna tillämpliga på nämnda företag. De nationella konkurrensreglerna måste iakttas så länge inte annat uttryckligen följer av en lagstadgad ensamställning, dvs. rättsligt monopol. Har ett företags agerande alltså *stöd i lag* eller utgör agerandet en nödvändig förutsättning för en riktig tillämpning av de lagar som styr verksamheten (alarmeringslagen eller annan lag), är KL:s förbud inte tillämpliga på agerandet.

¹⁰² a. prop. 2002/03:110 s. 104.

¹⁰³ a. Lindquist m.fl. s. 187.

Som närmare beskrivits i avsnitt 6.3.5 har kommissionen, när det gäller statsstödsreglerna, utfärdat ett särskilt regelverk för offentligt stöd till tjänster av allmänt intresse.

Icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse (s.k. NESGI)

Det finns några tjänster som utifrån uttalanden från kommissionen betraktas som icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse (s.k. NESGI). Det är tjänster som innehåller t.ex. *traditionellt statliga åligganden* som

- polis,
- domstolar och
- obligatoriska system för socialskydd.¹⁰⁴

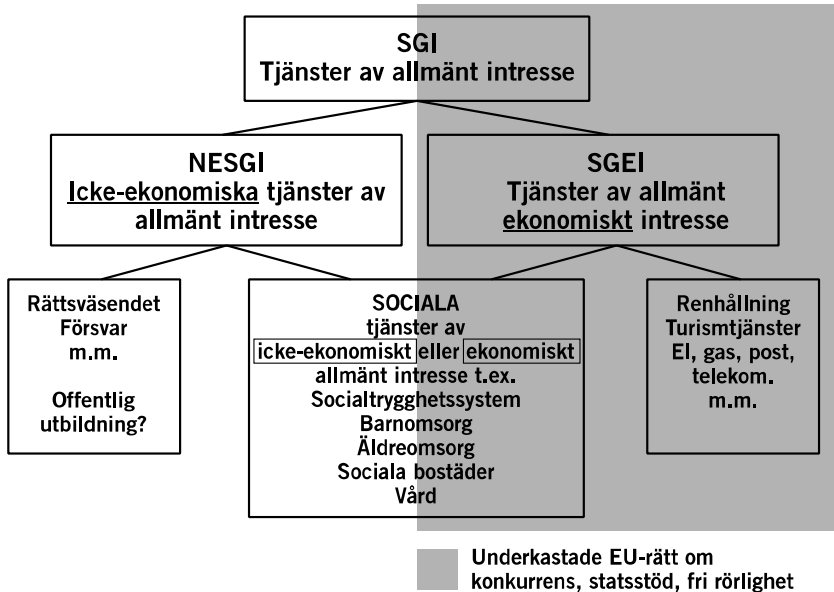
De tjänster som alltså betraktas som icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse (s.k. NESGI) är sådana som normalt inte brukar betraktas som en ekonomisk verksamhet vid bedömning av begreppet företag inom konkurrensrätten. De *har ett annat syfte* som t.ex. lag och ordning och säkerhet eller ett socialt syfte. Eftersom den svenska bedömningen av begreppet tjänst av allmänt intresse normalt följer den EU-rättsliga omfattas de verksamheter som nämns ovan inte av svenska konkurrensregler.

Icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse (s.k. NESGI), lyder således *inte* under några särskilda EU-rättsliga regler – varken reglerna om upphandling eller konkurrens eller statsstöd.¹⁰⁵ Det kan innebära att inte heller nationella regler är tillämpliga på tjänsten, men det måste i varje enskilt fall prövas.

¹⁰⁴ Meddelande från Kommissionen, Med anknytning till meddelandet ”En inre marknad för framtidens Europa” Tjänster av allmänt intresse, däribland sociala tjänster av allmänt intresse – ett nytt europeiskt åtagande, Kom (2007) 725 slutlig och Madell, Tom, Tjänster av allmänt intresse – ett svenskt perspektiv, SIEPS 2011:8, s. 46.

¹⁰⁵ a. Madell, s. 21 och SOU 2017:44 s. 215.

Figur 6.1 Schematisk figur över tjänster av allmänt intresse (SGI)



Källa: Madell, Tom, Tjänster av allmänt intresse – ett svenskt perspektiv, SIEPS 2011:8, s. 123, hämtat från Wehlander, Caroline, Föreläsning om SSGI, Kommerciell EU-rätt, Umeå universitet, 22 februari 2011.

6.4 Hur påverkas möjligheterna att inrätta en nationell alarmeringsfunktion med viss ensamrätt av reglerna om konkurrens, upphandling, statsstöd och de grundläggande friheterna etableringsrätt och rätten att tillhandahålla tjänster?

6.4.1 Gällande rätt är utgångspunkten

I avsnitt 6.3 har utredningen översiktligt beskrivit de för utredningen relevanta och grundläggande reglerna inom konkurrens- och upphandlingsrätten, reglerna om statsstöd och de grundläggande friheterna etableringsrätt och rätten att tillhandahålla tjänster. Utredningen har även särskilt behandlat begreppet tjänst av allmänt intresse.

Utredningen har varken haft något direkt uppdrag eller sett behov av att föreslå ändringar vare sig i de nationella reglerna eller i

EU:s regelverk. Gällande rätt har således varit utgångspunkten för utredningens arbete och satt en ram för vad som skulle kunna vara möjligt att göra när det gäller frågan om en författningsreglerad ensamrätt. Gällande rätt sätter också upp den yttre ramen för övriga frågor som utredningen haft att behandla, bl.a. interaktionen mellan den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen när det framför allt gäller förutsättningarna och formerna för att sluta avtal med varandra utan föregående upphandling.

Det finns olika tjänster som enligt gällande rätt varken träffas av EU-rätten eller de svenska konkurrens- och upphandlingsreglerna. *Myndighetsutövning* och *tjänster som inte är av ekonomisk art* faller inom denna sfär. Det kan argumenteras för att den nationella alarmeringsfunktionens tjänster eller i vart fall vissa av dem faller in under kategorin att inte vara av ekonomisk art då de motiveras av andra skäl än ekonomiska, t.ex. säkerhetsskäl. Upphandlingsrättsligt finns det även situationer som utifrån enskilda tjänster och verksamheter medför att LOU inte blir tillämpligt eller att särskilda undantag blir tillämpliga som medför ett visst förfarande, exempelvis möjlighet till direkttilldelning uppstår.

Frågan om *ensamrätten berör olika rättsområden*. Nedan gör utredningen först en bedömning av en författningsreglerad ensamrätts förhållande till konkurrensrätten. Därefter behandlar utredningen förutsättningarna för en sådan ensamrätt utifrån upphandlingsreglerna och därefter utifrån reglerna om statsstöd och de grundläggande friheterna etableringsrätt och rätten att tillhandahålla tjänster.

6.4.2 Är det möjligt att införa en författningsreglerad ensamrätt med hänsyn till konkurrensrätten?

Bedömning: Varken EU:s konkurrensregler eller konkurrenslagens regler hindrar ett införande av en författningsreglerad ensamrätt under förutsättning att EU:s regler och de nationella reglerna i konkurrenslagen iakttas.

Skälen för utredningens bedömning

Faktiska monopol

Motsatsen till fri konkurrens är det *faktiska monopolet*.¹⁰⁶ Att ett företag behärskar en så stor del av en relevant marknad att det har en dominerande ställning brukar ibland kallas kvasimonopol eller superdominans. När det gäller företag används oftast begreppet dominerande företag.¹⁰⁷

Faktiskt monopol föreligger när ett företag har en faktisk ensamställning på den relevanta marknaden men saknar juridiskt skydd mot att konkurrenter söker etablera sig. Faktiska monopol utgör givetvis en mycket långtgående form av konkurrensbegränsning men är rätt sällsynta.¹⁰⁸ För faktiska monopol och superdominanter har förbudet i KL mot missbruk av dominerande ställning särskilt stor betydelse.¹⁰⁹

Beroende på hur en relevant marknad avgränsas och definieras skulle SOS Alarm eventuellt kunna anses falla in under dessa begrepp redan i dag. Detta eftersom bolaget är den enda aktör som i dag kan utföra vissa tjänster enligt alarmeringsavtalet och att inga andra aktörer de facto är verksamma i Sverige inom det område som alarmeringsavtalet täcker.

Rättsliga monopol

Att företag genom lagstiftning ges en ensamrätt att driva viss verksamhet benämns *rättsligt monopol*. Ett exempel på detta är Systembolaget AB.¹¹⁰

Normalt är det straffbart om en näringsidkare gör intrång i ett rättsligt monopol. Förenligheten av rättsliga monopol med EU-rätten är problematisk men det finns inget generellt förbud mot legala monopol.¹¹¹ Återigen är det viktigt att komma ihåg att inte

¹⁰⁶ a. Bernitz m.fl. s. 97–98 och a. Bernitz, s. 56–57.

¹⁰⁷ a. Bernitz s. 50.

¹⁰⁸ a. Bernitz s. 56–57.

¹⁰⁹ a. Bernitz s. 56–57.

¹¹⁰ Jfr alkohollagen (2010:1622) och Tillkännagivande (2017:1132) av avtal mellan Systembolaget Aktiebolag och staten.

¹¹¹ a. Bernitz m.fl. s. 97–98 och a. Bernitz s. 56–57.

ens en aktör som har ett rättsligt monopol får agera utanför EU-rättens regler, utan dessa gäller fullt ut.

Frågan är om SOS Alarm redan i dag kan anses ha en form av ensamrätt inom aktuellt område. Frågan har delvis prövats i domstol som fann att det föreligger en ensamrätt i vissa avseenden utifrån lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler och lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och förutsättningarna i alarmeringsavtalet. Andra tjänster som inte följer av dessa lagar är de tjänster som ska utföras enligt samverkansavtalet mellan SOS Alarm och MSB. För dessa tjänster har någon ensamrätt inte ansetts föreligga.¹¹²

Artiklarna 102 och 106 i Funktionsfördraget (FEUF) och synen på en ensamrätt

Artikel 102 om missbruk av dominerande ställning

Utredningen har bedömt att artikel 102, som gäller *missbruk av dominerande ställning*, är av intresse för den ensamrätt som utredningen har haft att utreda. En ensamrätt får som tidigare sagts inte leda till risken att ett företag får en så dominerande ställning på marknaden att ställningen kan missbrukas till nackdel för den fria konkurrensen. I så fall torde artikel 102 överträdas.

I artikel 102 föreskrivs att ett eller flera företags missbruk av en dominerande ställning på den inre marknaden eller inom en väsentlig del av denna är, i den mån det kan påverka handeln mellan medlemsstater, *oförenligt med den inre marknaden och förbjudet*. Sådant missbruk kan särskilt bestå i att

- a) direkt eller indirekt påtvinga någon oskäligen inköps- eller försäljningspriser eller andra oskäligen affärsvillkor,
- b) begränsa produktion, marknader eller teknisk utveckling till nackdel för konsumenterna,
- c) tillämpa olika villkor för likvärdiga transaktioner med vissa handelspartner, varigenom dessa får en konkurrensnackdel,
- d) ställa som villkor för att ingå avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet.

¹¹² Se dom i Värmlands tingsrätt, mål nr T5854-12.

En ensamrätt medför inte i sig att en dominerande ställning uppstår. Det förutsätter att *utövandet av ensamrätten* medför missbruk eller att dessa rättigheter kan ge upphov till en situation som medför att företaget gör sig skyldig till sådant missbruk.¹¹³

Utredningen bedömer att artikel 102 inte i sig hindrar ett införande av en författningsreglerad ensamrätt men att utformningen av ensamrätten – inte minst omfattningen av den – samt hur verksamheten framledes ska bedrivas är av stor vikt för att uppnå förenlighet med konkurrensrätten.

Undantaget enligt artikel 106.2 i Funktionsfördraget

Som utredningen har redogjort för i avsnitt 6.3.3 finns i artikel 106 i Funktionsfördraget (FEUF) en huvudregel som gäller offentliga företag och företag som *beviljats en särställning*.

Under vissa omständigheter torde exklusiva rättigheter som exempelvis en ensamrätt utifrån artikel 106.1 *kunna beviljas* för tjänster som undantas enligt artikel 106.2. Artikel 106.1 riktar sig mot statliga åtgärder såsom *införande av en ensamrätt genom lag*. I artikel 106.2 föreskrivs att företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av *allmänt ekonomiskt intresse* (jämför avsnitt 6.3.7) eller som har karaktären av *fiskala monopol* ska vara underkastade reglerna i fördragen, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs. Översatt till den situation som utredningen haft att hantera så skulle detta innebära att den nationella alarmeringsfunktionen ur ett EU-rättsligt perspektiv skulle kunna anses vara undantaget från fördragets huvudregler om en tillämpning av reglerna skulle innebära att tillämpningen av en ny alarmeringslag hindras.

Utredningen bedömer att det enligt fördraget inte är förbjudet att införa en ensamrätt under förutsättning att fördragets regler iakttas. En förutsättning är dock att de tjänster som bedöms kunna undantas enligt 106.2, bedrivs på *ekonomiskt väl avvägda villkor*. Detta gäller särskilt tjänster som är så intimt förknippade med

¹¹³ Se dom, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, EU:C:2006:208, punkt 23 och där angiven rättspraxis). C-475/99, Ambulanz Glöckner, REG 2001, s. I-8089, punkt 39.

varandra att de svårligen kan skiljas åt och där det finns en risk för att kvaliteten och tillförlitligheten hos tjänsterna av allmänt intresse kan minska.¹¹⁴

Artikel 106 har en nära koppling till artiklarna 101–109 där konkurrens och statsstödsreglerna aktualiseras.

De nationella konkurrensreglernas syn på en ensamrätt

Även om artikel 106.2 i FEUF torde kunna åberopas och en ensamrätt således kan vara förenlig med unionsrätten så är det inte givet att ensamrätten också kan bedömas som förenlig med den nationella konkurrensrätten. Bedömningen av ensamrätten måste också göras utifrån reglerna i KL. Artikel 106.2 har nämligen ingen direkt motsvarighet i svensk rätt.

I 3 kap. 27–32 §§ finns regler om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (de s.k. KOS-reglerna). Staten, en kommun eller ett landsting får förbjudas att i en säljverksamhet tillämpa ett visst förfarande, om detta snedvrider, eller är ägnat att snedvrída, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden, eller hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens. Förbud får inte meddelas för förfaranden som är *försvarbara från allmän synpunkt*. Om således en domstol skulle anse att det offentliga ändamålet med ett beteende ska väga tyngre än konkurrensintresset är det konkurrensbegränsande beteendet försvarbart och får inte förbjudas. Det torde därmed vara fråga om ett liknande övervägande som görs utifrån Funktionsfördragets artikel 106.2. och beteendet torde därför anses försvarbart från allmän synpunkt.¹¹⁵

Med en författningsreglerad ensamrätt ges en verksamhet ställningen av ett rättsligt monopol och i det sammanhanget är det viktigt med en avgränsning av monopolet så att funktionens agerande på marknaden inte riskerar att träda konkurrensreglerna för när. Det är alltså av vikt att hänsyn tas till vad som beskrivs ovan vid utformandet av undantaget samt *omfattningen* av de tjänster som

¹¹⁴ Se dom, *Ambulanz Glöckner*, C-475/99. REG 2001, s. I-8089, punkt 60.61.

¹¹⁵ Se prop. 2008/09:231, s. 44 och 45.

berörs. Beröringspunkter som kan medföra att konkurrensrätten överträds bör som sagts undvikas.

Mot bakgrund av ovanstående och att syftet med ensamrätten är att *fylla ett viktigt samhällslyfte*, som inte har ekonomiska motiv utan främst säkerhetsmotiv, bedömer utredningen att inte heller nationell rätt hindrar ett införande av en författningsreglerad ensamrätt under förutsättning att den nationella rätten iakttas.

6.4.3 Är det enligt upphandlingsreglerna möjligt att utan föregående upphandling köpa tjänster av en aktör med en författningsreglerad ensamrätt?

Bedömning: EU:s upphandlingsregler och lagen om offentlig upphandling (LOU) innehåller regler som under vissa förutsättningar gör det möjligt för upphandlande myndigheter att utan föregående upphandling köpa en tjänst från en annan upphandlande myndighet som på grund av lag eller annan författning har ensamrätt att utföra tjänsten.

Skälen för utredningens bedömning

Inledning

Utredningen har i avsnitt 6.3.4 redogjort för reglerna om offentlig upphandling.

När det gäller en verksamhet med viss författningsreglerad ensamrätt att utföra vissa tjänster så aktualiseras ett antal frågor om vilka de rättsliga möjligheterna är att utan föregående upphandling köpa tjänster från verksamheten.

Anskaffning av tjänster som omfattas av en ensamrätt kan ske utan upphandling

I 3 kap. LOU finns regler om undantag från lagens tillämpning. I 3 kap. 10 § finns en regel om *tjänstekontrakt som tilldelas på grund av ensamrätt*.

I paragrafen stadgas att LOU inte gäller för ett tjänstekontrakt som en upphandlande myndighet tilldelar en annan upphandlande myndighet som på grund av lag eller annan författning har ensamrätt att utföra tjänsten. Det betyder att om en aktör, som är att betrakta som en upphandlande myndighet, vill köpa en tjänst av en annan upphandlande myndighet som har en ensamrätt att sälja tjänsten, så är det möjligt utan föregående upphandling. Detta gäller oavsett vilken organisationsform som den säljande upphandlande myndigheten har. Enligt 1 kap. 22 § andra stycket LOU kan nämligen även ett bolag anses vara en upphandlande myndighet om det är ett offentligt styrt organ (se avsnitt 6.3.4).

6.4.4 Är det möjligt att införa en författningsreglerad ensamrätt med hänsyn till reglerna om statsstöd?

Bedömning: EU:s statsstödsregler hindrar inte ett införande av en ensamrätt så länge som reglernas möjligheter till undantag mot förbudet mot statsstöd iakttas.

Skälen för utredningens bedömning

I avsnitt 6.3.5 har utredningen redogjort för EU:s statsstödsregler och lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. och att syftet med dessa regler är att säkerställa fri handel och konkurrens på den inre marknaden. Statsstödsreglerna sätter upp begränsningar för medlemsstaternas möjligheter att med offentliga medel (statliga eller kommunala) kunna stödja en viss verksamhet. Artiklarna om statsstöd saknar som tidigare sagts motsvarighet i svensk konkurrensrätt men på grund av fördragets direkta effekt ska reglerna iakttas.

I avsnittet har utredningen också redogjort för att det finns vissa undantag från förbudet mot statsstöd och att det gäller vissa *allmännyttiga tjänster* som tillhandahålls av stat, kommuner och landsting. I artikel 107 redogörs för vilka undantag som anses förenliga med den inre marknaden, undantag som inte är relevanta i detta sammanhang. I artikel 107.3 anges däremot att även stöd av annat slag än som uppräknas i artikeln kan anses *förenligt* med inre

marknaden efter vad rådet på förslag från kommissionen kan komma att bestämma genom beslut. Inom EU kallas dessa tjänster ”tjänster av allmänt intresse” eller ”tjänster av allmänt ekonomiskt intresse”.

Utredningen har bedömt att EU-reglerna om statsstöd inte hindrar ett införande av en ensamrätt så länge som reglernas möjligheter till undantag mot förbudet mot statsstöd iakttas. I avsnitt 6.3.7 har utredningen djupare analyserat frågan om vad som kan anses vara tjänster av allmänt intresse.

6.4.5 Är det möjligt att införa en författningsreglerad ensamrätt med hänsyn till de grundläggande friheterna etableringsrätt och rätten att tillhandahålla tjänster?

Bedömning: EU:s regler om de grundläggande friheterna etableringsrätt och rätten att tillhandahålla tjänster hindrar inte ett införande av en författningsreglerad ensamrätt under förutsättning att EU:s regler iakttas.

Skäl för utredningens bedömning

I avsnitt 6.3.6 har utredningen närmare beskrivit de grundläggande friheterna etableringsrätt och rätten att tillhandahålla tjänster och att en åtgärd (t.ex. införandet av en ensamrätt) inte får stå i strid med dessa rättigheter. Som nämnts tidigare leder ett införande av en lagstadgad ensamrätt (rättsligt monopol) med nödvändighet till att andra aktörer hindras att verka på marknaden för de tjänster som omfattas av ensamrätten. Huvudregeln är att det är förbjudet för en medlemsstat att inskränka rätten att starta och utöva verksamhet som egenföretagare samt rätten att bilda och driva företag på de villkor som etableringslandets lagstiftning föreskriver för egna medborgare.

Som beskrivits tidigare så finns i FEUF regler som säger att om en medlemsstat inskränker dessa rättigheter så ska inskränkningsen kunna motiveras antingen med stöd av främst artikel 51 eller med tvingande hänsyn till ett allmänt intresse. Huruvida en ensamrätt är

motiverad eller inte ska normalt prövas med tillämpning av det s.k. Gebhard-testet som också beskrivits tidigare.

Sett till de kriterier som ställs upp i Gebhard-testet så bedömer utredningen att införandet av en ensamrätt inte hindras av unionsrätten. Monopolet som innebär ett förbud för andra aktörer att etablera verksamhet som omfattas av ensamrätten kommer att vara icke-diskriminerande i EU-rättslig mening eftersom det kommer att drabba alla andra aktörer lika oavsett nationalitet. Det finns ett angeläget allmänintresse att få en sammanhållen alarmeringsfunktion i samhället och motivet är inte ekonomiskt utan säkerhetsmässigt och ensamrätten kommer att begränsas till vad som är nödvändigt för att kunna uppnå syftet med en bättre samordning av samhällets alarmeringstjänst (proportionalitetsprincipen). Det minimerar riskerna för konkurrensstörning.

När det gäller förenligheten med den *nationella rätten* så får den bedömningen ta sin utgångspunkt i att reglerna om närings- och yrkesfriheten i 2 kap. 17 § RF och den lagstiftning som är ägnad att skydda dessa friheter iakttas.

6.5 Sammanfattande bedömningar och förslag

Bedömning: Det är *möjligt* att, *inom ramen för* EU-rättens regler om konkurrens, upphandling, statsstöd och de grundläggande friheterna etableringsrätt och rätten att tillhandhålla tjänster, författningsreglera en ensamrätt för en nationell alarmeringsfunktion. Det är möjligt även inom ramen för den nationella regleringen.

En ensamrätt kan omfatta tjänster som enligt EU-rätten kan bedömas som antingen

- icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse (s.k. NESGI) eller
- tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (s.k. SGEI) i den mån tillämpningen av särskilt konkurrensreglerna i praktiken hindrar ett fullgörande av de särskilda uppgifter som tilldelats den nationella alarmeringsfunktionen.

Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (s.k. SGEI) omfattas av konkurrens- och upphandlingsreglerna och reglerna om statsstöd,

i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs.

Icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse (s.k. NESGI) omfattas varken av konkurrens – eller upphandlingsreglerna eller reglerna om statsstöd.

En författningsreglerad ensamrätt (rättsligt monopol) för den nationella alarmeringsfunktionen att *dels* ta emot och behandla larm på nödnummer 112, *dels* hantera vissa till larmbehandlingen anknyttande uppgifter förutsätter ett tydligt avgränsat uppdrag.

Ensamrätten bör inte omfatta fler tjänster än vad som är motiverat för att åstadkomma en samordnad och sammanhållen nationell alarmeringsfunktion (proportionalitetsprincipen). De tjänster som ska omfattas av ensamrätten behöver definieras och utformas i enlighet med såväl EU-rättens som den nationella rättens regler om konkurrens, upphandling och statsstöd.

Det är unionsrätten och de nationella reglerna om konkurrens, upphandling, statsstöd och de grundläggande friheterna etableringsrätt och rätten att tillhandahålla tjänster som sätter gränser och ger förutsättningar för en ensamrätt. Ensamrätten kan *inte* definieras utifrån att den skulle omfatta larm som avser händelser som kräver omedelbara insatser.

Skälen för utredningens bedömningar

6.5.1 Det finns inga principiella hinder mot att författningsreglera en ensamrätt för den nationella alarmeringsfunktionen att tillhandahålla vissa tjänster

Utredningen bedömer mot bakgrund av såväl gällande unionsrätt som gällande nationell rätt att det är möjligt att författningsreglera en ensamrätt för den nationella alarmeringsfunktionen. Det finns inga principiella hinder mot att en författningsreglerad ensamrätt, som omfattar både rätten att *motta och behandla larm* på nödnummer 112 och att tillhandahålla till larmbehandlingen i författning reglerade *anknyttande tjänster*, inrättas. En förutsättning är dock att ensamrätten konstrueras och ges en *omfattning* som innebär att konkurrens-, upphandlings- och statsstödsreglerna och de grundläggande reglerna om etableringsrätt och rätten att tillhandahålla tjänster iakttas. Det är nämligen inte aktuellt att ändra dessa

regler med anledning av införandet av en nationell alarmeringsfunktion. Ensamrätten kan inte omfatta kommersiella tjänster.

Vid en bedömning av artikel 106 jämfört med artikel 102 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (Funktionsfördraget; FEUF) kan utredningen konstatera att ensamrätten *kan motiveras* utifrån att det är frågan om att tillhandahålla *tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI)*.¹¹⁶ Av artikel 106.2 följer nämligen att om verksamheterna anses vara SGEI så *kan undantag från konkurrensreglerna göras* i den mån tillämpningen av konkurrensreglerna rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelas dem fullgörs, dvs. att t.ex. alarmeringslagen inte skulle kunna tillämpas tillfredsställande.

För att kunna införa en ensamrätt som kan föranleda att 106.2 blir tillämplig måste det därför dels vara frågan om att tillhandahålla *tjänster som kan anses vara av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI)* och att införandet av lagregeln är *nödvändig för att säkerställa utförandet av uppgifterna*. Utredningen föreslår – mot bakgrund av vad som redogjorts för i avsnitt 6.3.3 – att den nationella alarmeringstjänsten i alarmeringslagen får en ensamrätt att tillhandahålla tjänster som ska bedömas som varande av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI) i den mening som avses i artikel 106.2.¹¹⁷ Det faller alltid på staten att visa att de krav som ställs för att kunna tillämpa undantaget uppfylls.¹¹⁸

Utredningen kan också konstatera att det i 3 kap. 10 § LOU finns en regel om undantag från lagens tillämpning när det gäller *tjänstekontrakt som tilldelas på grund av ensamrätt*. Under förutsättning att dessa regler iakttas så ställer inte upphandlingsreglerna upp några hinder mot att hjälporganen utan föregående upphandling sluter avtal med den nationella alarmeringsfunktionen om till larmbehandlingen anknyttande uppgifter. Däremot kan direktköp inte göras av tjänster som *inte* omfattas av ensamrätten. Det får antas att ansvariga myndigheter agerar i enlighet med upphandlingslagstiftningen i den mån den blir tillämplig samt kontinuerligt gör sådana bedömningar vid köp av aktuella tjänster. Det faller

¹¹⁶ Se dom, *Ambulanz Glöckner*, C-475/99. REG 2001, s. I-8089, p. 51.

¹¹⁷ a. dom s. I-8089, p. 51, 56 och 57.

¹¹⁸ Se mål c-157/94, *Kommissionen mot Nederländerna*, REG 1997, s. I-5699, p. 51, samt mål c-159/94, *Kommissionen mot Frankrike*, REG 1997, s. I-5815, p. 94.

slutligen på domstolarna samt Konkurrensverket att framledes bedöma enskilda fall.

Utredningen bedömer – mot bakgrund av vad som redogjorts för i avsnitt 6.3.5 – att inte heller reglerna om *statsstöd* utgör något principiellt hinder för införandet av en ensamrätt. Som har beskrivits så kan ”*tjänster av allmänt intresse*” (*SGI*) eller ”*tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*” (*SGEI*) anses förenliga med den inre marknaden (jämför artikel 106.2 FEUF). Det finns i unionsrätten ingen exakt definition av vilka tjänster som är att betrakta som varandes av allmänt intresse men medlemsstaterna har en stor frihet att nationellt definiera och precisera tjänsterna (jämför avsnitt 6.3.7).

När det slutligen gäller frågan om en ensamrätts förenlighet med de grundläggande friheterna *etableringsrätt* och *rätten att tillhandahålla tjänster*, som utredningen har behandlat i avsnitt 6.3.6, så bedömer utredningen att det s.k. Gebhard-testet ger vid handen att ensamrätten skulle kunna vara förenlig med unionsrätten.

Utredningen har enligt direktivet¹¹⁹ haft att analysera om det, särskilt i förhållande till EU-rätten, är möjligt att införa, och om förutsättningar för det finns också föreslå, en rättslig reglering som innebär att den nationella alarmeringsfunktionen ges ensamrätt till att ta emot och behandla larm i de fall det är nödvändigt med omedelbara insatser av samhällets hjälporgan. Direktiven gör därmed en uppdelning av larm i sådana som kräver omedelbara insatser respektive larm som inte kräver omedelbara insatser av hjälporganen. Det är oklart var uttrycket omedelbara insatser har sitt ursprung, eftersom det inte återfinns i någon av de författningar som reglerar respektive hjälporgans verksamhet. Oaktat detta så kan utredningen konstatera att omedelbarhet inte är ett användbart kriterium när det gäller att avgränsa en ensamrätt. Dessa möjligheter styrs av de EU-rättsliga och nationella regelverk som utredningen har behandlat i detta kapitel. Frågan om omedelbarheten har således inte varit relevant i frågan om införandet av en ensamrätt att ta emot larm på nödnummer 112.

¹¹⁹ Dir 2015:113 s. 8.

6.5.2 Omfattningen av den nationella alarmeringsfunktionens ensamrätt begränsas

Förslag: Den nationella alarmeringsfunktionens ensamrätt ska begränsas till att omfatta att

- ta emot larm på nödnummer 112 och att göra en första sortering av larmet och
- tillhandahålla till larmbehandlingen anknyttande tjänster.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om anknyttande tjänster.

Förslaget genomförs genom 13 § alarmeringslagen.

Bedömning: Vad som avses med till larmbehandlingen anknyttande tjänster bör definieras i alarmeringsförordningen.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Ensamrätten behöver avgränsas

En författningsreglerad ensamrätt ska inte omfatta mer än vad som behövs för att uppnå syftet med den (proportionalitetsprincip). Att göra en tydlig avgränsning av ensamrätten minimerar också risken för överträdelse av konkurrensreglerna.

För att inte riskera att påverka konkurrensen på andra närstående marknader bör alltså en författningsreglerad ensamrätt endast omfatta de tjänster som är objektivt berättigade utifrån syftet med ensamrätten. Detta betyder dock inte att verksamhet inte får bedrivas på konkurrensutsatta marknader utan att verksamheten ska drivas så att ensamrätten inte medför att förbudet mot missbruk av dominerade ställning aktualiseras. För att minska risken för störning av konkurrensen bör en verksamhet bedrivas så att verksamhetens kontaktytor med verksamhet av mer kommersiell art begränsas. I annat fall finns en risk för att en verksamhet med viss ensamrätt genom sin särställning får en fördel av denna även på en konkurrensutsatt marknad. Den som agerar på en konkurrensutsatt marknad har att löpande iaktta detta. Det är inget som kan författningsregleras.

Att den nationella alarmeringsfunktionen ges en författningsreglerad ensamrätt att utföra vissa tjänster har inte ekonomiska syften utan det avgörande motivet är att garantera en samordnad, sammanhållen och robust alarmeringstjänst i samhället. Det ligger starka allmänna skäl för den föreslagna ordningen.

Mottagande av larm och en första sortering

Utredningen anser mot bakgrund av vad som anförts i avsnitt 6.3.7 om NESGI att det går att argumentera för att vissa av de hos den nationella alarmeringsfunktionen aktuella tjänsterna, skulle kunna falla in under NSGEI. Utredningen tänker här i första hand på mottagning av larm på nödnummer 112 och en första sortering. Dessa tjänster har över huvud taget inget ekonomiskt syfte utan är tjänster som är till för att garantera medborgarna en stabil och säker ingång och tillgång till samhällets alarmeringstjänst.

Om dessa två tjänster bedöms som NESGI omfattas de inte av vare sig konkurrens- eller upphandlingsreglerna. Det finns dock inget avgörande i rättspraxis som kan ge exakt vägledning i hur de nu aktuella tjänsterna skulle bedömas. Om de inte skulle bedömas som NESGI så är de i varje fall att bedöma som SGEI. För SGEI gäller både konkurrens- och upphandlingsreglerna men i dessa regelverk finns vad utredningen kan bedöma tillämpbara undantag som kan åberopas för att den av utredningen föreslagna ensamrätten är i enlighet med såväl EU-rätten som nationell rätt. Delmomenten mottagande av larm och en första sortering har utredningen analyserat, och mot bakgrund av vad som anförts i avsnitt 6.3.7 bedömt att de kan omfattas av regeln i 3 kap. 10 § LOU där det finns ett undantag från lagens tillämpning när det gäller *tjänstekontrakt som tilldelas på grund av ensamrätt*. För de tjänster som ensamrätten inte omfattar torde Hamburgundantaget alternativt Teckalundantaget kunna tillämpas. Det förutsätter dock att kriterierna för dessa undantag är uppfyllda.

Övriga moment i larmbehandlingen

När det gäller larmbehandling har regeringen i direktiven uttalat att hjälporganen även fortsättningsvis ska svara för beslut om inledning och ledning av hjälpinsats.

Eftersom det samtidigt finns ett krav på att hjälporganen ska behålla bestämmanderätten över sina resurser och att hjälporganens lagstadgade ansvar inte ska ändras så sätter detta sina begränsningar när det gäller hur stor del av larmbehandlingen som kan omfattas av ensamrätten. Dessutom har utredningen haft att beakta att hjälporganen i olika sammanhang gett uttryck för att de vill kunna välja om de ska köpa vissa delmoment i larmbehandlingen av den nationella alarmeringsfunktionen, eller om de ska sköta dem i egen regi. De delmoment som omfattas av den nationella alarmeringsfunktionens ensamrätt har utredningen bedömt att hjälporganen inte torde kunna driva i egen regi. En ensamrätt utesluter som huvudregel andra aktörer.

De delmoment i larmbehandlingen som inte omfattas av ensamrätten är inhämtande av information, bedömning och prioritering, inledande av hjälpinsats, utlarmning och dirigerering samt ledning av hjälpinsats. Mot bakgrund av vad som anförts i avsnitt 6.3.7 bedömer utredningen att dessa tjänster är att betrakta som SGEI. Som anförts ovan så gäller både konkurrens- och upphandlingsreglerna för SGEI men i dessa regelverk finns vad utredningen kan bedöma tillämpliga undantag, som kan åberopas till stöd för att den av utredningen föreslagna ensamrätten är i enlighet med såväl EU-rätten som nationell rätt. Dessa delmoment har utredningen analyserat. Mot bakgrund av vad som anförts i avsnitt 6.3.7 bedömer utredningen att Hamburgundantaget alternativt Teckalundantaget torde kunna tillämpas. Detta förutsätter dock, som sagts ovan, att kriterierna för dessa undantag är uppfyllda.

Anknyttande tjänster och tjänster av stor betydelse för enskildas säkerhet och samhällets skydd mot olyckor och krisberedskap

I direktiven till utredningen har angetts att den nationella alarmeringsfunktionens verksamhet i första hand ska omfatta mottagning och behandling av larm och till denna *anknyttande verksamhet*.

I direktiven anges inte närmare vad regeringen menar med anknytande verksamhet. Däremot anser regeringen att det finns ett tydligt behov av att den nationella alarmeringsfunktionen utöver den nyss angivna larmbehandlingsuppgiften kan anförtros *vissa andra uppgifter som är relevanta i sammanhanget*. Regeringen menar här uppgifter som har stor betydelse för den enskildes säkerhet och trygghet samt för samhällets skydd mot olyckor och krisberedskap.

Utredningen har även i detta fall analyserat och bedömt att de anknytande tjänsterna är av allmänt intresse (SGI). Enligt utredningens bedömning är de mot bakgrund av vad som anförts i avsnitt 6.3.7 inte att anse som NESGI utan som SGEI. För SGEI gäller både konkurrens- och upphandlingsreglerna men i dessa regelverk finns vad utredningen kan bedöma tillämpliga undantag som kan åberopas till stöd för att den av utredningen föreslagna ensamrätten är i enlighet med såväl EU-rätten som nationell rätt (Hamburgundantaget – köp mellan upphandlande myndigheter – se avsnitt 6.3.4).

Utredningen behandlar olika anknytande tjänster enligt följande:

- lägesbilder, krisberedskap och varningstjänster i kapitel 10,
- automatiska larm och kommersiella jour- och säkerhetstjänster i kapitel 11, och
- hänvisningstjänster i kapitel 12.

Ensamrättens omfattning

Mot den beskrivna bakgrunden bedömer utredningen att ensamrätten ska begränsas till:

- rätten att ta emot och göra den första sorteringen av larm på nödnummer 112, och
- rätten att tillhandahålla till larmbehandlingen anknytande tjänster.

Detta ska regleras i alarmeringslagen och förordningen om alarmering. Det är att notera att detta kapitel handlar om förutsättningarna för och möjligheten att *införa ett rättsligt monopol* och effekterna av ett sådant på andra aktörer. Det innebär *inte* att utredningen anser att den nationella alarmeringsfunktionen enbart ska ägna sig åt de

verksamheter som omfattas av ensamrätten. I alarmeringslagen föreslår utredningen att den nationella alarmeringsfunktionen på uppdrag av hjälporganen ska kunna genomföra betydligt fler delmoment i larmbehandlingen. Detta behandlar utredningen närmare i kapitel 8.

7 En nationell alarmeringsfunktion – grunduppdraget

7.1 En nationell alarmeringsfunktion med uppgift att samordna samhällets alarmeringstjänst ska inrättas och författningsregleras

Förslag: En ny lag, alarmeringslagen, införs med syftet att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv samordning av samhällets alarmeringstjänst så att nödställda kan få snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser.

En nationell alarmeringsfunktion med uppgift att samordna samhällets alarmeringstjänst inrättas.

Regeringen bestämmer vilket organ som ska ansvara för funktionen.

Förslagen genomförs genom 1 och 2 §§ alarmeringslagen.

Lagen om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler upphävs.

Polismyndigheten som ansvarar för uppgifter enligt polislagen, statliga och kommunala myndigheter som ansvarar för räddningstjänst enligt lagen om skydd mot olyckor samt landsting som ansvarar för sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen ska vara anslutna till den nationella alarmeringsfunktionen.

Förslaget genomförs genom 4 och 18 §§ alarmeringslagen.

Skälen för utredningens förslag

7.1.1 Inrätta och författningsreglera

Enligt utredningens direktiv ska en nationell alarmeringsfunktion inrättas för att samhällets alarmeringstjänst ska kunna samordnas på ett bättre sätt än i dag.¹

Ett viktigt skäl för att inrätta och *författningsreglera* en nationell alarmeringsfunktion är att ge *ett* organ ett tydligt mandat att säkerställa att samhällets alarmeringstjänst är samordnad och väl sammanhållen. Det är i sammanhanget viktigt att tydliggöra *dels* vilken roll alarmeringsfunktionen ska ha (bland annat en författningsreglerad ensamrätt att ta emot och behandla larm), *dels* vilken roll hjälporganen ska ha samt hur dessa samlat ska svara för samhällets alarmeringstjänst.

Samhällets alarmeringstjänst är en samhällsviktig tjänst som har stor betydelse för den enskilde samt för samhällets skydd mot olyckor och för krisberedskapen. Det är enligt utredningens direktiv viktigt att samhällets samlade resurser inom alarmeringen används på bästa sätt för att skydda liv, hälsa, miljö och stora värden och att hanteringstiderna blir så korta som möjligt. Människor ska känna en tillit till alarmeringstjänstens förmåga att hjälp ska nå fram och att den som behöver samhällets hjälp ska få det. Det handlar om att säkerställa invånarnas säkerhet och trygghet.

Enligt direktiven till utredningen är en samordnad larmbehandling av största betydelse för att kunna förbättra en koordinerad larmbehandling vid insatser där flera aktörer är involverade (s.k. samverkanslarm) och att i sådana fall kunna ta fram helhetsbilder över de samlade hjälpresurserna. En samordning har också bedömts som kostnadseffektiv.

En väl fungerande alarmeringstjänst ska kunna verka såväl i vardagen som i samband med större händelser eller kriser.

Samhällets alarmeringstjänst är ett offentligt åtagande som i huvudsak är och ska vara offentligt finansierat och det ställer särskilda krav på såväl tydlighet i ansvar och roller och god samordning som att både verksamhet och finansiering säkras långsiktigt.

¹ Dir. 2015:133, s. 1, 6 f.

Detta förutsätter också enligt direktiven att staten kan utöva tillräcklig kontroll och styrning av verksamheten.

Samhällets alarmeringstjänst ska mot denna bakgrund inte längre bygga på frivilliga överenskommelser mellan staten och olika hjälporgan och andra samhällsaktörer utan tjänsten ska i sina grundvalar vara klart och tydligt författningsreglerad. Att det sedan inom ramen för en sådan reglering ges möjligheter för hjälporganen att genom överenskommelse med den nationella alarmeringsfunktionen uppdra åt funktionen att vid behov genomföra vissa delmoment i larmbehandlingen som i huvudsak är hjälporganens ansvarsområde skapar en nödvändig flexibilitet i alarmeringen.

Det är enligt direktiven angeläget att den nya nationella alarmeringsfunktionen kan inrättas så snart som möjligt. Utredningens samlade bedömning är att det bör vara möjligt att ha den nya nationella alarmeringsfunktionen i drift till den 1 januari 2020 för det fall att regeringen slutligen väljer en bolagslösning och behåller SOS Alarm Sverige AB (SOS Alarm), och till den 1 januari 2021 om regeringen väljer att inrätta en ny statlig förvaltningsmyndighet, se avsnitt 19.1.

Överväganden och förslag när det gäller organisationsform finns i kapitel 16, och den närmare tidsplanen för inrättandet av den nationella alarmeringsfunktionen behandlas i kapitel 19.

7.1.2 Hjälporganen ska vara skyldiga att ansluta sig till den nationella alarmeringsfunktionen

Hjälporganen, dvs. Polismyndigheten, statliga och kommunala myndigheter som ansvarar för räddningstjänst samt landstingen som ansvarar för ambulanssjukvård, ska enligt direktiven vara anslutna till den nationella alarmeringsfunktionen. Det kommer således att i framtiden råda en *skyldighet* för hjälporganen att ansluta sig till den nationella alarmeringsfunktionen, till skillnad mot den *möjlighet* som hjälporganen har i dag när det gäller att ansluta sig till SOS Alarm. Genom detta skapas en ”gemensam ingång” till samhällets alarmeringstjänst vilket bidrar till en förbättrad samordning i larmbehandlingen. Inget hjälporgan ska kunna verka självständigt utanför den nationella alarmeringsfunktionens samverkansstruktur så som den definieras i alarmeringslagen. I och med att hjälporganen är anslutna till alarmeringsfunktionen så skapar det också ökade möj-

ligheter att bland annat bygga upp och använda gemensam teknik för informationsutbyte och positionering genom gemensam geodata (jämför kapitel 13 och 14).

Utredningen har utifrån genomförda samråd med hjälporgan, andra berörda aktörer, experter och sakkunniga kunnat konstatera att det finns en samstämmighet om att en förbättrad samordning behövs och att det därför är rimligt att det ska vara en skyldighet för hjälporganen att ansluta sig till den nationella alarmeringsfunktionen.

Angående förslagets förenlighet med den kommunala självstyrelsen, se avsnitt 6.2.

Frågor om vad anslutningen innebär mer konkret för rollfördelningen mellan den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen när det gäller bland annat larmbehandlingens olika moment och möjligheten för alarmeringsfunktionen att på uppdrag av hjälporganen genomföra vissa delar av larmbehandlingen utvecklas i kapitel 8.

7.1.3 En ny lag om alarmering

Som nämnts tidigare regleras alarmeringsverksamheten i dag i allt väsentligt genom avtal mellan huvudmän på olika samhällsnivåer. Mellan staten och SOS Alarm finns t.ex. sedan länge ett alarmeringsavtal² som gäller tills vidare. Genom alarmeringsavtalet säkerställs bland annat den s.k. SOS-tjänsten. Den samordning som sker genom avtalet är frivillig och bygger på samförståndslösningar. Det finns i dag inte någon särskilt utpekad aktör som har det uttryckliga ansvaret för att ur ett helhetsperspektiv säkerställa att samhällets alarmeringstjänst är samordnad och väl sammanhållen.

För att tydliggöra och säkerställa det offentliga åtagandet för samhällets alarmeringstjänst har utredningen haft i uppdrag att analysera och föreslå en rättslig reglering och ordning i övrigt för att en nationell alarmeringsfunktion ska kunna inrättas. Detta ska ske bland annat genom en ny alarmeringslag med syftet att säkerställa en ändamålsenlig samordning av samhällets alarmeringstjänst så att nödställda kan få snabba och effektiva hjälpinsatser.

² Se bilaga 6.

7.2 Larm via nödnummer 112 eller annan larmväg

7.2.1 Endast nödnummer 112 i Sverige

Som framhållits i kapitel 4 ska Sverige ha enbart ett nödnummer, nödnumret 112, och samhällets alarmeringstjänst ska fungera likvärdigt över hela landet och för alla, på land och till sjöss.

Larm kan också komma in via internationella kanaler. Som regeringen påpekar i direktiven har Sverige i motsats till andra länder under långt tid haft ett väl fungerande system för en samordnad alarmering och grundläggande för det har varit att det funnits endast ett gemensamt nödnummer.

Redan det faktum att 112 betecknas som ett *nödnummer* och att det ska vara avgiftsfritt för en nödställd att ringa nödnumret visar att det handlar om ett nummer som ska användas när det rör sig om situationer där liv, hälsa, miljö eller stora värden står på spel dvs. nödsituationer. Att sedan SOS Alarm i dag har vissa problem med felringningar och okynnessamtal av olika slag är en annan sak (se närmare avsnitt 15.5.6 angående behovet av befogenheter för den nationella alarmeringsfunktionen att avbryta elektronisk kommunikation vid exempelvis felringningar och okynnessamtal).

Utredningen har tolkat direktiven som att den nationella alarmeringsfunktionen ska vara en ”gemensam ingång” till samhällets alarmeringstjänst (vilken består av funktionen och hjälporganen). I och med att hjälporganen ska vara skyldiga att ansluta sig till den nationella alarmeringsfunktionen blir funktionen också en ”gemensam utgång” till hjälporganen för larm som kommer via nödnummer 112 eller annan larmväg.

7.2.2 Vad är i alarmeringssammanhang en nödsituation?

Bedömning: Det är inte möjligt att på ett rimligt sätt rättsligt definiera vad som avses med en nödsituation i alarmeringssammanhang. Däremot behöver det beskrivas.

Med utgångspunkt i vanligt språkbruk får i alarmeringssammanhang med nödsituation avses en situation där det i närtid föreligger en omedelbar eller överhängande fara för liv, hälsa, miljö eller stora eller betydande värden och att det i den uppkomna situationen är påkallat att samhällets hjälporgan genomför en hjälpinsats.

Skälen för utredningens bedömning

Larmbehandling handlar om att hantera nödsituationer. Det är för sådana situationer som nödnummer 112 är avsett. Mot den bakgrunden har utredningen sett ett värde i att närmare analysera vad som i alarmeringssammanhang avses med en nödsituation.

Alarmeringstjänstutredningen använde i sitt betänkande uttrycket *nödsituationer som bedömdes kräva omedelbara insatser*. Utredningen exemplifierade med allvarliga olyckor, livshotande sjukdomsfall, bränder eller andra allvarliga skador med risk för skador på egendom eller miljö.³ Remissinstanserna betonade att det är svårt att definiera en nödsituation. Ett ärendes prioritering ansågs dessutom inte kunna avgöras en gång för alla då händelser kan röra sig på en glidande skala när det gäller hur allvarlig en situation är och prioriteringen kan komma att ändras beroende på hur ett ärende fortlöper.

Att 112 betecknas som ett nödnummer är rent språkligt en indikation på att det inte är vilket nummer som helst. Numret har tillkommit i ett särskilt syfte, nämligen för att vara tillgängligt när en nödställd befinner sig i ett läge som innebär omedelbar eller överhängande fara för liv, hälsa, miljö eller när stora eller betydande värden hotas och där den nödställda i stunden behöver påkalla samhällets hjälpinsats. Det föreligger ett allvar i situationen och det

³ SOU 2013:33, s. 188–189.

finns en tidsfaktor att ta hänsyn till. Många gånger handlar det om att rädda liv.

En utblick utanför alarmeringsområdet ger vid handen att allvaret i nöd eller en nödsituation även indikeras i t.ex. 24 kap. 4 § andra stycket brottsbalken. Där föreskrivs att nöd föreligger när fara hotar liv, hälsa, egendom eller något annat viktigt av rättsordningen skyddat intresse.

Med utgångspunkt i vanligt språkbruk får i alarmeringssammanhang med nödsituation därför avses en situation där det i närtid föreligger en omedelbar eller överhängande fara för liv, hälsa, miljö eller stora eller betydande värden och att det i den uppkomna situationen är påkallat att samhällets hjälporgan genomför en hjälpinsats.

7.2.3 Många samtal till SOS Alarm varje år

Under 2017 tog SOS Alarm emot cirka 4 miljoner anrop. Många anrop filtreras bort via tekniska åtgärder och ett antal personer lägger på innan SOS Alarm hinner svara, vanligen efter bara någon eller några sekunder. SOS Alarm hanterade dock cirka 3 miljoner samtal. Av dessa var cirka 70 procent nödsamtal där ett hjälpbehov bekräftades. Resten bestod av A-nummerlösa⁴ samtal, felringningar m.m. samt samtal som hänvisades till polisens nummer 114 14.

⁴ A-nummer är den uppringandes telefonnummer. Själva A-numret innehåller ingen positionsuppgift. När det gäller fasta telefonnummer kan man med hjälp av numret få abonnemangsinformation.

Tabell 7.1 Samtal till SOS Alarm 2017

	Antal samtal
Vård	967 440
Samtal utan hjälpbehov	847 872
Polis (varav 25 819 i samverkan med vård)	781 251
Kommunal räddningstjänst (inkl. samverkanslarm)	126 841
Samtal pågående händelse	152 673
Jourhavande präst	101 833
Socialjour	25 002
Sjöräddning	3 617
Miljöräddning till sjöss	26
Övriga	13 954
Totalt:	3 020 541

(i övriga ingår bland annat samtal till jourhavande tandläkare, tips om smuggling)

Källa: SOS Alarm (2018) 112 i Sverige. Verksamhetsrapport 2018 s. 22–25.

Andelen nödsamtal fortsätter att öka till följd av bland annat befolkningsökningen och den stigande medelåldern. Hälften av samtalen gäller vård eller räddning vilka som regel, med stöd av de avtal som SOS Alarm har med hjälporganen, larmas ut från SOS-centralen. Lite mer än en tredjedel avser vidarekoppling till polis och andra.

De larm som kommer in till SOS Alarm kan avse situationer då antingen enbart ett hjälporgan larmas ut (vilket är den övervägande andelen) eller s.k. samverkanslarm där flera hjälporgan larmas ut.

Antalet samtal där det finns behov av tolk har ökat under flera år och med 35 procent sedan 2016, från 500 till cirka 640 tolkade samtal per månad.

Enligt alarmeringsavtalet ska medelsvarstiden för nödnumret 112 vara högst 8 sekunder. Efter en successiv ökning av svarstiderna hos SOS Alarm under flera års tid, sjönk medelsvarstiden under 2017 till 12,7 sekunder, vilket alltså fortfarande inte är i nivå med kravet i alarmeringsavtalet. För att skapa förutsättningar för ytterligare förbättrade svarstider och fortsatt utveckling av verksamheten vid SOS Alarm har statens ersättning till bolaget för 2018 ökat.⁵

⁵ Prop. 2017/2018:1 utg. omr. 6 s. 74 och 91.

7.2.4 Larm på nödnummer 112 – inte bara röstsamtal

Bedömning: Mottagning av larm på nödnummer 112 ska uppfattas som bredare än mottagning av endast röstsamtal via 112.

Skälen för utredningens bedömning

Direktivens beskrivning av att den nationella alarmeringsfunktionen ska ta emot larm på *nödnummer 112* har vid genomförda samråd ifrågasatts till viss del, utifrån att det kan uppfattas som att endast avse telefonsamtal och att det inte ger en öppning för en teknikutveckling på området. Av samma skäl ifrågasatte vissa remissinstanser Alarmeringstjänstutredningens förslag om att den föreslagna Alarmeringsmyndigheten skulle ta emot *samtal* på larmnumret 112, och menade att larm även borde kunna tas emot från tekniska system.

Innebörden av mottagning av larm på nödnummer 112 kan närmare analyseras utifrån befintlig reglering i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK), alarmeringsavtalet och Alarmeringstjänstutredningens överväganden och förslag.

I LEK definieras *nödsamtal* och i alarmeringsavtalet finns en reglering om mottagning av *larm på nödnummer 112*. Med nödsamtal avses i LEK samtal till samhällets alarmeringstjänst via ett nummer inom fastställd nummerplan för telefoni (se 1 kap. 7 LEK). Förmedling av nödsamtal är ett sådant viktigt allmänt intresse som inte ansetts enbart kunnat tillgodoses på marknadens villkor och det finns i LEK särskilda regler för att säkerställa intresset.⁶ Den som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät eller en allmänt tillgänglig telefonitjänst ska medverka till att nödsamtal utan avbrott kan förmedlas avgiftsfritt för användare och avgiftsfritt lämna lokaliseringssuppgifter till den som tar emot nödsamtal (5 kap. 7 § LEK).

Genom alarmeringsavtalet ansvarar SOS Alarm för upprätthållandet av nödnumret 112. I enlighet med alarmeringsavtalet ska SOS Alarm vid de SOS-centraler de åtagit sig att driva ta emot nödsamtal från allmänheten som befordras på ett i nummerplan fastställt gemensamt nödnummer 112. Åtagandet omfattar endast

⁶ Prop. 2002/03:110 s. 104.

de samtal som teleoperatörerna vidarebefordrat i enlighet med de lagar och föreskrifter⁷ som Post- och telestyrelsen tillämpar för operatörerna.⁸

Alarmeringstjänstutredningen anförde att verksamheten hos Alarmeringsmyndigheten skulle omfatta all nödalarmering på 112 och övriga nödmeddelanden till kommunal och statlig räddningstjänst, hälso- och sjukvård och polis.⁹ Vad som avsågs med övriga nödmeddelanden angavs inte närmare i anslutning till detta uttalande.

Alarmeringstjänstutredningen föreslog att det i den föreslagna lagen om alarmering (2 §) skulle föreskrivas att Alarmeringsmyndigheten skulle ta emot och behandla nödsamtal på larmnummer 112 eller annan larmväg som avsåg nödsituation och som bedömdes kräva omedelbara insatser från räddningsorgan.¹⁰ Enligt Alarmeringstjänstutredningens författningskommentar förmedlades larmnummer 112 via det allmänna elektroniska kommunikationsnätet och annan larmväg kunde vara t.ex. VHF och annan radiokommunikation.¹¹ Samtidigt anförde Alarmeringstjänstutredningen i sitt betänkande att sjöfartens VHF på lämpligt sätt skulle koordineras med Alarmeringsmyndighetens larmcentraler för att säkerställa en samlad lägesbild över pågående insatser.¹²

Alarmeringstjänstutredningen återkom i förslaget till lag om alarmering (5 §) till att Alarmeringsmyndigheten skulle ta emot nödsamtal på larmnumret 112 eller annan larmväg. I författningskommentaren beskrevs att samtliga nödsamtal som inkommer på larmnummer 112 skulle gå via Alarmeringsmyndighetens larmcentraler. Dessutom skulle larmcentralerna kunna ta emot andra typer av nödanrop, t.ex. via kommunikationsradio på olika frekvenser. Det framgick också att Alarmeringstjänstutredningen med annan larmväg även avsåg automatiska brandlarm.¹³

112-utredningen anser att det är viktigt att en reglering om att den nationella alarmeringsfunktionen ska ta emot larm på nödn-

⁷ Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, förordning (2003:396) om elektronisk kommunikation och Post- och telestyrelsens föreskrifter om förmedling av nödsamtal och tillhandahållande av lokaliseringssuppgifter till samhällets alarmeringstjänst (PTSFS 2008:2 senast ändrad 2011:4).

⁸ Bilaga 6, punkt 3.1 och 3.2. s. 9.

⁹ SOU 2013:33, s. 189.

¹⁰ a. bet. s. 27 och 188–191.

¹¹ a. bet. s. 217.

¹² a. bet. s. 191.

¹³ a. bet. s. 218.

mer 112 är teknikneutral. En modern reglering ska kunna möta teknikutvecklingen på området och kunna omfatta larm som i framtiden kan komma att tas emot på andra sätt än via telefonsamtal. Detta inte minst för att möta exempelvis framtida förändringar i LEK som den pågående översynen av bland annat nomenklaturen inom EU kan komma medföra (jfr avsnitt 6.2.3). Enligt utredningen ska direktivens beskrivning av mottagning av larm på nödnummer 112 uppfattas som bredare än att det skulle enbart skulle röra sig om mottagning av *samtal via 112*.

7.2.5 Larm som jämföras med larm på nödnummer 112

Utformningen av alarmeringsavtalet möjliggör i dag att några ytterligare larmvägar behandlas på samma sätt som ett nödsamtal till nödnummer 112, nämligen:

- eCall¹⁴,
- nödanrop via texttelefonanrop¹⁵ från funktionshindrade med särskilt godkänd utrustning, och
- SMS för döva och tal- och hörselskadade efter förregistrering.¹⁶

Samtliga dessa larmvägar är en direkt följd av olika EU-regleringar och är larmvägar som enligt utredningens mening även fortsättningsvis ska *jämföras med ett larm på nödnummer 112*. Det är alltså en sådan annan larmväg som exklusivt ska tas emot av den natio-

¹⁴ SOS Alarm har inrättat en larminfrastruktur i form av datasystem och organisation för att kunna hantera mottagandet av eCall som ett nödsamtal till 112 vilket har genomförts från den 1 oktober 2017 (se även avsnitt 3.5). Vid ett eCall kommer kommunikationen mellan fordonet och samhällets alarmeringscentral att ske i stort sett som ett vanligt mobilsamtal till nödnumret 112. eCall-sessionen från fordonet kommer, jämfört med ett vanligt 112-samtal från en person, att överföra en uppgift (s.k. eCall-flagga) som visar att det är ett eCall och om det är automatiskt eller manuellt genererat (vilket ger möjlighet att styra automatiska respektive manuella eCalls till olika SOS-centraler). När samtalet är etablerat överförs ytterligare uppgifter (s.k. MSD – Minimum Set of Data) mellan bilens modem och SOS-centralen genom inombandssignalering (datapaket på talkanalen). MSD innehåller data om trafikskadehändelsen. Av MSD framgår bland annat tidpunkt för trafikskadehändelsen samt fordonets geografiska position, färdriktning, identitet och eventuellt antal använda säkerhetsbälten. Vid behov kan även ett röstsamtal kopplas fram mellan fordonet och SOS-centralen.

¹⁵ Bilaga 6, punkt 3.2 s. 9.

¹⁶ a. bilaga, punkt 2 s. 1.

nella alarmeringsfunktionen. Utredningens överväganden och förslag i denna del behandlas närmare i avsnitt 8.3.2.

Det kan mot bakgrund av den snabba och förändrade teknikutveckling som finns i dag inte uteslutas att fler larmvägar kan komma att jämföras med larm på nödnummer 112. Det finns i dag många olika tillämpningar och tekniska lösningar som både på ett individuellt och på ett mer systemövergripande plan bidrar till att snabbt identifiera och uppmärksamma omgivningen om att något inte står rätt till.

7.2.6 Larm på annan larmväg

När det gäller frågan om att en nationell alarmeringsfunktion, förutom larm via nödnummer 112, även ska ha till uppgift att kunna ta emot larm på annan larmväg så kan utredningen konstatera att varken begreppen *larm* eller *larmväg* är enhetligt definierade bland hjälporganen. Inte heller utredningens direktiv ger någon närmare beskrivning av vilka larmvägar regeringen anser ska omfattas av begreppet annan larmväg.

När det gäller frågan om vilka larm som skulle kunna omfattas av begreppet *annan larmväg* så kan viss ledning dock tas i det faktum att regeringen i direktivet skriver att alarmeringsfunktionen bör utformas på ett sådant sätt att några andra alarmeringscentraler inte ska behöva byggas upp i någon större omfattning. Begreppet annan larmväg förekom i Alarmeringstjänstutredningens betänkande, men utredningens förslag ger begränsad vägledning när det gäller vilka ”andra larmvägar” som egentligen var tänkta att anslutas till Alarmeringsmyndigheten.

Flera remissinstanser var kritiska till bristerna i Alarmeringstjänstutredningens överväganden och förslag när det gäller vad som skulle anses vara annan larmväg. Remissinstanserna ansåg att

- det saknades en beskrivning av befintliga larmvägar och vilka former av larm som skulle handläggas, vidareförmedlas eller hänvisas,
- hanteringen av nödanrop via andra kanaler behövde klargöras,
- alarmeringsmyndigheten borde kunna hantera alternativa larmvägar och möta de behov utvecklingen på området medför.

112-utredningen anser att det är rimligt att den nationella alarmeringsfunktionen ska kunna ta emot larm på *annan larmväg än via nödnummer 112*. Utredningens överväganden och förslag i denna del utvecklas närmare i kapitel 8 och 11.

När det gäller automatiska larmanläggningar och andra larm som har betydelse för människors säkerhet och hälsa, egendom och miljö och kommersiella larm- och säkerhetstjänster som inbrottslarm och t.ex. driftslarm så utvecklas utredningens överväganden och förslag närmare i kapitel 11.

7.2.7 Förutsättningar för personer som talar andra språk än svenska

Alarmeringstjänstutredningen tog i sitt betänkande upp frågan om förutsättningarna för personer som talar andra språk än svenska och menade att Alarmeringsmyndigheten borde kunna ta emot nödsamtal på de vanligaste språken i Sverige – om inte annat så via tillgång till tolk.¹⁷

112-utredningen har inte haft i uppdrag att utreda denna fråga särskilt, men kan konstatera att det i SOS Alarms nuvarande verksamhet har visat sig finnas ett behov av att kunna ta emot och hantera larm där nödställda talar annat språk än svenska. Utredningen förstår rimligheten i detta. Utredningen tar dock inte någon särskild ställning till denna fråga utan ser att den kommer att behöva övervägas vidare i det fortsatta arbetet med att genomföra utredningens förslag. I detta sammanhang behöver också de krav som ställs på offentlig verksamhet i språklagen (2009:600) och i förvaltningslagen (2017:900) beaktas.

7.3 Den nationella alarmeringsfunktionen ska ha en ensamrätt att ta emot larm via nödnummer 112

I kapitel 6 har utredningen beskrivit, analyserat och bedömt såväl EU-rättens regler om konkurrens, upphandling, statsstöd och de grundläggande friheterna etableringsrätt och rätten att tillhandhålla

¹⁷ a. bet. s. 168 f.

tjänster som de motsvarande nationella reglerna. Mot bakgrund av detta har utredningen också gjort en bedömning av möjligheterna att författningsreglera en ensamrätt för en nationell alarmeringsfunktion att ta emot och behandla larm på nödnummer 112 liksom vilken omfattning en sådan ensamrätt kan ges. Utredningen har bedömt att det är *möjligt* att införa en författningsreglerad ensamrätt under förutsättning att en sådan reglering görs inom ramen för vad såväl EU-rättens regler som de motsvarande nationella reglerna tillåter.

I avsnitt 6.5.2 har utredningen föreslagit att ensamrätten ska omfatta mottagande av larm på nödnummer 112 och den första sorteringen samt till larmbehandlingen anknytande tjänster. Larmbehandlingen och de anknytande tjänsterna behandlar utredningen närmare i kapitlen 8–11.

7.4 Den nationella alarmeringsfunktionen får behandla larm på annan larmväg

Förslag: Den nationella alarmeringsfunktionen får behandla larm på annan larmväg.

Förslaget genomförs genom 8 § alarmeringslagen.

Skälen för utredningens förslag

I utredningens direktiv anges att den nationella alarmeringsfunktionen även bör kunna ta emot och behandla larm som inte innebär att det ställs krav på omedelbara insatser från samhällets hjälporgan. Motivet för detta är att alarmeringsfunktionen bör utformas på ett sådant sätt att hjälporganen inte i någon större omfattning ska behöva bygga upp några andra (egna) alarmeringscentraler. I direktiven anges också att mottagningen av larm ska kunna ske på ”annan larmväg”. Utredningen har tolkat detta som larm på annan väg än på nödnummer 112.

Den nationella alarmeringsfunktionen ska således kunna fylla de flesta behov som hjälporganen har när det gäller att ta emot och hantera larm. Utredningens överväganden och förslag, när det gäller alarmeringsfunktionens roll gällande dessa larm och även

gränsdragningen mot den privata marknaden, behandlas i kapitel 8 och 11.

7.5 Vissa övriga uppgifter

En grunduppgift för den nationella alarmeringsfunktionen är rollen i larmbehandlingen. Förutsättningarna för en ensamrätt för alarmeringsfunktionen vid larmbehandlingen har behandlats i avsnitt 7.3. Ytterligare överväganden och förslag rörande alarmeringsfunktionens roll i larmbehandling behandlas i kapitel 8.

Eftersom den nationella alarmeringsfunktionen ska ansvara för samordningen av samhällets alarmeringstjänst så innebär det att funktionen bör kunna ha ett flertal andra uppgifter utöver larmbehandling inom alarmeringen. Enligt utredningens direktiv bör den nationella alarmeringsfunktionen ges förutsättningar för att utföra vissa sådana uppgifter. Det handlar om uppgifter (inom alarmeringen) som har betydelse för den enskildes säkerhet och trygghet samt för samhällets skydd mot olyckor och för krisberedskapen. Det handlar exempelvis om möjligheten att ta emot larm från automatiska larmanläggningar och att bedriva kommersiell verksamhet, liksom om vissa uppgifter som anknyter till larmbehandling och som är väsentliga för samhällets skydd mot olyckor och för samhällets krisberedskap. Bland dessa kan nämnas sammanställning av lägesbilder och stöd-, informations- och varningstjänster. Det handlar också om att den nationella alarmeringsfunktionen ska hantera vissa hänvisningstjänster. Utredningens överväganden och förslag i dessa delar finns i kapitel 10–12.

8 En nationell alarmeringsfunktion – närmare om roller med mera i larmbehandlingen

8.1 Larmbehandlings olika aktiviteter och delmoment

8.1.1 Inledning

Som det uttrycks i direktiven till utredningen så ska en framtida nationell alarmeringsfunktion i första hand omfatta mottagning och behandling av larm och till denna anknytande verksamhet.

I detta kapitel gör utredningen sina överväganden och lämnar förslag rörande larmbehandlingen.

När det gäller till larmbehandlingen *anknyttande verksamhet* och *vissa andra uppgifter* som är relevanta i sammanhanget och som har stor betydelse för den enskildes säkerhet och trygghet samt för samhällets skydd mot olyckor och för krisberedskapen så behandlar utredningen i kapitel 9–12 i vilken mån det är ändamålsenligt att den nationella alarmeringsfunktionen hanterar dessa uppgifter.

8.1.2 Larmbehandlings aktiviteter och delmoment

I kapitel 5 har utredningen analyserat och beskrivit hur utredningen ser på begreppet larmbehandling och vilka aktiviteter och delmoment som ska ingå i detta. Utredningen har också pekat på att även om en larmbehandling teoretiskt sett kan låta sig beskrivas som en kedja av aktiviteter och delmoment så är den i praktiken mer komplex än så, och flera moment kan dessutom äga rum parallellt. Nödsamtalens karaktär ändras inte sällan under larmbehandlings gång. Exempelvis kan det som börjar som ett enkelt vårdärende

senare i samtalet visa sig vara ett komplicerat samverkansärende. Oaktat detta och de begränsningar som självfallet ligger i en förenklad beskrivning så har utredningen i avsnitt 5.6.6 föreslagit att larmbehandlingen ska bestå av aktiviteterna och delmomenten

- mottagning av larm och första sortering (se avsnitt 8.3),
- inhämtande av information (se avsnitt 8.4),
- bedömning och prioritering (se avsnitt 8.5),
- inledning av hjälpinsats, utlarmning och dirigering (se avsnitt 8.6),
- ledning av hjälpinsats (se avsnitt 8.7).

I detta kapitel beskriver utredningen närmare den nationella alarmeringsfunktionens roll och ansvar, samt hur avgränsningen i förhållande till hjälporganen ska se ut. Inledningsvis tas frågan om mottagning och behandling av larm på nödnummer 112 upp (avsnitten 8.3–8.8). Därefter tar utredningen upp hur den nationella alarmeringsfunktionen ska hantera larm som kommer in på annan larmväg (avsnitt 8.9).

8.2 Det är viktigt att stärka samhällets alarmeringstjänst och att skapa en tydlighet när det gäller den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganens roller och ansvar

Bedömning: Samhällets alarmeringstjänst och samordningen av den behöver förbättras. Den nationella alarmeringsfunktionens och hjälporganens roller och ansvar behöver tydliggöras. Larmbehandlingen ska vara väl sammanhållen och så sömlös som möjligt.

Skälen för utredningens bedömning

8.2.1 Roller och ansvar

Ändamålsenlig och lämplig rollfördelning

Det har varit en viktig uppgift för utredningen att lägga förslag som leder till en bättre samordning av samhällets alarmeringstjänst än vad som gäller i dag. Utredningen har, mot bakgrund av de begränsningar som ligger i direktivet när det gäller förutsättningen att hjälporganen ska behålla rådigheten över sina resurser och sina rättsliga befogenheter i övrigt samt de förutsättningar som EU-rätten ger, analyserat vad som är *en ändamålsenlig och lämplig roll- och ansvarsfördelning* mellan den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen. Detta för att kunna fastställa *dels* vem som ska ansvara för vad, när och hur, *dels* omfattningen av en författningsreglerad ensamrätt för den nationella alarmeringsfunktionen. Roll- och ansvarsfördelningen har haft betydelse för bedömningen av i vilken mån som konkurrens-, statsstöds- och upphandlingsrättsliga regler blir tillämpliga (se kapitel 6). Roll- och ansvarsfördelningen har också påverkat utredningens utformning av författningsförslagen, de finansiella konsekvenserna för staten, landstingen och kommunerna samt effekterna på aktörernas krisberedskapsförmåga.

Under en larmbehandling rör det sig oftast om snabba skeenden där berörda aktörer agerar under tidspress. Det finns av naturliga skäl en tidsfördröjning mellan att ett hjälpbehov uppstår och att hjälp kan ges. Samhällets alarmeringstjänst är i någon bemärkelse ”alltid sent ute”. Det är därför viktigt att en hjälpinsats redan från början formas och dimensioneras utifrån utgångspunkten att den nödställda ska få hjälp snabbt. Genom att responsen dessutom blir så adekvat som möjligt redan från början så skapas förutsättningar för att korta insatstiden.

Utredningen har strävat efter att ge den nationella alarmeringsfunktionen en sådan roll så att funktionen kan bidra till att samordningen av samhällets alarmeringstjänst blir bättre än i dag och att larmbehandlingen blir så snabb, säker, störningsfri och effektiv som möjligt.

När det gäller det rättsliga och/eller medicinska ansvaret för de åtgärder som beslutas och genomförs av olika aktörer så har utredningen inte sett skäl att ändra i den ordning som gäller i dag.

Omfattningen av den nationella alarmeringsfunktionens uppdrag och koppling till ensamrätten

Enligt utredningen är det inte aktuellt att låta den nationella alarmeringsfunktionen ansvara för en så liten del av larmbehandlingen att den i praktiken fungerar som en ”telefonväxel”. En sådan lösning skulle inte bidra till att stärka samordningen av samhällets alarmeringstjänst jämfört med dagens läge, snarare det motsatta. I dag tar SOS Alarm Sverige AB (SOS Alarm) t.ex. emot samtal och vidarekopplar till polis och statlig räddningstjänst som har egna räddnings- och ledningscentraler. När samtalet är vidarekopplat vet SOS Alarm inte vad som händer fortsättningsvis. Det finns i dag inget gemensamt tekniskt stöd för att t.ex. dela nödvändig information. För sjö- och flygräddningen gäller dock att SOS Alarm och Sjö- och flygräddningscentralen (JRCC) har långtgående rutiner för medlyssning och informationsdelning och en klar majoritet av alla inkommande larm kommer via SOS Alarm. Larm som kommer till JRCC via andra larmvägar än 112 samordnas med SOS Alarm.

Det är inte heller aktuellt för utredningen att föreslå en författningsreglering med innebörden att den nationella alarmeringsfunktionen *ska ha en ensamrätt* att utföra *hela* larmbehandlingen. I kapitel 6 har utredningen bedömt att en sådan ensamrätt inte är förenlig med gällande lagstiftning om konkurrens, upphandling, statsstöd och näringsfrihet. Till detta kommer att själva beslutet om att inleda en hjälpinsats och att leda den enligt direktiven ska ligga kvar på hjälporganen. Om den nationella alarmeringsfunktionen skulle ges en ensamrätt att utföra hela larmbehandlingen så skulle konsekvensen bli att hjälporganen inte skulle få agera på området och därmed inte ha kvar rådigheten över sina resurser.

Eftersom det inte har varit utredningens uppdrag att föreslå en helt ändrad rollfördelning inom samhällets alarmeringstjänst och t.ex. föreslå ett samlat statligt huvudmannaskap med helhetsansvar för hela larmkedjan, så har det handlat om att med utgångspunkt i dagens rollfördelning hitta en balanserad och tydlig rollfördelning som ändå bidrar till att öka samordningen.

Som det ser ut i dag (mars 2018) så ansvarar SOS Alarm enligt alarmeringsavtalet för vad som kallas ”full larmbehandling” åt de hjälporgan som så önskar. Det innebär att SOS Alarm sköter mottagning, bedömning/prioritering, inledning av hjälpinsats, utlarmning och dirigering åt de hjälporgan som har kommit överens med SOS Alarm om detta genom avtal. I dag gäller denna ordning för flertalet kommunala räddningstjänster och huvuddelen av landstingens ambulanssjukvård. I avsnitt 8.8 överväger utredningen om det är ändamålsenligt och lämpligt att hjälporganen ges en fortsatt möjlighet att välja mellan att antingen hantera vissa av larmbehandlingens aktiviteter och delmoment i egen regi, eller att genom uppdrag låta den nationella alarmeringsfunktionen sköta dessa. Det senare liknar alltså det som i dag kallas full larmbehandling.

När det gäller frågan om den nationella alarmeringsfunktionens roll i och omfattning av sitt uppdrag så är det, som utredningen pekar på i kapitel 6, viktigt att notera att det är en sak vad alarmeringsfunktionen *ska göra* med stöd av i lag definierad *ensamrätt* och vad den *kan göra på uppdrag* av hjälporganen. Denna distinktion innebär *inte* att utredningen anser att den nationella alarmeringsfunktionen enbart ska ägna sig åt de verksamheter som omfattas av ensamrätten. Utredningen föreslår att den nationella alarmeringsfunktionen på uppdrag av hjälporganen ska kunna genomföra betydligt fler delar i larmkedjan än de som är föremål för en ensamrätt. Det senare utvecklar utredningen nedan i avsnitt 8.8.

För att var och en utifrån sin roll och sitt ansvar ska kunna fatta korrekta beslut och vidta rätt åtgärder behöver aktörerna enligt utredningen ge varandra bra underlag. Detta behandlas närmare i avsnitt 8.3.5.

8.2.2 Samordning är viktigt

Utredningen har under sitt arbete sett att ett av de grundläggande problemen med nuvarande modeller för larmbehandling i egen regi är *bristen på informationsdelning* mellan olika hjälporgan. Det försvårar samordningen och riskerar därmed att försvåra för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. Det finns t.ex. i dag ingen gemensam teknisk lösning för informationsdelning, något som utredningen föreslår en ändring av i kapitel 13. Det finns heller ingen

gemensam ordning för att positionera händelser, inget gemensamt system för geodata. Även detta är något som försvårar samordningen och som utredningen föreslår en ändring av i kapitel 14. En god förmåga och goda förutsättningar för att kunna *kommunicera med varandra*, inte minst under snabba skeenden när tidsfaktorn är central, måste säkerställas.

Hjälpgorganen arbetar i dag i egna system och med egna tekniska stöd, som inte kan ”prata med andra”. Det leder till att hjälpsökande behöver vidarekopplas eller hänvisas att ”ringa upp igen” på ett sätt som inte är bra varken för den enskilde nödställda eller för samordningen av samhällets alarmeringstjänst. Risken finns att information går förlorad när den inte dokumenteras och kan delas i realtid mellan berörda aktörer. Den nödställda riskerar att behöva upprepa sitt ärende, något som kanske inte ens är möjligt beroende på vad som hänt.

Den samordning av samhällets alarmeringstjänst som eftersträvas i direktiven nås enligt utredningens bedömning inte enbart med en tydlig och lagregelrad roll- och ansvarsfördelning mellan den nationella alarmeringsfunktionen och hjälpgorganen. Andra viktiga komponenter är bland annat en författningsreglering, obligatorisk anslutning av hjälpgorganen till den nationella alarmeringsfunktionen för att åstadkomma en ”gemensam ingång” till samhällets alarmeringstjänst, krav på att hjälpgorganen vid behov ska medlyssna, tillgång till ett gemensamt kartsystem och till en teknisk lösning för informationsdelning mellan alarmeringsfunktionen och hjälpgorganen. Det är också utredningens bedömning att en förbättrad samordning kräver att funktionen kan ha flera andra uppgifter utöver larmbehandling. Det handlar om uppgifter inom alarmeringen som har betydelse för den enskildes säkerhet och trygghet samt för samhällets skydd mot olyckor och för krisberedskapen.

Samordningen är som sagt viktig och utredningen har haft att tänka utifrån både ”fysiska och digitala rum”. Det har också varit viktigt att ta hänsyn till möjligheterna att utveckla verksamheten i takt med omvärldens behov och teknikens möjligheter. Av central betydelse har också varit att den nationella alarmeringsfunktionen (både centralt och regionalt) och hjälpgorganen fortsätter att ta till vara möjligheterna att samutnyttja olika resurser som lokaler, personal, materiel, teknik och stödfunktioner – allt för en snabb, säker och effektiv larmbehandling.

8.2.3 Tydligt, enhetligt och sömlöst

Larmbehandlings olika aktiviteter och delmoment – och roller i och ansvaret för dessa – måste preciseras, definieras och paketeras på ett sådant sätt att det är praktiskt möjligt att ansluta hjälporganen till den nationella alarmeringsfunktionen och att genom det få till den samordning, sömlöshet och enhetlighet över landet i larmbehandlingen som eftersträvas. Ibland talas det bland SOS Alarm och hjälporganen om att *larmkedjan ska vara så obruten som möjligt*. Detsamma gäller den *vårdkedja* som finns i larmbehandlingen. Med obruten menas här att den enskilde inte ska uppleva larmbehandlingen som att nya aktörer dyker upp och frågar samma sak. Obruten ska också förstås som att den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen ska ha ett samarbete som minskar risken för att viktig information inte delas utan ”fastnar på vägen” hos någon av de aktörer som är inblandade i hjälpinsatsen.

Tiden mellan att en hjälpsökande vänder sig till samhällets alarmeringstjänst och att hjälpresurser är på väg ska vara så kort som möjligt. För att hålla nere ledtiderna är det centralt att det inte behöver ske några onödiga överkopplingar. Målet är att den hjälpsökande ska få en så snabb, säker och effektiv hjälp som möjligt och inte behöva uppleva att det är ett virrvarr av aktörer som är inblandade i larmbehandlingen.

8.3 Mottagning av larm på nödnummer 112 och en första sortering

8.3.1 Inledning

I detta avsnitt behandlas de delar av larmbehandlingen som utredningen i avsnitt 6.5.2 föreslagit ska vara förbehållna den nationella alarmeringsfunktionen genom en författningsreglerad ensamrätt (ett rättsligt monopol). Ensamrätten ska när det gäller larmbehandlingen omfatta att ta emot och göra en första sortering av larm som kommer in på nödnummer 112. Ensamrätten får till konsekvens att hjälporganen inte längre i egen regi kan hantera dessa moment i larmbehandlingen.

I detta avsnitt analyserar och överväger utredningen närmare vissa centrala frågor som anknyter till att ta emot larm och göra den

första sorteringen som bland annat medlyssning, rätten att spela in och avbryta kommunikation samt lokalisering av samtal.

8.3.2 Den nationella alarmeringsfunktionen ska ta emot larm på nödnummer 112

Förslag: Den nationella alarmeringsfunktionen ska ta emot larm på nödnummer 112.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka larmvägar som ska jämföras med larm på nödnummer 112.

Förslagen genomförs genom 7 § alarmeringslagen.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) bemyndigas att besluta närmare föreskrifter om vilka larmvägar som ska jämföras med larm på nödnummer 112.

Förslaget genomförs genom 9 § alarmeringsförordningen.

Skälen för utredningens förslag

Den nationella alarmeringsfunktionen ska ta emot larm på nödnummer 112

I den alarmeringslag som utredningen har föreslagit föreskrivs i 1 § att det ska finnas en nationell alarmeringsfunktion som ansvarar för att samordna samhällets alarmeringstjänst så att nödställda kan få snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. Mot bakgrund av detta föreslår utredningen att det också ska författningsregleras att den nationella alarmeringsfunktionen ska ta emot larm på nödnummer 112. Detta regleras i 7 § alarmeringslagen.

Larm som ska jämföras med larm på nödnummer 112

I avsnitt 7.2.5 har utredningen beskrivit att eCall, nödanrop via texttelefonanrop från funktionshindrade med särskilt godkänd utrustning, och SMS¹ för döva och tal- och hörselskadade efter förregistrering i dag (mars 2018) i alarmeringsavtalet jämföras med larm på nödnummer 112. Även om larm kan tas emot på olika sätt, eCall, SMS, automatlarm, sensorer eller dylikt så är telefonsamtal fortfarande den vanligaste kontaktvägen.

När det gäller larm som ska eller bör jämföras med larm på nödnummer 112 så anser utredningen att det är viktigt att en författningsreglering utformas så att den kan möta en teknisk utveckling när det gäller larmvägar. Det talar enligt utredningen för att regleringen av vilka larmvägar som ska jämföras med larm på nödnummer 112 inte är en fråga som bör regleras i alarmeringslagen utan i en till alarmeringslagen kopplad alarmeringsförordning.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att det i 7 § alarmeringslagen tas in en bestämmelse som säger att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka larmvägar som ska jämföras med larm på nödnummer 112. Utredningen anser att det är en uppgift för MSB eftersom det ligger väl i linje med det uppdrag som myndigheten har i dag. Utredningen föreslår därför att det i alarmeringsförordningen anges att MSB får denna uppgift. MSB kan komma att behöva samråda med t.ex. Socialstyrelsen eller Polisen när föreskrifterna ska tas fram.

Genom denna reglering skapas en lämplig och tydlig ordning för att kunna anpassa lagstiftningen efter utvecklingen. Inom en snar framtid kan man tänka sig att anrop via SMS (inte bara för döva, tal- och hörselskadade), bild och video kan komma att jämföras med larm på nödnummer 112.

När det gäller andra larmvägar, automatiska larm m.m. se vidare avsnitt 8.9 och kapitel 11.

¹ SMS112 där endast ett begränsat antal användare kan ansluta sig (uppskattning cirka 20 000 teckenspråkiga döva).

8.3.3 Den nationella alarmeringsfunktionen ska göra en första sortering av de larm som tas emot

Förslag: Den nationella alarmeringsfunktionen ska göra en första sortering av de larm som tas emot.

Förslaget genomförs genom 13 § alarmeringslagen.

Skälen för utredningens förslag

Efter att den nationella alarmeringsfunktionen tagit emot ett larm behöver funktionen kunna göra vad utredningen valt att kalla en *första sortering* av larmet.

Syftet med denna första sortering är att i detta inledande skede göra en ”grovsortering” genom en inledande intervju eller på annat sätt försöka

- identifiera situationen (trafikolycka, drunkning, sjukvård, polis-ärende etc.),
- dokumentera vad som inträffat och vilket/vilka hjälporgan som efterfrågas eller som kommer att behöva hantera händelsen,
- positionera händelsen (var händelsen inträffat)
- bekräfta kontaktuppgifter (fastställa inringarens identitet och det telefonnummer anropet kommer ifrån).

För att den nationella alarmeringsfunktionen ska kunna hantera detta inledande skede av larmet på bästa sätt är det viktigt att hjälporganen har försett funktionen med de grundläggande instruktioner och anvisningar som funktionen kan behöva för att t.ex. närmare avgöra hur ärendena ska förmedlas och eventuellt medlysnas.

Vad den nationella alarmeringsfunktionen typiskt sett kan behöva får avgöras i dialog mellan alarmeringsfunktionen och hjälporganen. Det som framkommer under detta inledande skede ska den nationella alarmeringsfunktionen dokumentera i sitt beslutsstöd så att uppgifterna kan förmedlas till/delas med berört eller berörda hjälporgan med hjälp av den tekniska lösning som utredningen föreslår i kapitel 13.

I skedet före det att ett larm har förmedlats till ett hjälporgan, kan man tänka sig att den nationella alarmeringsfunktionen har ett behov av att koppla in ett eller flera av de hjälporgan som kan komma att bli berörda på medlyssning (se vidare avsnitt 8.3.6). Detta för att den nationella alarmeringsfunktionen redan i detta inledande skede ska kunna säkerställa vilket eller vilka hjälporgan som berörs och att det som skett uppfattats på rätt sätt.

Utredningen har erfarit att det redan i dag är så att om SOS Alarm är osäker på vilka hjälporgan som berörs så väljer man att koppla in hellre för många än för få. Genom medlyssningen underlättas övergången till hjälporganet och den kan göras ”mjukt”. Regeringen har i direktiven till utredningen uttryckt att om hjälporganen involveras tidigt i larmhanteringen, genom t.ex. medlyssning så möjliggörs en effektiv och ändamålsenlig alarmering av samhällets hjälporgan. Tidig medlyssning är en framgångsfaktor när det gäller att korta tider till förlarm och huvudlarm i t.ex. räddningsärenden. Under utredningens arbete har det också framförts att tidig medlyssning kan möjliggöra snabba hjälpinsatser av tillgängliga resurser (t.ex. en deltidbrandman med hjärtstartare) i avvaktan på resursförstärkning i glesbygd.

Som nämnts tidigare finns det inga skarpa gränser mellan larmbehandlings olika aktiviteter och delmoment och det gäller i högsta grad även i detta skede. De går i någon mening in i varandra och löper inte heller alltid linjärt. Rent semantiskt så ingår i den första sorteringen någon form av ”bedömning” eller ställningstagande. Det går därför inte att exakt avgöra när den första sorteringen helt övergår i det skedet att hjälporganet fortsätter intervjun med den hjälpsökande i syfte att inhämta ytterligare information (tar över ledningen av samtalet). Det är inte möjligt att ställa upp knivskarpa gränssnitt i dessa delar och det är inte heller ändamålsenligt. Det centrala är, förutom att hjälporganen och alarmeringsfunktionen agerar samlat så att t.ex. ingen relevant information missas, att larmbehandlingen av den nödställda uppfattas som sammanhållen och att berörda aktörer ”är med” under behandlingen så att den nödställda inte i onödan ska behöva upprepa sitt ärende och att tid därmed går förlorad i onödan.

I vissa fall kan den nationella alarmeringsfunktionen välja att ”ligga kvar i bakgrunden” och lyssna på samtalet, *att medlyssna*, även efter det att hjälporganet tagit över ledningen av samtalet.

I andra fall kan funktionen välja att avsluta sitt deltagande tämligen omgående, allt utifrån vad situationen kräver.

I s.k. *samverkansärenden*, dvs. hjälpinsatser där flera hjälporgan berörs, är det särskilt viktigt att samtliga aktörer är observanta på att fler aktörer kan behöva involveras i samtalet. Ibland är det först en bit in i samtalet som det visar sig att det finns ett samverkansbehov. Experter och sakkunniga har uppgett till utredningen att det i samverkansärendena är särskilt viktigt att *en aktör* har ett uttalat ansvar för att ”hålla ihop” samtalet. Enligt utredningens mening är det i dessa fall är lämpligt att den nationella alarmeringsfunktionen leder samtalet, så länge som ett samverkansärende bedöms pågå. Men det är upp till den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen att enas om en intervjumodell för samverkansärenden, där man enas om vem som ska leda samtalet, vilka frågor som ska ställas och vilka hjälporgan som ska medlyssna i olika kategorier av samverkansärenden. Ordningen för detta är inte lämpligt att författningsreglera. Den tekniska lösning som föreslås i kapitel 13 bör kunna vara ett stöd i att t.ex. kategorisera ärendena och vilken intervjumodell som lämpligen ska användas i olika ärenden.

Om det i ett inledande skede visar sig att det rör sig om t.ex. felringningar eller okynnessamtal, avslutas samtalet utan vidare åtgärd. Det förekommer också att vederbörande hänvisas att ringa t.ex. 114 14 eller 113 13, eller att samtalet kopplas över till någon av hänvisningstjänsterna socialjouren, Giftinformation eller jourhavande präst (se kapitel 12).

8.3.4 Krav på svarstiden hos den nationella alarmeringsfunktionen

Bedömning: I alarmeringsavtalet och i uppdragsmålet i ägaransvisningen regleras vad som ska gälla angående svarstider hos SOS Alarm. Motsvarande krav bör ställas på den nationella alarmeringsfunktionen.

Skälen för utredningens bedömning

Enligt statens alarmeringsavtal med SOS Alarm ska bolaget säkerställa en effektiv 112-tjänst som möjliggör att polis, räddningstjänst och ambulans snabbt kan nås och tillkallas.

Enligt alarmeringsavtalet ska bland annat medelsvarstiden för nödnumret 112 vara högst 8 sekunder. Som det uttrycks i alarmeringsavtalet ska 92 procent av samtalen besvaras inom 15 sekunder och ingen som ringer ska normalt behöva vänta i mer än 30 sekunder. Detta finns också angivet i uppdragsmålet i ägaranvisningen till bolaget.

Ett krav på vissa angivna svarstider är *ett* mått på en verksamhets kvalitet och effektivitet. Man kan tänka sig att ha *andra mått* som mäter de olika aktiviteterna och delmomenten såsom träffsäkerhet och snabbhet i bedömningar av ärendet, tid som går åt till inkoppling av ”rätt” resurser i ärendet, tid mellan larm och påbörjad hjälpsats, antal/andel ”felaktiga” överkopplingar, antal felaktiga beslut om att avbryta/hänvisa samtal eller nöjd-kund-index (NKI). Utredningen har inte haft något uttryckligt uppdrag att analysera och ta fram förslag gällande krav på svarstider för nödnumret 112.

Den initiala svarstiden är dock väldigt avgörande för hur snabbt en larmbehandling kan komma igång och utredningen har inte sett några skäl mot att motsvarande krav på svarstid som i dag ställs på SOS Alarm även bör ställas på den nationella alarmeringsfunktionen. Om andra krav behöver ställas i framtiden får frågan omprövas i det sammanhanget.

I dag regleras svarstiderna i alarmeringsavtalet och i ägaranvisningen. Utredningen har övervägt hur detta bör regleras framöver. För en *myndighet* skulle alternativen kunna vara i alarmeringsförordningen. Frågans detaljeringsgrad talar dock för en reglering i myndighetens regleringsbrev. För ett *bolag* skulle alternativen kunna vara alarmeringsförordningen eller att det får ligga kvar i t.ex. en ägaranvisning.

8.3.5 Hjälpporganen ska vara skyldiga att lämna instruktioner och anvisningar till den nationella alarmeringsfunktionen

Förslag: Hjälpporganen ska vara skyldiga att lämna sådana instruktioner och anvisningar till den nationella alarmeringsfunktionen som funktionen behöver för att kunna ta emot larm och genomföra en första sortering av larm.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om nämnda instruktioner och anvisningar.

Förslagen genomförs genom 20 § alarmeringslagen.

MSB bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om instruktioner och anvisningar.

Förslaget genomförs genom 11 § alarmeringsförordningen.

Bedömning: För instruktioner och anvisningar gällande vårdärenden bör det tas fram ett samlat nationellt medicinskt beslutsstöd. Utredningen anser att det är lämpligt att Socialstyrelsen får i uppdrag att ta fram ett sådant stöd, i samråd med landstingen och med utgångspunkt i de beslutsstöd som används i dag.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Utredningen bedömer att det inte kan vara den nationella alarmeringsfunktionen som ska ha bestämmande- och beslutanderätten över vilka kriterier m.m. som ska gälla när den nationella alarmeringsfunktionen gör den första sorteringen. Detta eftersom hjälpporganen ska ha kvar de rättsliga befogenheterna inom sina respektive ansvarsområden och full bestämmanderätt över sina resurser. Hjälpporganen ska avgöra vilken typ av respons som den hjälp-sökande ska erhålla. Hur responsen utformas är ofta beroende på geografi, resurstillgång och samtidiga händelser med resurskonflikt.

För att den nationella alarmeringsfunktionen ska kunna göra en första sortering av ett inkommet larm, behöver funktionen få tillgång till och stöd av ett underlag från hjälpporganen i form av instruktioner och anvisningar. Dessa kan innehålla t.ex. kontakt-

uppgifter till hjälporganet och annat som funktionen behöver för att klargöra vilka larm som rör dem, när de anser att de bör bli larmade osv. Under den första sorteringen kan det visa sig att den hjälpsökande ska hänvisas till andra kontaktvägar eller att det är aktuellt att vidarekoppla till en hänvisningstjänst som t.ex. socialjouren. Att det behövs fylligare instruktioner och anvisningar i de fall ett hjälporgan har gett den nationella alarmeringsfunktionen i uppdrag att sköta en större del av larmbehandlingen är självklart.

Det finns behov av närmare reglering av dessa frågor. Därför anser utredningen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör få i uppdrag att ta fram närmare föreskrifter om nämnda instruktioner och anvisningar. Detta bör regleras i 20 § alarmeringslagen. Utredningen har i detta sammanhang tänkt sig MSB och föreslår därför att MSB i alarmeringsförordningen bemyndigas att meddela föreskrifter om sådana anvisningar och instruktioner som avses i 20 § alarmeringslagen.

För instruktioner och anvisningar gällande vårdärenden anser utredningen att det kan finnas skäl att ta fram ett samlat nationellt medicinskt beslutsstöd. Stödet bör tas fram i samverkan med landstingen och med utgångspunkt i de befintliga stöd som används i dag. Utredningen anser att det är lämpligt att Socialstyrelsen får i uppdrag att ta fram ett sådant stöd.

8.3.6 Medlyssning

Förslag: Ett hjälporgan ska vara skyldigt att medlyssna under den nationella alarmeringsfunktionens mottagning och första sortering av larm om och när funktionen så begär.

Förslaget genomförs genom 19 § alarmeringslagen.

Skälen för utredningens förslag

Medlyssning som en nödvändig del i samordningen och för en mjuk övergång till hjälporganen

Regeringen har i direktiven till utredningen uttryckt att om hjälporganen involveras tidigt i larmhanteringen, genom t.ex. medlyssning så möjliggörs en effektiv och ändamålsenlig alarmering av

samhällets hjälporgan. Ett krav på medlyssning bidrar till den önskade sömlösheten – att övergången till hjälporganen blir ”mjuk”. Mot den bakgrunden bedömer utredningen att det bör vara en skyldighet för hjälporganen att medlyssna i de fall alarmeringsfunktionen så begär – ”när funktionen trycker på medlyssningsknappen ska hjälporganet svara”.

Utredningen har under arbetets gång sett att olika begrepp används för att beteckna att någon aktör ”ligger med och lyssnar av” en pågående larmbehandling. Utredningen har mött begrepp som medhörning och medlyssning. Utredningen har för att skapa en enhetlig terminologi valt att beteckna detta som *att medlyssna*.

Den nationella alarmeringsfunktionens roll i medlyssningen kan betecknas som *att begära medlyssning* av ett eller flera hjälporgan. Även för den nationella alarmeringsfunktionen kan det bli aktuellt, efter det att ett hjälporgan tagit över ledningen av ett samtal, *att medlyssna* på samtalet om det bedöms nödvändigt.

I dag handlar det i praktiken om att just ”lyssna”, men kan i framtiden också komma att omfatta att ta del av t.ex. data, bild och film dvs. inte bara medlyssna utan även ”medse” på ett eller annat sätt.

Genom medlyssningen säkras flera viktiga delar i larmbehandlingen.

För det första kan hjälporganen genom detta komma in i ett tidigt skede av en händelse och i realtid följa alarmeringsfunktionens första sortering och bidra med underlag, frågor när funktionen ska försöka utröna vad som skett och vilket eller vilka hjälporgan som är berörda i detta skede. Vid en händelse där flera hjälporgan är inblandade – som i dag kallas för samverkanslarm – är det särskilt viktigt att snabbt kunna avgöra vilka som är berörda och som kan förväntas behöva agera vidare. Under arbetet har utredningen mött hjälporganens önskemål om att få komma med tidigt i larmbehandlingen (tidig involvering). Det var också något som de tog upp i remissvaren när det gäller Alarmeringstjänstutredningens förslag.

För det andra gör medlyssningen att den nationella alarmeringsfunktionen i ett tidigt skede av larmbehandlingen får tillgång till den sakkompetens som hjälporganen besitter. Vid samtal till nödnumret 112 som gäller t.ex. en överdosering av läkemedel eller olyckor/förgiftningar med kemikalier så upprättas ett vårdärende för att kunna ta ställning till om patienten har symptom som

föranleder omedelbar ambulanstransport. I ärendet kan det bedömas som relevant att koppla in Giftinformationscentralens tjänst Giftinformation som kompetensstöd.

För *det tredje* kan hjälporganet under medlyssningen börja förbereda för en eventuell kommande hjälpinsats – allt för att kunna sätta igång med hjälpinsatsen så rätt och snabbt som möjligt, dvs. förkorta insatstiden. Risken minimeras för larmfördröjning, dvs. att larm hamnar hos fel hjälporgan. Möjligheterna till samordning och resursutnyttjande stärks. Överlämnandet (då hjälporganet ”tar över” ledningen av samtalet) kan då ske på ett så ”mjukt” sömlöst sätt som möjligt. Den fortsatta larmbehandlingen hos hjälporganet (med prioritering och bedömning m.m. inför eventuell utlarmning) underlättas och får därmed en god kvalitet.

Som nämnts ovan kan den nationella alarmeringsfunktionen medlyssna på samtalet så länge som hjälporganet och den nationella alarmeringsfunktionen bedömer att det behövs. Den närmare innebörden av detta och arbetsformerna i övrigt för medlyssningen är en fråga för den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen att enas om. Samtliga hjälporgan bör kunna begära medlyssning av andra hjälporgan eller den nationella alarmeringsfunktionen, om det visar sig handla om ett samverkansärende.

Medlyssning av hjälporganen kan innebära att en hjälpsökande i och för sig får tala med fler än en aktör samtidigt. Genom medlyssning och teknisk interoperabilitet där information i realtid utbyts inom ramen för den tekniska lösning som utredningen föreslår i kapitel 13 ska en enskild inte behöva uppleva det som att man kopplas hit och dit mellan olika aktörer eller att man känner att man behöver upprepa sin belägenhet.

Ett krav på hjälporganens medlyssning har av företrädare för hjälporganen och utredningens experter inte ansetts inskränka hjälporganens fulla beslutande- och bestämmanderätt utan de har bedömt att en sådan ordning framstår som en rimlig och praktisk lösning för att nå en samordnad alarmeringstjänst i kombination med en utökad informationsdelning. Vissa experter och sakkunniga har uttryckt farhågor när det gäller hur medlyssning ska fungera i praktiken, inte minst när det gäller frågan om vem som vid framför allt ett samverkanslarm ska hålla i samtalet och leda intervjun. I avsnitt 8.3.3 har utredningen närmare beskrivit hanteringen av s.k. samverkansärenden. Som utredningen där konstaterar är detta inte

en fråga som lämpar sig för att regleras i lagstiftning, utan hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen måste, precis som SOS Alarm och hjälporganen gör i dag, själva enas om intervju-modeller och hitta fungerande arbetsformer.

I avsnitt 8.8 föreslår utredningen att hjälporganen ska kunna ge den nationella alarmeringsfunktionen i uppdrag att sköta en större del av larmbehandlingen än vad som omfattas av den författningsreglerade ensamrätten (dvs. mer än att ta emot samtalet och göra en första sortering). I de delar av larmbehandlingen som den nationella alarmeringsfunktionen då sköter (t.ex. inhämtande av information, bedömning och/eller prioritering) bör den nationella alarmeringsfunktionen kunna utföra medlyssningen på uppdrag av hjälporganet. En sådan ”delegering” av skyldigheten att medlyssna bör styras av instruktioner från hjälporganet som anger hur den nationella alarmeringsfunktionen ska göra sina bedömningar samt vid vilka situationer som den nationella alarmeringsfunktionen inte får hantera larmet vidare på egen hand, utan att kontakta hjälporganet.

Utredningen bedömer kravet på medlyssning som en så central del i larmbehandlingen att det bör regleras i 19 § alarmeringslagen.

Under arbetets gång har frågan väckts om eventuell sanktionsmöjlighet mot hjälporgan som inte lever upp till kravet på att vara tillgänglig för medlyssning när den nationella alarmeringsfunktionen så begär. Skulle det visa sig att ett eller flera hjälporgan inte lever upp till kraven på tillgänglighet för medlyssning så behöver orsaken till detta analyseras och åtgärdas. Att ett hjälporgan inte svarar behöver inte enbart bero på ”kö in” utan kan ju också ha tekniska orsaker – system har gått ner osv.

Den nya ordningen ställer inga nya krav på själva tillgängligheten som sådan hos hjälporganen. Att föreslå åtgärder inom hjälporganens ansvarsområden ligger utanför utredningens uppdrag. Frågor om kortare svarstider eller andra reformer som syftar till snabbare respons från exempelvis ambulanssjukvård, polis eller andra aktörer inklusive sanktionsmöjligheter, bör därför utredas i annat sammanhang.

Medlyssning aktualiserar frågor om sekretess och tystnadsplikt

Medlyssning innebär att flera olika aktörer är med och lyssnar på vad som sägs. Under larmbehandlingen gång så kan frågor om sekretess och tystnadsplikt aktualiseras för dem som är med och lyssnar. Det krävs att alla hjälporgan har kunskap om vilka sekretessregler som kan aktualiseras hos de olika aktörerna inom samhällets alarmeringstjänst. Det kan t.ex. bli aktuellt för ett hjälporgan som behöver hantera ett sekretessärende att meddela övriga som medlyssnar att de bör lämna konversationen av sekretessskäl. Hjälporganens sekretessbestämmelser beskrivs i kapitel 15.

8.3.7 Rätten att avlyssna, spela in och avbryta samtal eller på annat sätt hantera elektronisk kommunikation

Bedömning: Den nationella alarmeringsfunktionen bör ges befogenheter att spela in och avbryta telefonsamtal eller annan elektronisk kommunikation och att på annat sätt hantera elektronisk kommunikation.

Befogenheterna bör regleras i lag, förordning och föreskrifter.

Skälen för utredningens bedömningar

Utredningens uppdrag

Utredningen har enligt direktiven haft i uppdrag att analysera den nationella alarmeringsfunktionens behov av befogenheter att kunna avlyssna, spela in, avbryta samtal eller på annat sätt tekniskt hantera elektronisk kommunikation (inklusive nödsamtal). När det gäller att *tekniskt hantera elektronisk kommunikation* anges inte närmare i direktivet vad detta innebär. Utredningen tolkar det som att den nationella alarmeringsfunktionens behov av att lagra information – dels lagring av inspelad kommunikation, dels lagring av bland annat lokaliseringssuppgifter – behöver analyseras.

I dessa specifika frågor handlar det om att hitta en ändamålsenlig och lämplig ordning som balanserar den nationella alarmeringsfunktionens befogenheter att effektivt kunna bedriva sin verksamhet och enskilda nödställdas behov av ett skydd för den personliga

integriteten. I mångt och mycket handlar möjligheten att avlyssna och spela in samtal om att säkerställa den information som lämnats under mottagningen av larmet och för att möjliggöra uppföljning och kontroll.

I alarmeringsavtalet regleras många av de frågor som rör larmbehandling. När det gäller frågorna om rätten att avlyssna, spela in, avbryta eller på annat sätt hantera elektronisk kommunikation och därtill anknytande frågor så finns en författningsreglering i form av lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler och den i lagen föreskrivna tillståndsgivningen att ta hänsyn till.

Nuvarande författningsreglering och SOS Alarms befogenheter

Lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler

Lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler tillkom för att reglera vissa delar av den verksamhet som SOS Alarm bedriver. Framförallt var avsikten att reglera frågor om avlyssning och inspelning av samtal, avbrytande av samtal och tystnadsplikt.² Sedan tillkomsten har lagen ändrats ett fåtal gånger och det har framförallt varit fråga om ändringar av begreppsterminologi till följd av ändringar i annan lagstiftning och språkliga ändringar.

I 2 § regleras att alarmeringscentralerna, efter tillstånd av regeringen, får spela in telefonsamtal genom vilken någon avser att tillkalla eller annars komma i förbindelse med polis, räddningstjänst, ambulans eller annat hjälporgan och som befordras via ett allmänt kommunikationsnät till eller från en sådan central. Vidare regleras att tillstånd även, i den utsträckning som krävs för snabba och effektiva hjälpinsatser, får innefatta rätt att avlyssna och spela in telefonsamtal som kopplats vidare av en alarmeringscentral till ett hjälporgan och att avbryta pågående telefonsamtal för att samtal ska kunna kopplas vidare från en alarmeringscentral till ett hjälporgan. Enligt 3 § ska tillståndet förenas med förvarings-, användnings-, och förstöringsvillkor.

² Bet. 1981/82:TU4 s. 3.

SOS Alarm har regeringens tillstånd

Regeringen beslutade den 17 december 1981 att med stöd av 2 § lagen om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler ge SOS Alarmering Aktiebolag tillstånd att från och med den 1 januari 1982 vid länsalarmeringscentralerna spela in, avlyssna och avbryta telefonsamtal i den utsträckning och på de villkor som angavs i beslutet.³

Det handlar om samtal som inkommer eller utgår från centralen på nödnumret 112 (tidigare 90 000). SOS får spela in sådana samtal även om de vidarekopplas till hjälporgan i den utsträckning det krävs för snabba och effektiva hjälpinsatser. Det finns ett undantag för samtal som kopplas vidare till jourhavande präst eller socialjour⁴ som inte får spelas in. Tillståndet ger även SOS rätt att avbryta telefonsamtal för att annat samtal ska kunna kopplas vidare från centralen till ett hjälporgan.⁵ SOS Alarm har upplyst utredningen om att *avbrytande* av samtal kan avse dels att avsluta ett samtal som kommit in till bolaget, dels att ”tränga sig förbi” ett samtal som pågår mellan andra. Enligt uppgift från SOS Alarm kan det sist-nämnda behöva göras t.ex. om det tutar upptaget när bolaget behöver hämta in kompletterande uppgifter eller meddela att ambulans är framme.

SOS Alarms tillstånd har förenats med villkor som innebär följande. De samtalande måste upplysas om avlyssning och inspelning. Motsätter sig någon avlyssning och/eller inspelning får det endast ske om det bedöms vara av avgörande betydelse för att snabba och effektiva hjälpinsatser ska kunna utföras.

Innan ett telefonsamtal avbryts ska upplysning ske om detta. Motsätter sig de samtalande att samtalet avbryts får avbrytande ske endast om det bedöms vara av avgörande betydelse för att snabba och effektiva hjälpinsatser ska kunna utföras. Telefonsamtal till eller från jourhavande präst eller socialjour får inte avbrytas om den som företräder hjälporganet motsätter sig det.⁶

Inspelning ska ske på sådant sätt att varje avlyssning och tidpunkt för densamma automatiskt registreras.

³ Bilaga 9.

⁴ Tillståndet nämner även jourhavande medmänniska och jourhavande kurator men de är hänvisningstjänster som inte ingår i gällande alarmeringsavtal.

⁵ Bilaga 9, s. 1.

⁶ Även i detta villkor nämns jourhavande medmänniska och jourhavande kurator men dessa är hänvisningstjänster som inte finns med i gällande alarmeringsavtal.

Material genom vilken uppgift kan erhållas om telefonsamtal ska användas och förvaras så att obehöriga hindras från att ta del av det.

Inspelningar av telefonsamtal ska bevaras minst en månad från inspelningstillfället. De får bevaras längst tre månader. Annat material genom vilken uppgift kan erhållas om enskilt samtal får inte bevaras längre än fjorton månader från dagen för samtalet. Material som inte längre får bevaras ska förstöras på sådant sätt att någon uppgift om telefonsamtal inte kan erhållas. Undantag från detta får göras om de samtalande skriftligen medgivit det.

SOS Alarm ska hålla personalen vid centralerna informerade om tystnadsplikten i 4 § första stycket lagen om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler.

Tillsynen över att villkoren i tillståndet efterlevs utövas av myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

Alarmeringstjänstutredningens överväganden och förslag och remissinstansernas samt Riksrevisionens synpunkter

Alarmeringstjänstutredningen föreslog att lagen om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler skulle upphävas och att det i den föreslagna lagen om alarmering skulle införas en bestämmelse om Alarmeringsmyndighetens förutsättningar för att spela in nödsamtal.⁷ Remissinstanserna lämnade inga specifika synpunkter på utformningen av regleringen om inspelning i den föreslagna lagen om alarmering.

Riksrevisionen har ansett att Alarmeringstjänstutredningen inte lämnade något tydliggörande avseende lagringsfrågor.⁸

Grundläggande förutsättningar enligt konstitutionell rätt när det gäller att avlyssna och spela in elektronisk kommunikation

Enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen är var och en bland annat skyddad mot husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat för-

⁷ SOU 2013:33 s. 220.

⁸ Riksrevisionen (2015), RIR 2015:11, s. 74.

troligt meddelande. Av andra stycket samma bestämmelse följer att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Stadgandet i 2 kap. 6 § första stycket skyddar endast förtroligheten varför den inte ger något absolut förbud mot att exempelvis en part själv spelar in samtal som parten deltar i.⁹ När det gäller om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning som avses i andra stycket, är det inte dess huvudsakliga syfte som är avgörande utan vilken effekt åtgärden har. Uttrycket ”enskilds personliga förhållanden” har i sammanhanget samma innebörd som i tryckfrihetsförordningen och OSL. Både åtgärdens omfattning och arten av det intrång som åtgärden innebär ska beaktas vid bedömningen av vilka åtgärder som kan anses utgöra ett betydande intrång. Åtgärdens ändamål och andra omständigheter kan ha betydelse i bedömningen.¹⁰

Den nationella alarmeringsfunktionen bör ges befogenheter att kunna spela in, avbryta samtal eller på annat sätt tekniskt hantera elektronisk kommunikation

Utredningen anser att den nationella alarmeringsfunktionen behöver ges motsvarande befogenheter att kunna spela in, avbryta samtal eller på annat sätt tekniskt hantera elektronisk kommunikation som SOS Alarm har i dag. Det är nödvändigt för att den nationella alarmeringsfunktionen ska kunna utföra larmbehandlingen.

Vid utredningens samråd med experter och sakkunniga har det framkommit att det blir allt vanligare med andra former av elektronisk kommunikation än telefonsamtal. Som exempel kan nämnas att vissa brandbilar har ”livesändning” inför och under uttryckning och att Kustbevakningen under 2018 planerar att uppgradera sina flygplan så att streamande video kan sändas till beslutsfattare/rädd-

⁹ Ett sådant handlande omfattas exempelvis inte av straffbestämmelserna i 4 kap. 8 och 9 a §§ brottsbalken om brytande av telehemlighet respektive olovlig avlyssning.

¹⁰ Prop. 2009/10:80, s. 250 och Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl. 2015 (23 augusti 2016 Zetee), kommentaren till 2 kap. 6 § regeringsformen under rubriken skyddet mot intrång i den personliga integriteten.

ningsledare. Den nationella alarmeringsfunktionen bör ha möjlighet att ta del även av sådan kommunikation och om det behövs göra inspelningar av både ljud och bild. Rätten att *spela in* ska alltså enligt utredningens mening inte begränsas endast till telefonsamtal.

När det gäller rätten att *avlyssna* samtal så kommer den nationella alarmeringsfunktionen att kunna lyssna på de samtal som kommer in till funktionen även efter det att ett hjälporgan tagit över ledningen av samtalet, dvs. att *medlyssna* (detta har beskrivits i avsnitt 8.3.6). Något behov av att kunna lyssna på samtal utöver detta har inte framkommit vid utredningens samråd med experter och sakkunniga.

Regelverket behöver moderniseras

SOS Alarm begärde under år 2011 att regeringens tillståndsbeslut och villkoren för detta skulle ändras.¹¹ Delar av begäran handlade om ändring av föråldrad terminologi i beslutet. I övrigt handlade begäran om

- Borttagande av kravet på att meddela att avlyssning och inspelning sker,
- förlängning av lagringstider för ljudfiler,
- förlängning av lagringstider för ”anropsidentitet”¹² och positioner,
- tydliggörande att avlyssning och inspelning av samtal inte får ske vid vidarekoppling i vissa fall.

SOS Alarm uppgav att det i praktiken hade varit svårt för SOS Alarm att leva upp till kravet på att meddela att avlyssning och inspelning sker. Samtalen är ofta akuta och att informera samtalande om att avlyssning och inspelning sker ansåg bolaget kunde upplevas som kränkande eftersom tillgång till hjälp efterfrågas så snabbt som möjligt. SOS ansåg vidare att kunskapen om att samtal

¹¹ SOS Alarm, Hemställan om nytt regeringsbeslut enligt 2 § lagen (1981:1104) om verksamhet hos vissa regionala alarmeringscentraler, daterad 2011-09-26.

¹² SOS Alarm använder i sin hemställan begreppet abonnentens anropsidentitet, vilket torde avse de s.k. A-numren.

spelas in är utspridd i samhället och att de samtalande därför vanligtvis är införstådda med att samtalet spelas in.

SOS Alarm framförde även att det rådde oklarhet om ljudfilerna i vårdärenden är att betrakta som patientjournaler vilket medfört en oklarhet hur bolaget ska hantera och lagra ljudupptagningarna.¹³ Lagringstiden för patientjournaler är tio år (3 kap. 17 § patientdatalagen 2008:355) medan lagringstiden för ljudfilerna är tre månader enligt regeringsbeslutet. Bolaget menade dock att lagringstiden borde förlängas från högst tre till högst sex månader med hänvisning till utrednings- och uppföljningsändamål. För ett urval av ljudfiler ansågs en lagringstid om tolv månader vara lämplig för utbildnings- och kvalitets- och patientsäkerhetsarbete. Utredningen behandlar denna fråga i avsnitt 15.5.6.

I och med den tekniska utvecklingen hade SOS Alarm getts möjlighet att få uppgift om en abonnents "anropsidentitet" och geografiska position. Bolaget menade i sin hemställan att lagringstiden för "anropsidentitet" och positioner borde förlängas från högst tre till högst sex månader med hänvisning till utrednings- och uppföljningsändamål. För ett urval av "anropsidentiteter" och positioner ansåg bolaget att en lagringstid om tolv månader var lämplig för utbildningssyfte och kvalitets- och patientsäkerhetsarbete.

Hänvisningstjänster som i dag tillhandahålls av SOS Alarm varken avlyssnas eller spelas in av bolaget. Reglering saknas och bolaget har efterfrågat en reglering innebärande att samtlig sådan verksamhet inte ska få spelas in eller avlyssnas.

I dag regleras en mängd detaljfrågor i regeringens tillståndsbeslut. Det är inte en ordning som utredningen vill behålla, eftersom det gör regleringen mindre överskådlig och måhända svårare att hålla uppdaterad. Utredningen förordar en tydlig och samlad reglering i dessa frågor vilken skulle göra det förutsebart för den enskilde vad som händer med uppgifterna.

¹³ Enligt uppgift från SOS Alarm är bolaget idag av uppfattningen att ljudfilerna är att betrakta som patientjournaler, varför de sparas i tio år.

Det behövs fortsatt författningsreglering

Utredningens slutsats är att frågor om att spela in, avbryta samtal eller på annat sätt tekniskt hantera elektronisk kommunikation även fortsättningsvis behöver vara föremål för författningsreglering. När det gäller de frågor som i dag regleras i regeringens tillståndsbeslut så anser utredningen att dessa detaljfrågor bör regleras på annat sätt än genom ett regeringsbeslut. Utredningen går in närmare på dessa frågor i avsnitt 15.5.6.

8.4 Inhämtande av information

Förslag: Berörda hjälporgan ansvarar för att inhämta den information som behövs för en hjälpinsats.

Förslaget genomförs genom 14 § alarmeringslagen.

Skälen för utredningens förslag

I det fall den nationella alarmeringsfunktionen inte har hjälporganets uppdrag (se avsnitt 8.8) att fortsätta larmbehandlingen med att inhämta mer information genom t.ex. fortsatt intervju är det dags för hjälporganet att ta över och fullfölja den fortsatta larmbehandlingen.

Hjälporganet kan ha varit inkopplat under medlyssning innan det tar över och fullföljer den fortsatta hanteringen. Den nationella alarmeringsfunktionen ligger kvar tills hjälporganet bekräftat att det helt tagit över den fortsatta hanteringen. Enligt utredningen är det naturligt att detta kommer att ske vid olika tidpunkter beroende på den aktuella situationen och vilka behov just det aktuella hjälporganet har. På samma sätt kommer den nationella alarmeringsfunktionen att behöva bedöma hur länge de behöver stanna kvar i samtalet, utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

I detta skede handlar det således om att hjälporganet ”tar över” samtalet och leder intervjun i syfte att inhämta ännu mer information genom fördjupade intervjuer med den som larmat. Syftet är att fördjupa kunskaperna om vad som hänt och mer precist var det hänt (positioneringen). Det kan i detta skede också vara aktuellt att

koppla in fler specialister som hjälporganet kanske t.o.m. har i sin egen organisation.

Vid händelser då flera hjälporgan behöver involveras (s.k. samverkanslarm), ansvarar berörda hjälporgan sålunda för att var och en inhämtar den information som de behöver för att kunna genomföra rätt hjälpinsats. Utredningen har beskrivit ordningen för samtalerna vid samverkanslarm i avsnitt 8.3.3.

I avsnitt 8.8 föreslås att den nationella alarmeringsfunktionen på uppdrag av hjälporganen ska kunna sköta detta moment i larmbehandlingen.

8.5 Bedömning och prioritering

Förslag: Berörda hjälporgan ansvarar för att bedöma och prioritera i larmbehandlingen.

Förslaget genomförs genom 14 § alarmeringslagen.

Skälen för utredningens förslag

I detta skede av larmbehandlingen gör hjälporganet en bedömning utifrån den information som finns tillgänglig. Det är hjälporganet som beslutar hur den uppkomna situationen ska hanteras, om en hjälpinsats ska inledas och hur den i så fall ska utformas. Hjälporganet gör med andra ord en prioritering. Detta skede ställer krav på kompetens och rutiner hos hjälporganet. Gjorda bedömningar och prioriteringar omprövas löpande vartefter en händelse utvecklas.

I avsnitt 8.8 föreslås att den nationella alarmeringsfunktionen på uppdrag av hjälporganen ska kunna sköta detta moment i larmbehandlingen.

8.6 Inledning av hjälpinsats, utlarmning och dirigering

Förslag: Berörda hjälporgan ansvarar för beslut om inledning av hjälpinsats och för utlarmning och dirigering av sina resurser.

Förslaget genomförs genom 14 § alarmeringslagen.

Skälen för utredningens förslag

I direktivet till utredningen sägs att hjälporganen även i fortsättningen ska ha till uppgift att *besluta om att inleda* en hjälpinsats. Efter ett sådant beslut aktiverar hjälporganen de resurser som ska genomföra hjälpinsatsen (*utlarmning*) och ser till att de dirigeras till rätt plats (*dirigering*). I detta skede kan det hända att en omprioritering av ett larm leder till att resurser som är på väg till en hjälpinsats *dirigeras om* till en annan händelse. Det kan även hända att händelseutvecklingen ställer krav på större resurser och t.o.m. att fler hjälporgan behöver kopplas in i hjälpinsatsen. Utredningen föreslår att det i 19 § alarmeringslagen regleras att berörda hjälporgan ansvarar för beslut om inledning av hjälpinsats och för utlarmning och dirigering av sina resurser.

Polis och statlig räddningstjänst hanterar i de flesta fall själva utlarmningen av sina hjälpresurser. Några landsting har också valt att sköta utlarmningen av sina hjälpresurser själva. Regeringen uttrycker i direktiven¹⁴ till utredningen att en utveckling där allt fler aktörer själva ansvarar för sin utlarmning kan innebära att samordningsmöjligheterna inom alarmeringsverksamheten försämras.

I avsnitt 8.8 föreslås därför att ett hjälporgan ska kunna uppdras åt den nationella alarmeringsfunktionen att efter beslut om att inleda en hjälpinsats genomföra utlarmning och dirigering. Formellt sett är det hjälporganet som *beslutar* om att inleda en hjälpinsats, men vid utredningens samråd med experter och sakkunniga har det framkommit att det behöver vara möjligt för hjälporganen att ge den nationella alarmeringsfunktionen i uppdrag att *verkställa* beslut om att inleda en hjälpinsats. I annat fall skulle ju alla hjälporgan, även de som gett den nationella alarmeringsfunktionen i uppdrag att sköta stora delar av larmbehandlingen, behöva ha ständig beredskap för att kunna besluta om att inleda hjälpinsatser. Det skulle enligt utredningens bedömning inte vara ändamålsenligt, då det skulle göra att många av fördelarna med att ge den nationella alarmeringsfunktionen uppdrag går förlorade.

Ett uppdrag att *verkställa* beslut om att inleda en hjälpinsats förutsätter att det finns tydliga instruktioner och anvisningar (se avsnitt 8.3.5), dvs. att hjälporganet i förväg fattat och dokumenterat

¹⁴ Dir. 2015:113 s. 3.

beslut om att inleda en hjälpinsats i vissa situationer. Inte minst är detta viktigt när det kommer till beslut om att *inte* inleda en hjälpinsats.

8.7 Ledning av hjälpinsats

Förslag: Berörda hjälporgan ansvarar för ledningen av en hjälpinsats.

Förslaget genomförs genom 14 § alarmeringslagen.

Skälen för utredningens förslag

I direktiven till utredningen sägs att hjälporganen även i fortsättningen ska ha till uppgift att leda hjälpinsatserna. Det är hjälporganen som är ansvariga för hur deras verksamhet planeras, organiseras och leds så att hjälpinsatser kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett så effektivt sätt och med så hög kvalitet som möjligt. Mot denna bakgrund är det enligt regeringen varken nödvändigt eller ändamålsenligt att ge den nationella alarmeringsfunktionen rättsliga befogenheter inom hjälporganens nuvarande ansvarsområden. Däremot kan den nationella alarmeringsfunktionen fortsatt stödja hjälporganen även under hjälpinsatsen då exempelvis den nationella alarmeringsfunktionen har en kontinuerligt uppdaterad lägesbild över händelsen.

Dessa skrivningar i direktiven bör enligt utredningen kopplas ihop med direktivens beskrivning att hjälporganen också ska ha full bestämmanderätt över sina resurser.

När det gäller frågan om ledning av hjälpinsatser har hjälporganen olika behov och förutsättningar som delvis följer av att regleringen för hjälporganens verksamheter ser olika ut. Exempelvis har räddningstjänsten regler om räddningsledare vilket ambulanssjukvården saknar.

Utredningen har under arbetets gång mötts av att det för hjälporganen är viktigt att de kan leda och koordinera sina egna resurser enligt den lagstiftning som styr respektive hjälporgan och det på ett sätt som inte riskerar att någon annan ska bestämma och kvantifiera hjälpinsatser. Man har pekat på risken för ”felaktiga” prioriter-

ingar med över- eller felaktig konsumtion av resurserna som följd och att det skickas ut en ambulans i fall då det i stället skulle räcka väl med en läkarbil eller en sjuktransport på annat sätt.

Utredningen bedömer att det alltid kommer att finnas en viss överprioritering av resurserna, vilket är naturligt när det gäller vårdbedömningar via telefon. För att inte riskera människors liv och hälsa måste viss överprioritering kunna ske. Många hjälpsökande har svårt att uttrycka hur de mår, uppvisar oklara symtom, har språksvårigheter eller ringer för en annan persons räkning.

Utredningen föreslår att det i 14 § alarmeringslagen införs en bestämmelse om att hjälporganen ansvarar för ledningen av en hjälpinsats.

När det gäller förutsättningarna för att leda hjälpinsatser har hjälporganen olika stora behov av ledningsstöd för de resurser som har larmats ut. Hur ledning av en hjälpinsats är reglerad ser, som nämnts tidigare, olika ut för respektive hjälporgan. Exempelvis skiljer sig ambulanssjukvårdens ledningsstrukturer från de som finns inom Polisen och de kommunala räddningstjänsterna. De senare har en lång tradition av tydliga ledningsstrukturer där t.ex. bedömningen av ett hjälpbehov och beslut om utlarmning alltid kan överprövas av ansvarig ledning inom organisationen. Den möjligheten finns inte på samma sätt inom vården.

Detta innebär att i de fall som hjälporganen har delegerat bedömning av hjälpbehov och beslut om utlarmning till SOS Alarm så är hjälporganens egen rådighet i praktiken olika stor, beroende på hur deras ledningsstrukturer ser ut.

Hjälporganen har ingen samsyn när det gäller ledningsfrågor inom sina respektive verksamheter. Behovet av att kunna avtala eller uppdraga åt en nationell alarmeringsfunktion om stöd vid ledning av hjälpinsatser skiljer sig åt beroende på bland annat lokala och regionala förutsättningar för respektive hjälporgan.

Mot denna bakgrund har utredningen strävat efter att hitta en modell som kan fungera för samtliga hjälporgan. Detta kräver en relativt stor flexibilitet för hjälporganen. Utredningen föreslår därför att det ska vara möjligt för hjälporganen att ge den nationella alarmeringsfunktionen i uppdrag att sköta vissa sådana delar av larmbehandlingen som inte omfattas av ensamrätten, se avsnitt 8.8.

8.8 Den nationella alarmeringsfunktionen får på uppdrag av ett hjälporganen utföra delar av larmbehandlingen

Förslag: Den nationella alarmeringsfunktionen får på uppdrag av ett hjälporgan utföra sådana delar av larmbehandlingen av larm på nödnummer 112 som inte är förbehållna funktionen genom ensamrätt. Uppdraget får inte avse ledning av en hjälpinsats.

Förslaget genomförs genom 15 § alarmeringslagen.

Bedömning: Det är *möjligt, inom ramen för* EU-rättens regler om etableringsrätt och rätten att tillhandhålla tjänster, konkurrens, upphandling, statsstöd, för hjälporganen att lämna uppdrag inom larmbehandlingen till den nationella alarmeringsfunktionen (Hamburgundantaget). Det är möjligt även inom ramen för den nationella konkurrens- och upphandlingsrätten.

Skälen för utredningens förslag

Som nämnts tidigare föreslås den nationella alarmeringsfunktionen få en författningsreglerad ensamrätt att hantera en viss del av larmbehandlingen, nämligen att ta emot samtal och göra en första sortering.

När det gäller övriga delar av larmbehandlingen så anser utredningen att dessa antingen ska få skötas av hjälporganen själva i egen regi eller av den nationella alarmeringsfunktionen på uppdrag av hjälporganen. Delmomentet att *leda en hjälpinsats* bör dock inte kunna omfattas av ett sådant uppdrag, eftersom det i sådana fall skulle innebära en inskränkning av hjälporganens rådighet över sina resurser. Ledning ska i detta sammanhang inte förväxlas med utlarmning och dirigering (se föregående avsnitt), som exempelvis kan handla om att den nationella alarmeringsfunktionen, precis som SOS Alarm gör idag åt många landsting, skickar ut ambulanser. *Ledning* ska i detta sammanhang förstås som den operativa ledningen av en hjälpinsats.

SOS Alarm sköter redan i dag i stor utsträckning delar av larmbehandlingen på uppdrag av hjälporganen, enligt alarmeringsavtalet. Det kallas i alarmeringsavtalet för *full larmbehandling*. Förutsätt-

ningarna ser olika ut för hjälporganen när det gäller att klara av larmbehandlingen i egen regi. Vissa har emellanåt behov av särskild kompetens för att kunna genomföra larmbehandlingen, bland annat eftersom det kan handla om sällanhändelser.

Den av utredningen föreslagna ordningen skapar en nödvändig flexibilitet och stämmer väl överens med önskemål och behov som framförts vid utredningens samråd med hjälporgan, andra berörda aktörer, experter och sakkunniga samt med synpunkterna från majoriteten av remissinstanserna på Alarmeringstjänstutredningens överväganden och förslag.

I detta sammanhang vill utredningen framhålla att även om delar av larmbehandlingen bedrivs i egen regi så ska den ändå skötas inom den nationella alarmeringsfunktionens samverkansstruktur. Som föreslagits i avsnitt 7.1 ska ju samtliga hjälporgan vara anslutna till funktionen, oavsett om de bedriver delar av larmbehandlingen i egen regi eller inte.

Det har framförts synpunkter till utredningen på att det bör ställas samma krav på de hjälporgan som sköter larmbehandlingen i egen regi, som det ställs på den nationella alarmeringsfunktionen – t.ex. i fråga om svarstider och redundans. I detta sammanhang vill utredningen påpeka att det givetvis är viktigt att även de hjälporgan som väljer att sköta larmbehandlingen i egen regi uppfyller rimliga krav på t.ex. robusthet, redundans och effektivitet i larmbehandlingen. Men det ligger inom respektive hjälporgans ansvarsområde att organisera sin verksamhet på ett sådant sätt att t.ex. svarstider och redundans hanteras på ett rimligt sätt.

Som utredningen har beskrivit tidigare är kravet i direktivet på att hjälporganen även fortsättningsvis ska anses ha full bestämmanderätt över sina resurser och fulla befogenheter inom sina nuvarande ansvarsområden inte förenligt med en lagregelrad ensamrätt för den nationella alarmeringsfunktionen att hantera vad som i dag kallas full larmbehandling. Utredningen bedömer med andra ord att den författningsreglerade *ensamrätten* inte kan omfatta full larmbehandling. En annan fråga är vad den nationella alarmeringsfunktionen kan sköta på *uppdrag* av ett hjälporgan.

I kapitel 6 har utredningen beskrivit, analyserat och bedömt såväl EU-rättens regler om etableringsrätt och rätten att tillhandhålla tjänster, konkurrens, upphandling, statsstöd och de grundläggande friheterna etableringsrätt och rätten att tillhandhålla tjäns-

ter som de motsvarande nationella reglerna, när det gäller möjligheterna för hjälporganen lämna uppdrag inom larmbehandlingen till den nationella alarmeringsfunktionen.

Utredningen har bedömt att det är möjligt för hjälporganen att ge sådana uppdrag under förutsättning att det görs inom ramen för nuvarande regler. Utredningen har också konstaterat att det är möjligt även inom ramen för den nationella regleringen. Det så kallade Hamburgundantaget (jämför avsnitt 6.3.4) kan utifrån syftet med verksamheten och utformningen av den nationella alarmeringsfunktionens organisation medföra att hjälporganens köp kan ske direkt utan upphandling av den nationella alarmeringsfunktionen. Om eventuella undantag från upphandlingslagstiftningen kan hävdas får bedömas i det enskilda fallet.

8.9 Den nationella alarmeringsfunktionen får behandla vissa larm som kommer in till funktionen via annan larmväg än på nödnummer 112

Förslag: Den nationella alarmeringsfunktionen får behandla sådana larm som kommer in till funktionen via annan larmväg än nödnummer 112.

Förslaget genomförs genom 8 § alarmeringslagen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om vilka nödkanaler och nödsändare som den nationella alarmeringsfunktionen ska kunna ta emot och behandla.

Förslaget genomförs genom 10 § alarmeringslagen.

Bedömning: Det är *möjligt, inom ramen för* EU-rättens regler om etableringsrätt och rätten att tillhandhålla tjänster, konkurrens, upphandling, statsstöd, för den nationella alarmeringsfunktionen att ta emot och behandla vissa larm på annan larmväg. Det är möjligt även inom ramen för den nationella konkurrens- och upphandlingsrätten.

Genom att den nationella alarmeringsfunktionen även ska kunna sköta sådan larmbehandling så minskar behovet hos hjälporganen att bygga upp egna larmcentraler.

Skälen för utredningens förslag och bedömningar

8.9.1 Nödkanaler via radio och olika typer av nödsändare som går till statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänst

Inledning

Utredningen har, med hänsyn bland annat till remissinstansernas kritik mot bristerna i Alarmeringstjänstutredningens överväganden och förslag när det gäller vad som kan anses vara annan larmväg, funnit det viktigt att beskriva de viktigaste *befintliga kanaler för nödanrop* som finns i dag och som *går direkt till hjälporganen*. Med befintliga kanaler åsyftas då olika typer av radiokanaler och sändare.

Beskrivningen är inte uttömmande. Det är framför allt befintliga kanaler för nödanrop till de statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänst som beskrivs. Utifrån beskrivningen prövar 112-utredningen om dessa larmvägar kan eller bör tas emot av den nationella alarmeringsfunktionen.

Radiokanaler

Ett sätt att se på begreppet ”annan larmväg” är att utgå från att det avser nödanrop som kan komma på olika kanaler till hjälporganen, exempelvis via befintliga *radiokanaler* för nöd och nödsändare. En sådan avgränsning utesluter dock framtida andra larmvägar.

Om man befinner sig i ett annat land och aktiverar sin nödsändare (PLB) går larm till den funktion som är SPOC (SAR Point of Contact) i det aktuella landet, eller den SRR (Search and Rescue Region), där man befinner sig. Samtidigt går en notifiering (NOCR = Notice of Country Registration) till den funktion som är SAR data provider (SDP) i registreringslandet, i Sveriges fall JRCC. SDP är kontaktpunkt gentemot andra länders räddnings-

tjänster och bistår räddningsledaren i det aktuella landet med ytterligare information.

Nuvarande radiokanaler för nöd och nödsändare går samtliga till Sjö- och flygräddningscentralen (JRCC). Konceptet med larm från ett fartyg bygger på att de främsta räddningsresurserna är andra närliggande fartyg. Ett mayday-anrop aktiverar snabbt närliggande fartyg och JRCC.

Ett argument för att den nationella alarmeringsfunktionen ska överta mottagningen av dessa larm är att det skulle bidra till att skapa en sammanhållen nationell alarmeringsfunktion. Ett argument för att dessa larm ska ligga kvar hos den statliga sjö- och flygräddningen är att det ur ett totalt larmperspektiv handlar om sällanhändelser som kräver spetskompetens för att inte riskera att kvalitén i mottagningen försämras samt att utlarmning och hjälpinsats som en följd av det fördröjs.

Eftersom det rör sig om nödsändare som aktiveras är det inte heller så att hjälpsökande som aktiverar en nödsändare behöver hålla reda på var denne vänder sig. En viktig aspekt om de fortsatt skulle hanteras av Sjöfartsverket är att en snabb och korrekt teknisk informationsdelning mellan Sjöfartsverket och den nationella alarmeringsfunktionen behöver utvecklas¹⁵ och kravställas. I kapitel 13 görs därför ytterligare överväganden i denna fråga.

De statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänst kan nås via nödnummer 112. När det gäller nödkanaler via radio och olika typer av nödsändare in till Sjö- och flygräddningscentralen (JRCC) så består dessa larmvägar, som är en del i GMDSS-systemet¹⁶, av:

- VHF-radiokanal 16
- VHF DSC
- MF
- MF-DSC

¹⁵ Ett utvecklingsarbete har redan påbörjats för att kunna koppla ihop ledningssystemen mellan JRCC och SOS Alarm. JRCC:s system är konfigurerat för att kunna kopplas ihop med andra system, bl. a. SOS Alarms. Målet är att ihopkoppling med SOS Alarm ska införas under 2018 för att snabbare erhålla en gemensam lägesbild och en ”mjukare” övergång mellan hjälpsökande och hjälporganet.

¹⁶ Internationellt regelverk som omfattar regler för procedurer, utrustning och kommunikationsprotokoll, fastställt i SOLAS-konventionen.

- Inmarsat-C
- SSAS larm
- EPIRB
- PLB
- ELT.¹⁷

VHF-radiokanal 16

VHF (Very High Frequency) innebär radiokommunikation på VHF-bandet 30–300 MHz.¹⁸ VHF-kanal 16 är sjöfartens internationella nödkanal som passas dygnet runt av personal på Sjö- och flygräddningscentralen (JRCC) med särskild behörighet att hantera VHF-trafik.¹⁹ VHF-trafik kräver särskild utrustning för mottagning och sändning, certifikat och tillstånd från Post- och Telestyrelsen, utbyggt kustradionät samt behöriga användare.

VHF DSC

DSC (Digital Selective Call) använder VHF-kanalen 70 (156,525 MHz) och innebär ett digitalt nödanrop och direktuppringning med användarprogrammerade MMSI-identitet (Maritime Mobile Service Identifier) som identifierar fartyget vid kommunikation med RCC eller andra fartyg. Anropet kan även delge position med ansluten GPS. Med DSC-utrustad VHF kan fartyg sända och ta emot digitala anrop från andra fartyg och landstationer. JRCC är i enlighet med GMDSS en mottagarstation för nödanrop via VHF DSC och hanterar anrop enligt LSO.

¹⁷ www.pts.se/upload/Ovrigt/Tele/Bransch/112/eCall-och-nummerrelaterade-fragor-2015-05-12.pdf, s 9, www.sjofartsverket.se/sv/Sjofart/Sjo--och-flygraddning/Kontakt/Larmvagar/ (hämtat 2017-02-28).

¹⁸ www.stockholmradi.se/vhf-fakta (hämtat 2017-02-28).

¹⁹ SOU 2013:33, s. 67 och 126 samt www.sjofartsverket.se/sv/Sjofart/Sjo--och-flygraddning/Kontakt/Larmvagar/ (hämtat 2017-02-28).

MF

MF (Medium Frequency) eller så kallad mellanvågsradio har längre räckvidd än VHF och används i de områden som inte täcks av VHF (MF går liksom VHF via kustradionätet).

MF-DSC

DSC (Digital Selective Call, 2187,5 kHz) innebär ett digitalt nödanrop och direktuppringning med användarprogrammerad MMSI-identitet (Maritime Mobile Service Identifier) som identifierar fartyget vid kommunikation med RCC eller andra fartyg. Anropet kan även delge position med ansluten GPS. Med DSC-utrustad MF kan fartyg sända och ta emot digitala anrop från andra fartyg och landstationer. JRCC är i enlighet med GMDSS en mottagarstation för nödanrop via MF DSC och hanterar anropen enligt LSO.

Inmarsat-C

Fartyg utanför räckvidd för VHF och MF kan larma via Inmarsat C och larmen terminerar i ett sk MCC (Mission Control Centre). MCC vidarebefordrar larmet till berörd räddningscentral. Inmarsat C kan även vara bärare av SSAS-larm.

SSAS-larm

SSAS-larm (Ship Security Alert System) är ett IMO-reglerat system som ingår i ISPS-koden (ISPS = International Ship and Port facility and Security). Innehåller direktiv och regelverk för åtgärder vid terrorattacker och fartygskapningar. JRCC är svensk mottagare av SSAS-larm och förmedlar informationen vidare till ansvariga (Polisen) och övriga berörda.

EPIRB

EPIRB²⁰ (Emergency Position Indicating Radio Beacon) är en nödsändare för larmning i nödsituation till sjöss genom Cospas-Sarsat-systemet. Cospas-Sarsat är ett internationellt system för mottagning av nödsignaler och lokalisering av nödsändare för bland annat sjö- och flygräddning. Sverige är ett av medlemsländerna i Cospas-Sarsat.²¹ Ansvarig och samordnande myndighet i Sverige är MSB.²² Det finns olika typer av nödsändare som sänder på frekvensen 406 MHz, som är en internationellt fredad frekvens. Sändaren registreras hos Sjöfartsverket och det är JRCC som är mottagare av larm via mottagningsstationen i Bodö om nödsändaren aktiveras inom svenskt territorium.²³ JRCC tar även emot om en svensk nödsändare aktiverats utanför SRR-NOCR.²⁴

PLB

PLB (Personal Locator Beacon) är en personlig nödsändare för larmning i en nödsituation genom Cospas-Sarsat-systemet.²⁵ Sändaren kan köpas av privatpersoner och användas av privatpersoner som exempelvis vandrar i fjällen, i båtar och i privata luftfartyg.²⁶ Nödsändaren fungerar på samma sätt som sjöfartens och flygets nödsändare men aktiveras aldrig automatiskt. PLB kan programmeras med olika identiteter.²⁷ Sändaren registreras internationellt direkt hos Cospas-Sarsat via Sjöfartsverket.²⁸ JRCC tar emot larm via

²⁰ jämför SOU 2013:33, s. 67.

²¹ www.sjofartsverket.se/sv/Sjofart/Sjo--och-flygraddning/Uppdrag-och-verksamhet/Nodsandare-for-satellitsystem/ (hämtat 2017-02-28).

²² www.msb.se/sv/Insats--beredskap/Hantera-olyckor--kriser/Nodsandare/ (hämtat 2017-03-02).

²³ www.sjofartsverket.se/sv/Sjofart/Sjo--och-flygraddning/Uppdrag-och-verksamhet/Nodsandare-for-satellitsystem/ (hämtat 2017-02-28) och SOU 2013:33, s. 67.

²⁴ SRR står för search and rescue region eller svensk räddningsregion. NOCR står för notification of country registration. En notifiering till det land i vilket en sändare är registrerad. För svenskregrerade sändare går denna notifiering till JRCC även när signalen sänds utanför svensk räddningsregion.

²⁵ SOU 2013:33, s. 67 och 126.

²⁶ www.sjofartsverket.se/sv/Sjofart/Sjo--och-flygraddning/Uppdrag-och-verksamhet/Nodsandare-for-satellitsystem/ och www.msb.se/sv/Insats--beredskap/Hantera-olyckor--kriser/Nodsandare/ (hämtat 2017-03-02).

²⁷ SOU 2013:33, s. 67 och 126.

²⁸ www.sjofartsverket.se/sv/Sjofart/Sjo--och-flygraddning/Uppdrag-och-verksamhet/Nodsandare-for-satellitsystem/ (hämtat 2017-02-28), www.sjofartsverket.se/sv/Sjofart/Sjo--och-flygraddning/Uppdrag-och-verksamhet/Nodsandare-for-satellitsystem/Ny-rutin-gallande-registrering-och-uppdatering-av-PLB/ (hämtat 2017-10-10).

mottagningsstationen i Bodö om nödsändaren aktiveras inom svenskt territorium. JRCC tar även emot om en svensk nödsändare aktiverats utanför SRR-NOCR.

JRCC informationsdelar när larm berör annat hjälporgan, t.ex. polisen.

ELT

ELT (Emergency Locator Transmitter) är en fastmonterad nödsändare som används av luftfarten.²⁹ Sändaren registreras hos Transportstyrelsen.³⁰ JRCC tar emot larm via mottagningsstationen i Bodö om nödsändaren aktiveras inom svenskt territorium.³¹ JRCC tar även emot om en svensk nödsändare aktiverats utanför SRR-NOCR.

8.9.2 Larm via telefon, radio, fax och e-post kan också komma in direkt till hjälporganen

Vissa av hjälporganen – och även andra privata och offentliga aktörer – tar i dag själva emot olika larm via telefon, radio, fax och e-post. Så sker vid t.ex. JRCC och Kustbevakningens ledningscentral.³² Likaså kan polisens regionledningscentraler ta emot larm om statlig räddningstjänst via telefon direkt till regionledningscentralen.³³ Kommunal räddningstjänst och Sjukvårdens Larmcentral (SVLC) kan även i vissa fall ta emot larm via telefon direkt in till sina ledningscentraler respektive sina larmcentraler. Hjälporganen kan även motta larm internt exempelvis via radio och via Rakelsystemet.

²⁹ www.sjofartsverket.se/sv/Sjofart/Sjo--och-flygraddning/Uppdrag-och-verksamhet/Nodsandare-for-satellitesystem/ (hämtat 2017-02-28).

³⁰ www.sjofartsverket.se/sv/Sjofart/Sjo--och-flygraddning/Uppdrag-och-verksamhet/Nodsandare-for-satellitesystem/ (hämtat 2017-02-28).

³¹ www.sjofartsverket.se/sv/Sjofart/Sjo--och-flygraddning/Uppdrag-och-verksamhet/Nodsandare-for-satellitesystem/ (hämtat 2017-02-28).

³² SOU 2013:33 s. 127 f.

³³ Jämför a. bet. s. 126.

Larm om händelser utanför Sveriges gränser

Larm och information om utsläpp utanför Sveriges gränser där svenska resurser kan behövas kommer exempelvis till Kustbevakningens ledningscentral via alarmeringsrutiner som beslutats inom ramen för internationella avtal (HELCOM, Bonn-avtalet och Köpenhamnsavtalet) samt regelverk inom EU. Även JRCC kan ta emot larm från grannländers RCC och samverkar med dessa i enlighet med bilaterala avtal och internationella krav.

Inom EU-systemet, Safe Sea Net (SSN), kommer ett larmmeddelande per e-post och larminformationen vidarebefordras automatiskt till EU:s larmsystem CECIS Marine (Common Emergency Communication and Information System).³⁴ Larm från länder inom HELCOM kommer per fax och e-post och inom Köpenhamnsavtalet används e-post. När e-post används inom HELCOM och Köpenhamnsavtalet ska kontakt även tas via telefon med mottagaren. Larm inom Bonn-avtalet kommer via SSN och CECIS. Kustbevakningen kan även ta emot larm på telefon eller e-post till följd av utsläpp som upptäckts via satellitbilder inom systemet CleanSeaNet. Vid sådana larm behöver Kustbevakningen återrapportera genomförda åtgärder med anledning av larmet till EMSA (European Maritime Safety Agency).³⁵ Kustbevakningen använder även CECIS (för att svara på begäran från ett annat land om resurser eller för att begära hjälp om egna resurser inte är tillräckliga. Det finns en avsikt att inom en snar framtid övergå till att använda SSN och CECIS inom Köpenhamnsavtalet och inom HELCOM.³⁶

8.9.3 Uppdrag till den nationella alarmeringsfunktionen eller hantering i egen regi?

I avsnitten ovan har utredningen redogjort för exempel på sådana andra larm än sådana som kommer in på nödnummer 112. Här avses sådana larm som kommer via annan larmväg. Som beskrivits kan det röra sig om larm som tas emot av hjälporganen själva, statliga myndigheter eller privata aktörer.

³⁴ a. bet s. 128 f.

³⁵ www.emsa.europa.eu/csn-menu.html (hämtat 20180312).

³⁶ <http://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism> (hämtat 20180312).

Utredningen har haft att ta ställning till om hjälporganen ska kunna sköta larmbehandlingen av dessa larm i egen regi, eller om det är mer ändamålsenligt och lämpligt att detta ska kunna skötas av den nationella alarmeringsfunktionen.

Frågeställningen ska ses mot bakgrund av att regeringen i direktiven till utredningen säger att den nationella alarmeringsfunktionen *bör* kunna ta emot och behandla larm som inte kräver omedelbara insatser från samhällets hjälporgan. Skälet är att hjälporganen inte – såvida de inte själva önskar göra det – ska behöva bygga upp egna larmcentraler. I varje fall inte i någon större omfattning. Enligt utredningen bör regeringens skrivning också ses som ett uttryck för strävan efter att hålla ihop det offentliga åtagandet och att stärka en samordnad larmbehandling inom ramen för samhällets alarmeringstjänst.

Utredningen ser inga hinder mot att den nationella alarmeringsfunktionen ges en möjlighet att på uppdrag av hjälporganen få behandla även sådana larm som kommer in till funktionen via annan larmväg än nödnummer 112. Det kan t.o.m. vara gynnsamt för att stärka samordningen av samhällets alarmeringstjänst. Förslaget genomförs därför genom 9 § alarmeringslagen. Utredningen föreslår också att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om vilka nödkanaler och nödsändare som den nationella alarmeringsfunktionen ska kunna ta emot och behandla. Det förslaget genomförs genom 11 § alarmeringslagen. MSB kan vara ett alternativ, men det behöver bedömas i ljuset av hur regeringen går vidare med utredningens övriga förslag och andra förslag som kan behöva samordnas.

8.9.4 Automatiska och andra larm rörande objekt som kan anses ha särskild betydelse för människors säkerhet, hälsa, egendom och miljö

Dessa larm behandlar utredningen närmare i kapitel 11.

8.9.5 Kommersiella larm

Dessa larm behandlar utredningen närmare i kapitel 11.

9 En nationell alarmeringsfunktion – övriga uppgifter

9.1 Vissa andra relevanta uppgifter av betydelse för den enskildes säkerhet och trygghet samt för samhällets skydd mot olyckor och för samhällets krisberedskap

I direktiven till utredningen säger regeringen att den nationella alarmeringsfunktionens verksamhet i första hand ska omfatta mottagning och behandling av larm dvs. larmbehandling. Det är grunduppdraget, som har behandlats i kapitel 7 och 8. I anslutning till detta säger regeringen att funktionen också ska ägna sig åt till larmbehandling *anknyttande verksamhet*.¹

I direktivet utvecklar regeringen detta genom att exemplifiera med verksamheter som innehåller uppgifter som har stor betydelse för den enskildes säkerhet och trygghet samt för samhällets skydd mot olyckor och för krisberedskapen och som den nationella alarmeringsfunktionen bör kunna anförtros. Frågor som regeringen med andra ord bedömer har en nära och naturlig koppling till larmbehandling. I direktivet lyfts följande uppgifter fram:

- Sammanställa aktuella lägesbilder av samhällets samlade resurser för hjälpinsatser samt vilka hjälpinsatser som pågår och förmedla denna information till myndigheter som har behov av uppgiften för sin verksamhet. Denna fråga analyseras närmare i kapitel 10.
- På uppdrag av berörda myndigheter och andra organ och med stöd av underlag från dessa kunna utföra informations- och varningstjänster i samband med allvarliga olyckor och kriser. Exem-

¹ Dir. 2015:113 s. 7.

pel på sådana tjänster är viktigt meddelande till allmänheten (VMA), webbplatsen krisinformation.se och det särskilda informationsnumret 113 13 för större eller extraordinära händelser. I vissa fall, t.ex. vid störningar i 112-funktionen, ska den nationella alarmeringsfunktionen enligt direktivet på egen hand kunna utföra informations- och varningstjänster. Dessa frågor analyseras närmare i kapitel 10.

- På uppdrag av hjälporganen och samhällsviktiga aktörer med särskilda uppgifter inom krisberedskapen utföra uppgifter som är väsentliga för aktörernas förmåga att hantera en olycka eller kris. Exempel på sådana tjänster är dokumentationsstöd vid hjälpinsatser, vidareförmedla krisinformation till krisberedskapsfunktioner samt på uppdrag av ansvariga aktörer arrangera samverkanskonferenser. Denna fråga analyseras närmare i kapitel 10.
- Ta emot sådana larm från automatiska larmanläggningar som har betydelse för människors säkerhet och hälsa, egendom och miljö. Denna fråga analyseras närmare i kapitel 11.
- Om och i vilken utsträckning den nationella alarmeringsfunktionen även bör kunna bedriva kommersiell verksamhet så som hantering av inbrottslarm och driftslarm. I vissa fall kan t.ex. tjänster som driftslarm ha betydelse för krisberedskapen. Denna fråga analyseras närmare i kapitel 11.
- Hänvisningstjänsterna jourhavande präst, socialjourer och Giftinformationen ska även i fortsättningen kunna nås på nödnummer 112. Denna fråga analyseras närmare i kapitel 12.

Utredningen har haft i uppdrag att analysera i vilken utsträckning det är ändamålsenligt och lämpligt att den nationella alarmeringsfunktionen utöver larmbehandling ska kunna anförtros några eller alla dessa nämnda uppgifter. Utredningens analyser, överväganden och förslag när det gäller dessa övriga uppgifter hanteras i de följande kapitlen 10–12. Frågor om förutsättningarna enligt konkurrens- och upphandlingsrätten för att den nationella alarmeringsfunktionen ska kunna ägna sig åt anknytande verksamhet och huruvida det kan eller bör ske inom ramen för en författningsreglera ensamrätt har behandlats i kapitel 6.

10 Lägesbilder, informations- och varningstjänster, andra uppgifter och den nationella alarmeringsfunktionens roll inom samhällets krisberedskap

10.1 Utredningens uppdrag

I direktiven till utredningen har regeringen angett att den nationella alarmeringsfunktionens verksamhet i första hand ska omfatta mottagning och behandling av larm och till denna *anknyttande verksamhet*.¹ I det sammanhanget har regeringen uttryckt att det finns ett tydligt behov av att den nationella alarmeringsfunktionen kan anförtros vissa uppgifter som har stor betydelse för den enskildes säkerhet och trygghet samt för samhällets skydd mot olyckor och samhällets krisberedskap. I direktivet exemplifieras dessa uppgifter som:

- att sammanställa aktuella *lägesbilder* av samhällets samlade resurser för hjälpinsatser samt vilka hjälpinsatser som pågår och förmedla denna information till myndigheter som har behov av uppgiften för sin verksamhet,
- vissa *stödjande uppgifter* som att
 - vidareförmedla krisinformation till krisberedskapsfunktioner,
 - arrangera samverkanskonferenser,
 - bistå med dokumentationsstöd vid hjälpinsatser, samt

¹ Dir. 2015:113, s. 7.

- att *utföra informations- och varningstjänster* i samband med allvarliga olyckor och kriser, exempelvis
 - viktigt meddelande till allmänheten (VMA),
 - webbplatsen krisinformation.se,
 - informationsnumret 113 13 för större eller extraordinära händelser.

Utredningen har enligt direktivet haft att analysera

- i vilken utsträckning det är *ändamålsenligt och lämpligt* att den nationella alarmeringsfunktionen bör kunna anförtros de nämnda uppgifterna.

I denna del har utredningen sett att det varit av avgörande betydelse att ta ställning till om tjänsterna är att bedöma som *så nära förknippade med funktionens grundläggande uppdrag* inom larmbehandlingen att de kan anses som så till larmbehandlingen *anknyttande tjänster att de därmed omfattas av den författningsreglerade ensamrätten*. I det sammanhanget har det varit centralt att bedöma om respektive tjänst är att EU-rättsligt bedöma som en tjänst av allmänt intresse (SGI) eller inte. Detta beskrivs i avsnitt 6.3.7.

10.2 Alarmeringstjänstutredningens betänkande och remissinstansernas synpunkter

10.2.1 Alarmeringstjänstutredningen

Alarmeringstjänstutredningen kunde konstatera att de larm som inkommer på nödnumret 112 kan ge värdefull information om och tidig indikation på störningar eller eskalerande händelser i samhället.² Utredningen föreslog att Alarmeringsmyndigheten skulle ha uppgifter inom tre övergripande verksamhetsområden. Utöver alarmering var det *varning och information samt stöd och infrastruktur*.³

² SOU 2013:33 s. 198 f.

³ a. bet. s. 190.

- Alarmeringstjänstutredningen pekade på att den nya Alarmeringsmyndigheten i sin roll alltid skulle ha en aktuell operativ lägesbild och resursöverblick över pågående händelser och insatser i samhället, och att det därför vore naturligt att myndigheten också utförde vissa *varnings- och informationstjänster* som hade samband med verksamheten.⁴ Den nya Alarmeringsmyndigheten föreslogs även kunna bidra med samlad lägesbild, resursöverblick, logistik och underlätta samverkan mellan ansvariga myndigheter.⁵
- Alarmeringstjänstutredningen föreslog att MSB skulle överta huvudansvaret för informationsnumret 113 13.⁶ Dessutom föreslogs att MSB skulle få ett samlat ansvar för att informera om viktigare larm- och informationsnummer till allmänheten. Det var Alarmeringstjänstutredningens bedömning att ett samlat ansvar hos MSB skulle innebära en möjlighet att koordinera information genom olika informationskanaler, t.ex. webbaserad information.⁷

10.2.2 Remissinstansernas synpunkter

I dessa delar hade remissinstanserna följande synpunkter:

- Hjälporganen har många gånger ett behov av en samlad lägesbild. Kännedom om annalkande kriser erhålls ofta genom data som härrör ur icke akuta händelser (såsom information om förekomst av influensa, väderinformation, sensorer etc.).
- Vid en mer omfattande händelse så kan kretsen av berörda aktörer behöva utvidgas till flera myndigheter, företag och frivilligorganisationer, varav flera har viktiga roller och bidrar med särskild kompetens för att hantera olyckor och skador.
- Flera länsstyrelser uttryckte att uppgiften att bistå med lägesbilder utgjorde ledning och var länsstyrelsernas ansvar, och därför inte skulle ankomma på den nya myndigheten. Den nya

⁴ a. bet. s.191.

⁵ a. bet. s. 189, 191 och 220.

⁶ a. bet. s. 206.

⁷ a. bet. s. 207 och 208.

myndigheten skulle i stället kunna bistå med tekniskt stöd, underlag och information till berörda myndigheter.

- Det finns ett fortsatt behov av en funktion som kan utföra informations- och varningstjänster på uppdrag av ansvariga myndigheter och till berörda kommuner och landsting utan särskilda avtal och kostnader. Sveriges Radio AB pekade i sitt remissvar på att meddelandena i radio och tv fortsatt måste skapas på Sveriges Radio AB:s sändningsledning, medan det tekniska ut-sändningsansvaret borde ligga på den nya myndigheten. Flera remissinstanser ansåg att ansvaret för informationsnumret 113 13 borde kopplas till den nya myndigheten i stället för till MSB, eftersom myndigheten då skulle få ett samlat ansvar för information både om räddningsinsatser och samhällsstörningar, liksom att myndigheten i sitt uppdrag skulle ha direktkontakt med både medborgare och myndigheter. Några angav också att det borde övervägas att flytta ansvaret för webbsidan Krisinformation.se till den nya myndigheten, för att få till stånd en sammanhållen informationsinsats. Andra föreslog i stället att MSB skulle få ansvaret både för Krisinformation.se och informationsnumret 113 13.

10.3 Från avtalslösningar till författningsreglering

I dag styrs omfattningen och inriktningen av SOS Alarm Sverige AB:s (SOS Alarm) uppgifter när det gäller lägesbilder, krisberedskap, informations- och varningstjänster av olika *avtalslösningar*. Beroende på avtalens utformning så förekommer därför variationer när det gäller möjligheterna för olika aktörer inom samhällets alarmeringstjänst att ta del av t.ex. krisinformation och lägesbilder.

SOS Alarms uppgifter beskrivs delvis i *alarmeringsavtalet*. Genom ändringar i avtalet inför 2018 har bolagets grundläggande uppdrag inom krisberedskapsområdet förtydligats, bland annat genom att särskilda medel avsatts för att uppfylla denna delen i avtalet.⁸ I relation till staten, kommunerna och landstingen är SOS Alarm också verksamt genom olika tjänster som erbjuds mot ersättning. Vissa av dessa tjänster erbjuder SOS Alarm i enlighet med alarmer-

⁸ Se bilaga 6.

ingsavtalet till hjälporganen kommunal räddningstjänst och ambulanssjukvård. I relation till vissa statliga myndigheter erbjuder SOS Alarm vidare tjänster utifrån det *samverkansavtal* som upprättats mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och SOS Alarm.⁹ Syftet med samverkansavtalet mellan MSB och SOS Alarm är att öka förmågan till samverkan och samordning bland ansvariga aktörer i samhällets krisberedskap och att uppnå en enhetlighet kring prissättning och innehåll i grund- och tilläggstjänster.¹⁰

Samverkansavtalet har varit föremål för en ogiltighetstalan enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). Målet rörde frågan om MSB hade genomfört en otillåten direktupphandling. Samverkansavtalet fick dock bestå, på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse.¹¹ Domen tyder på att LOU är tillämplig vid en offentlig aktörs köp av tjänster från SOS Alarm. Denna fråga har utredningen analyserat närmare avsnitten 6.3.4 och 6.3.7.

10.4 Den nationella alarmeringsfunktionen har en viktig roll i samhällets krisberedskap

Bedömning: Den nationella alarmeringsfunktionen har en viktig roll i samhällets krisberedskap. En roll som kommer att öka i betydelse.

10.4.1 Inledning

De uppgifter hos en nationell alarmeringsfunktion som diskuteras i detta kapitel har betydelse för samhällets beredskap mot störningar *i hela hotskalan*, allt ifrån vardagshändelser och kriser till höjd beredskap och krig. Utredningen bedömer att den nationella alarmeringsfunktionens har en viktig roll inom samhällets krisberedskap. Detta gäller även vid höjd beredskap och inom det civila försvaret. Denna roll kommer mot bakgrund av bland annat det ändrade säkerhetspolitiska läget att öka i betydelse.

⁹ Se bilaga 8.

¹⁰ Se bilaga 8.

¹¹ Förvaltningsrätten i Karlstads dom 2012-07-10 i mål 1356-12E.

Utredningen ser mot bakgrund av denna bedömning att det finns anledning att ge en sammanfattande beskrivning av ansvar och roller inom samhällets krisberedskap liksom för civilt försvar och totalförsvar. I kapitel 17 diskuterar utredningen dessa frågor vidare, liksom även frågan om funktionens roll i hela hotskalan.

10.4.2 Samhällets krisberedskap – ansvarsprincipen

Arbetet inom samhällets krisberedskap utgår från den s.k. ansvarsprincipen, som innebär att den som har ansvaret för en verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar under kris- och krigssituationer.¹² Principen innebär också ett ansvar för varje aktör att samverka med andra.

Hela samhället, både som helhet och inom olika områden, har ett ansvar för och ska utveckla krisberedskapen. Den svenska krisberedskapen utgår från att *alla aktörer* löpande identifierar behov och vidtar åtgärder som stärker krisberedskapen inom deras ansvarsområden, och att de samordnar sig och samverkar med andra aktörer.¹³

Strukturen för krishantering innefattar vad som kan kallas ett sektors- och ett områdesperspektiv. Sektorsansvaret beskriver myndigheternas olika uppgifter. I krishanteringssystemet kan särskilt nämnas de samverkansansvariga myndigheterna och deras ansvar för särskilt viktiga verksamhetsområden i samband med större händelser eller kriser. Sektorsansvaret upphör aldrig att gälla, och områdesansvaret är ett stöd till sektorsansvaret när påfrestningar berör flera sektorer eller stora geografiska områden.¹⁴ Med områdesansvar avses ett att ett samhällsorgan har ett ansvar för att inom ett visst geografiskt område ansvara för att inrikta, prioritera och samordna tvärsektoriella åtgärder som behövs vid en given situation. Det geografiska områdesansvaret finns på lokal nivå (kommun), på regional nivå (länsstyrelse) samt på nationell nivå (regeringen, samt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap [MSB] i vissa delegerade funktioner), se vidare nedan.

¹² Se www.msb.se/sv/Forebyggande/Krisberedskap/Om-krisberedskap/ (hämtad 20180314).

¹³ Se t.ex. MSB (2016) *Ansvar, samverkan*, handling, s. 6.

¹⁴ Se t.ex. www.msb.se/sv/Insats--beredskap/Samverkan--ledning/Kunskapsutveckling/Bok--Samverkan-for-sakerhets-skull/Ansvar-for-samverkan/ (hämtad 20180314).

Förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap (krisberedskapsförordningen), lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH), förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och förordningar med myndighetsinstruktioner är samtliga centrala författningar som reglerar krisberedskapen.

I 4 § krisberedskapsförordningen definieras krisberedskap som *förmågan* att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, *motstå och hantera krissituationer*. SOS Alarm omfattas inte av förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap (krisberedskapsförordningen). Den gäller i dag bara för statliga myndigheter. I avsnitt 17.11 föreslår utredningen att förordningen om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap ska göras tillämplig på den nationella alarmeringsfunktionen.

10.4.3 Geografiskt områdesansvar

Krishanteringssystemet bygger på att ansvaret för ett visst sakområde, där t.ex. den kommunala räddningstjänsten har sitt utpekade sakansvar och Polisen sitt, kompletteras med ett geografiskt områdesansvar.

Som nämnts ovan har kommunerna det geografiska områdesansvaret för samhällets krisberedskap på den lokala nivån, länsstyrelsen har regionalt ansvar och regeringen och statliga myndigheter har ett nationellt ansvar (jämför 1–2 och 6 §§ LEH och förordningen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap). Det geografiska områdesansvaret för kommuner innebär ett ansvar för att hålla samman lokala aktörer som näringsliv och frivilliga organisationer

samt ett ansvar för samordning av information till allmänheten (2 kap. 7 § LEH).¹⁵

I bilagan till krisberedskapsförordningen pekas de statliga myndigheter ut som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen, dvs. för att planera och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris, förebygga sårbarheter och motstå hot och risker (10 §).

Länsstyrelserna ska vara sammanhållande för krisberedskapen inom sitt geografiska område samt före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas enligt förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap. Länsstyrelsen ska också samordna verksamheten mellan kommuner, landsting och myndigheter samt verka för att informationen till allmänheten och massmedia samordnas under en kris.¹⁶ Vid en extraordinär händelse ska kommuner och landsting ge länsstyrelsen lägesrapporter och hålla länsstyrelsen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen, liksom om vidtagna och planerade åtgärder (2 kap. 9 § LEH och 2 § förordningen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap). Länsstyrelsen är den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet (7 § förordningen med länsstyrelseinstruktion).

10.4.4 Ansvarsområdet för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

MSB ansvarar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret (1 § förordningen [2008:1002] med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap). MSB:s uppgift är enligt instruktionen att utveckla och stödja samhällets förmåga att hantera olyckor och kriser, både genom att bidra till att samhället förebygger händelser och har beredskap för händelser som inträffar och genom stöd när en allvarlig olycka eller kris inträffar.

¹⁵ MSB (2015). Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar s. 26 f och Socialstyrelsen (2015), Traumavård vid allvarlig händelse, s. 17 f.

¹⁶ 6 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

Myndigheten ska enligt sin instruktion (7 §) också ha förmåga att bistå med stödresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser, samt stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder vid en kris. MSB ska i dessa situationer se till att berörda aktörer får tillfälle att

- samordna krishanteringsåtgärderna,
- samordna information till allmänhet och media,
- effektivt använda samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser, och
- samordna stödet till centrala, regionala och lokala organ i fråga om information och lägesbilder.

Enligt instruktionen ska myndigheten vidare tillsammans med andra berörda aktörer verka för att skapa en sammanhållen information om skydd mot olyckor, krisberedskap och totalförsvaret samt om säkerhetspolitik (15 §). Myndigheten ska bland annat vidare stärka samhällets förmåga att hantera olyckor och kriser genom samverkan med organisationer med uppgifter inom krisberedskapsområdet samt stödja medieföretagens beredskapsplanering.

10.4.5 Civilt försvar och totalförsvaret

Civilt försvar handlar om hela samhällets inneboende robusthet, motståndskraft och förmåga att hantera allvarliga kriser upp till ett väpnat angrepp. På samma sätt innebär den svenska förmågan att hantera en kris också grundläggande förmåga att hantera allvarligare kriser och krigssituationer.

Totalförsvaret består av både militär och civil verksamhet, och är den samlade verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvarets förmåga är helt beroende på samhällets samlade krishanteringsförmåga. Detta, liksom de grundläggande förutsättningar som gäller totalförsvaret, beskrivs i lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. Förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap anknyter till nämnd lag och till krisberedskapsförordningen, och syftar till att minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga hos myndigheterna att hantera sina uppgifter inför och vid höjd beredskap. Förordningen be-

skriver bland annat formerna för beredskapsplanering och förutsättningar och åtgärder vid höjd beredskap. I LEH och förordningen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap finns bestämmelser om vilka åtgärder kommuner och landsting ska vidta vid höjd beredskap.

Regeringen redovisade i den försvarspolitiska propositionen sina säkerhets- och försvarspolitiska utgångspunkter för perioden 2016–2020, liksom inriktningen för totalförsvaret. I propositionen konstaterar regeringen att Sveriges försvarsförmåga inför och vid ett angrepp behöver stärkas till följd av ett försämrat omvärldsläge. En viktig del i denna förmåga handlar om en sammanhängande planering för totalförsvaret. Här ingår utarbetande av särskilda planeringsanvisningar till myndigheterna. Försvarsmakten och MSB har tagit fram ett förslag till grunder för planering av totalförsvaret.¹⁷

Förändringar i den säkerhetspolitiska situationen sedan Alarmeringstjänstutredningen lämnade sitt betänkande har beskrivits sammanfattande i kapitel 3.

10.4.6 Hälso- och sjukvård vid en kris

När det gäller hälso- och sjukvård i kris finns en särskild reglering som sammanfattas i det följande.

Av hälso- och sjukvårdslagen (2017:30; HSL) framgår att landstingen ska planera sin hälso- och sjukvård så att en katastrofmedicinsk beredskap upprätthålls (7 kap. 2 § tredje stycket).¹⁸ Landsting får på begäran av annat landsting ställa hälso- och sjukvårdsresurser till förfogande för att bistå ett annat landsting som drabbats av en extraordinär händelse i fredstid och höjd beredskap (4 kap. 1 § LEH).¹⁹

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om katastrofmedicinsk beredskap (SOSFS 2013:22) preciserar landstingens skyldigheter ur ett katastrofmedicinskt perspektiv. Med katastrofmedicinsk beredskap avses i föreskriften beredskap att bedriva hälso- och sjukvård i syfte att kunna ta hand om drabbade och minimera de

¹⁷ Prop. 2014/15:109. Försvarsmakten och MSB (2016) Sverige kommer att möta utmaningarna FM2016-13584:3 s. 3, 7 och 9.

¹⁸ Se också Socialstyrelsen (2015) Traumavård vid allvarlig händelse.

¹⁹ Se också prop. 2016/17:43, s. 113 och 120.

fysiska och psykiska följdverkningarna vid en allvarlig händelse. Med allvarlig händelse avses i föreskriften händelse som är så omfattande eller allvarlig att resurserna måste organiseras, ledas och användas på särskilt sätt (2 kap. 1 §). I Socialstyrelsens föreskrift finns vidare bland annat grundläggande bestämmelser, t.ex. vilken förmåga varje landsting ska ha vid allvarlig händelse eller risk för sådan händelse, bestämmelser om planering och bestämmelser om obligatoriska funktioner (4–6 kap.). Obligatoriska funktioner är enligt föreskriften att det i varje landsting ska finnas en tjänsteman i beredskap och särskild sjukvårdsledning (6 kap. 1–2 §§).

Socialstyrelsen har, i enlighet med förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen, ett samlat ansvar för att expertis utvecklas och upprätthålls samt att kunskap sprids om katastrofmedicin och krisberedskap inom sitt ansvarsområde. Myndigheten ska verka för att expertis inom dessa områden står till samhällets förfogande vid kriser och katastrofer. Socialstyrelsen ska även medverka i krisberedskap och i totalförsvaret i enlighet med krisberedskapsförordningen och förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap, samt samordna och övervaka planläggningen av den civila hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens beredskap (8 och 9 §§ instruktionen).

10.4.7 Frivilligorganisationer, företag och enskilda

Vid en kris eller större händelse kan, utöver de offentliga aktörerna, ofta flera andra delar av samhället bidra på olika sätt. Inte minst frivilligorganisationer kan ha viktiga roller, men även företag och enskilda.²⁰ Vid en kris eller större händelse kan exempelvis ideella föreningar, tillfälliga grupperingar och privata initiativ spela en stor roll. Även etablerade institutioner som exempelvis kyrkor och andra trossamfund och samfällighetsföreningar kan ha viktiga roller i att stödja samhället och enskilda vid en kris eller större händelse.

Vid en kris eller större händelse finns vidare ofta en mångfald av informationskanaler som kan spela en viktig roll, vid sidan om etablerade medier och information från myndigheter.²¹

²⁰ Se t.ex. www.krisinformation.se/detta-gor-samhallet/samhallets-ansvar (hämtad 20180314).

²¹ Se t.ex. <http://digital.di.se/artikel/facebook-slar-pa-sakerhetsfunktion-i-stockholm/> (hämtad 20180314).

10.5 Den nationella alarmeringsfunktionen ska ha till uppgift att sammanställa och förmedla aktuella lägesbilder

Förslag: Den nationella alarmeringsfunktionen ska ha till uppgift att, utifrån sin roll i alarmeringen, sammanställa och förmedla aktuella lägesbilder.

Förslaget genomförs genom 12 § alarmeringslagen och 3 och 4 §§ alarmeringsförordningen.

Bedömning: Eftersom uppgiften att sammanställa och förmedla aktuella lägesbilder är en till larmbehandlingen anknyttad tjänst så omfattas tjänsten av den nationella alarmeringsfunktionens författningsreglerade ensamrätt.

Förmågan att sammanställa och förmedla aktuella lägesbilder bör utvecklas succesivt och ske med beaktande av framtagandet av den tekniska lösningen för informationsdelning inom samhällets alarmeringstjänst som beskrivs i kapitel 13.

Det är *ändamålsenligt och lämpligt* att den nationella alarmeringsfunktionen kan anförtros ovan nämnda stödjande uppgifter.

Skälen för utredningens förslag och bedömningar

10.5.1 Inledning

I utredningens direktiv har regeringen angett att den nationella alarmeringsfunktionen bör kunna *sammanställa* aktuella lägesbilder av samhällets samlade resurser för hjälpinsatser samt vilka hjälpinsatser som pågår och *förmedla* denna information till myndigheter som har behov av uppgiften för sin verksamhet.

I detta avsnitt analyserar utredningen

- i vilken utsträckning det är *ändamålsenligt och lämpligt* att den nationella alarmeringsfunktionen anförtros uppgiften att ansvara för tjänsten att sammanställa och förmedla lägesbilder, och
- om tjänsten är att bedöma som *så nära förknippad med funktionens grundläggande uppdrag* inom larmbehandlingen att den kan anses som en till larmbehandlingen *anknyttande tjänst och att den därmed omfattas av den författningsreglerade ensamrätten*. I det sammanhanget är det centralt att bedöma om tjänsten är att EU-rättsligt bedöma som en tjänst av allmänt intresse (SGI) eller inte i enlighet med vad som beskrivs i avsnitt 6.3.7.

10.5.2 Vad är en lägesbild?

En lägesbild kan sägas vara en aktörs beskrivningar och bedömningar före, under och efter en händelse, utifrån ett urval av särskilt viktiga aspekter från den tillgängliga informationsmängden.²² Det finns många olika lägesbilder med olika innehåll utifrån olika syften och behov.

Olika aktörer har behov av olika information i sina lägesbilder och även inom en och samma aktör kan behoven se olika ut för olika funktioner. Man kan därför tala om *samlade lägesbilder*, som en beskrivning över ett urval av information från flera aktörers lägesbilder som ger en överblick av de medverkande aktörernas syn på den inträffade händelsen. Samlade lägesbilder kompletterar snarare än ersätter de aktörsspecifika lägesbilderna.²³

Länsstyrelserna har inom ramen för sitt geografiska områdesansvar ansvar för *samlade regionala lägesbilder* vid krissituationer. Kommunal räddningstjänst kan behöva *lokala lägesbilder* för att utföra sina åtaganden både vid olyckor, kriser och höjd beredskap och producerar de lägesbilder som den egna organisationen behöver.²⁴ Enligt 13 § krisberedskapsförordningen ska alla myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen hålla regeringen informerade vid en kris. De statliga myndigheter som har ett sär-

²² MSB (2015) Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar s. 206.

²³ a.MSB. s. 207.

²⁴ SOU 2013:33 s. 156.

skilt ansvar för krisberedskapen har vidare i dag ett ansvar för att lämna den information som behövs för *samlade nationella lägesbilder*, efter förfrågan från Regeringskansliet eller MSB (14 § krisberedskapsförordningen).²⁵

10.5.3 Framtagande av lägesbilder i dag

SOS Alarm

SOS Alarm sammanställer i dag olika lägesbilder utifrån sina nuvarande uppgifter. Bolagets omedelbara informationshantering i samband med larmbehandlingen hanteras i Zenit, som är SOS Alarms ärendehanterings- och kommunikationssystem. Systemet integrerar ärendehantering, kartstöd och kommunikation (Rakel, data och telefoni). I Zenit finns stöd för hela larmbehandlingskedjan: ta emot inkommande anrop, kommunikation, dirigering/logistik, utalarmering och förmedling av information. En närmare beskrivning av SOS Alarms systemstöd ges i kapitel 13.

En annan uppgift som rör lägesbilder är kopplad till rollen att förmedla krisinformation till myndigheter med ett särskilt ansvar för samhällets krisberedskap. Uppdraget regleras i alarmeringsavtalet, där det anges att SOS Alarm ska vidareförmedla information till tjänstemän i beredskap (TiB) och ledningsfunktionerna hos de myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskap enligt tidigare gällande förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, Regeringskansliet och andra statliga myndigheter som regeringen utpekat särskilt. Inom detta uppdrag ingår även att upprätta och kontinuerligt uppdatera nödvändiga kontaktuppgifter.²⁶ Inom ramen för uppdraget att vidareförmedla krisinformation, behöver SOS Alarm kunna bedöma händelser också ur ett samlat perspektiv.

På SOS Alarm finns en central krisberedskapsavdelning, KBA²⁷, som har inrättats för denna uppgift.²⁸ I samverkansavtalet som upp-

²⁵ De myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen framgår av bilagan Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

²⁶ Se bilaga 6 punkt 3.17 s.11.

²⁷ Tidigare KBX.

²⁸ Se bilaga 8 s. 3.

rättats mellan MSB och SOS Alarm, anges vilken information rörande olyckor och kriser som bör förmedlas vidare till myndigheterna.²⁹ Bland den information som ska förmedlas till myndigheterna finns också information om ”annan händelse som enligt SOS Alarms bedömning kan förväntas vara av intresse för TiB-myndigheterna eller som SOS Alarm och MSB kommer överens om i Tillämpningsanvisningar”.³⁰ På uppdrag av MSB och med stöd av informationen som SOS Alarm erhåller genom sin roll att ta emot larm på nödnummer 112, bedriver SOS Alarms KBA-funktion omvärldsbvakning och kan ge MSB och berörda hjälporgan information om sådant som kan öka förståelsen för och hanteringen av händelser som *kan få* konsekvenser för samhällets funktionalitet. SOS Alarm har också utvecklat vissa tjänster som ger lägesbilder, men utan att vara samlade.

Nedan följer en sammanfattande beskrivning av några av de lägesbilder som produceras av SOS Alarm och andra aktörer.

SOS Alarms tjänster Händelseinformation och Fullinformation

Mot betalning kan bland annat kommunala räddningstjänster och media hos SOS Alarm abonnera på ”Händelseinformation”, som är en tjänst som ger sorterad information om räddningstjänsthändelser. Här kan också tjänsten ”Fullinformation” nämnas, som är en utökad variant av Händelseinformation, som enbart kommunal räddningstjänst och landstingens ambulanssjukvård kan prenumerera på.

SOS Alarm har också angett till utredningen att de delar information genom Webbkartan, som utgör en lägesbild över resurser (främst kommunal räddningstjänst och landstingens ambulanssjukvård). Tjänsten är tillgänglig som webbapplikation. Därutöver finns Zered, som är ett system för att prenumerera på händelseinformation från SOS Alarm.

²⁹ a. bilaga.

³⁰ Se a. bilaga s. 14.

SOS Alarms tjänst Sos.nu är tillgänglig mot betalning

Sos.nu³¹ är en tjänst som SOS Alarm publicerar och erbjuder tillgång till mot betalning, och som baseras på bolagets eget systemstöd. I tjänsten publiceras bland annat räddningsinsatser, trafikstörningar, planerade händelser, väder och information om el- och telestörningar. Den del som avser telestörningar har myndigheter, landsting, kommuner och andra jämförbara aktörer tillgång till utan kostnad. Eftersom tjänsten baseras på vilka intressenter som är anslutna till tjänsten, kan innehållet variera. Statliga, kommunala och landstingskommunala aktörer får ansluta sig till tjänsten mot betalning, så länge de är knutna till operativ ledning och/eller krishanteringsfunktion. Även andra aktörer är anslutna och kan förmedla information, däribland teleoperatörer och elleverantörer.

Enligt SOS Alarm pågår en utveckling av Sos.nu för att kunna använda tjänsten på fler tekniska plattformar och med utökade möjligheter att dela information i form av bland annat händelseinformation, insatta resurser och deras positioner, gemensamma dokument, bilder och trafikläge. Från och med februari 2018 ingår möjligheten till historiska data i tjänsten, genom vilken man kan ange en given passerad tidpunkt för att se hur läget såg ut vid tillfället. SOS har till utredningen uppgett att även resurser ska kunna visas i Sos.nu-kartan.

I praktiken så redovisas ingen specifik polisinformation i Sos.nu. SOS Alarm har till utredningen uppgett att orsakerna både har gällt svårigheter med teknisk integration och sekretessmässiga frågeställningar.

Krisinformation.se

MSB ansvarar för webbplatsen Krisinformation.se med tillhörande kanaler i sociala medier. Krisinformation.se är resultatet av ett regeringsuppdrag till dåvarande Krisberedskapsmyndigheten (KBM) år 2003 och är numera en del i MSB:s uppdrag enligt myndighetens instruktion att samordna kommunikation till allmänhet och media. Till Krisinformation.se hör även ett databasverktyg för sammanställning av frågor och svar.

³¹ Tidigare Samverkanswebben.

Krisinformation.se möjliggör informationssamordning via webben och sociala medier vid kriser. Krisinformation.se är en samverkan mellan myndigheter som kan användas vid eller inför händelser.

Rakel

Rakel är ett radiokommunikationssystem mellan medarbetare inom samhällsviktiga verksamheter, med hög driftsäkerhet och täckning över landet. Rakel används av cirka 500 organisationer – myndigheter, länsstyrelser, kommuner, landsting och energibolag. De största användarna är Polisen, Kriminalvården och Tullverket.³² Rakel är anpassat för kommunikation via tal i första hand, och systemets kapacitet att leverera data är begränsad. Förslag om att komplettera och på sikt helt ersätta systemet med ett modernare system som kan hantera även realtidsöverföring av data och rörliga bilder bereds för närvarande inom Regeringskansliet, se kapitel 13.³³

Rakel är inte ett informationsdelnings- och informationssamordningssystem i dag. Men med de förslag som för närvarande bereds inom Regeringskansliet, utökas kommunikationsmöjligheterna i lösningen så att t.ex. även bild och data kan delas genom lösningen. Genom dessa möjligheter blir även Rakelsystemet ett verktyg för förmedling av lägesbilder.

10.5.4 Det finns ett behov av att ta fram lägesbilder

I utredningens samråd med bland annat experter och sakkunniga i utredningen, har behovet av samlade lägesbilder *inom sambällets alarmeringstjänst* bekräftats. Dessa lägesbilder ska inte på något sätt ersätta dem som t.ex. länsstyrelserna och MSB har i uppdrag att ta fram enligt sina instruktioner.

Experter och sakkunniga har pekat på att systemet för hantering av större händelser och kriser är fragmenterat och att det därför

³² www.msb.se/sv/Produkter--tjanster/Rakel/Vara-kunder/ (hämtad 20180314), www.msb.se/sv/Produkter--tjanster/Rakel/Om-Rakel/ (hämtad 20180314).

³³ Se Justitiedepartementet (2016) PM Uppdrag om en utvecklad och säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar. Ju2016/0000/LP s. 1. samt Ds 2017:7 s. 19, Sammanfattning av redovisning av kostnads- och aktörsanalyser för ett utvecklat och säkert kommunikationssystem för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar (20180112), med MSB:s Dnr 2017:12166.

finns ett behov av sammanställd information från den nationella alarmeringsfunktionen, så att hjälporganen får ett så uppdaterat och bra beslutsunderlag som möjligt för sina beslut. En samlad lägesbild har också ansetts öka möjligheterna för att få en *samlad, gemensam och enhetlig uppfattning* om en händelse hos hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen. En sådan ordning skulle också förbättra möjligheterna att till allmänheten kunna förmedla samstämmig information. Data om inträffade händelser, pågående hjälpinsatser och tillgängliga resurser efterfrågas, helst presenterade i realtid och helst via visualiseringar i ett gemensamt kartunderlag. En viktig förutsättning som lyfts fram i samband med detta är att hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen behöver ha ett gemensamt, tillgängligt och fungerande geodatastöd. Utredningen lämnar förslag om ett gemensamt system för geodata i kapitel 14.

I samband med olyckor och händelser i dag, inkommer samtal till SOS Alarm både från hjälporganens enheter som finns på platsen och från sådana som är på väg till platsen. Samtalen kan handla om både förberedande frågor från ett hjälporgan på väg till en olycksplats och om önskemål om förstärkningsresurser från ett hjälporgan på platsen. Genom samlade lägesbilder gynnas både den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen: hjälporganen får sina informationsbehov tillgodosedda, och den nationella alarmeringsfunktionen får färre nya samtal från hjälporganen om pågående händelser.

Det har vidare framgått att behovet av lägesbilder ser olika ut i olika skeden under förloppet av en händelse. Utredningen har uppfattat att hjälporganens primära behov av stöd från en nationell alarmeringsfunktion rör sammanställda lägesbilder av händelser, hjälpinsatser och resurser, helst i realtid.

Även andra behov har dock framkommit. Bland de exempel som utredningen har tagit del av finns t.ex. behov av tillgång till övervakningsbilder eller annan sensorutrustning, ”kringinformation” om situationen på en plats för en händelse (t.ex. väder, planerade evenemang och pågående vägarbeten), liksom behov av information t.ex. från elbolag och samhällsjourfunktioner. De senare informationskällorna kan bidra på ett avgörande sätt till en lägesbild, t.ex. i situationer med strömlösa områden eller områden utan tillgång på vatten. Vidare har det framhållits att teknikutvecklingen innebär att ytterligare information om en händelse kommer att

kunna inhämtas t.ex. från enkla mobiltelefoner hos den som larmat, även utan att ett röstsamtal behöver upprättas.

Det har också uttryckts ett behov av bättre resursöverblick än i dag, t.ex. genom möjligheter till redovisning av samtliga potentiella resurser utöver hjälporganens resurser, såsom frivilligresurser och privata aktörer med särskilda kompetenser och förmågor.

Experter och sakkunniga har samtidigt uppgett att de lägesbilder som den nationella alarmeringsfunktionen ska sammanställa bör bygga på en standarduppsättning uppgifter och ett standardiserat format.

En annan synpunkt som framkommit i utredningens samråd med experter och sakkunniga är att den nationella alarmeringsfunktionens förmåga att sammanställa lägesbilder förutsätter snabb uppdatering och återföring av information från hjälporganen till den nationella alarmeringsfunktionen, se vidare avsnitt 10.5.6.

10.5.5 Grundläggande förutsättningar för sammanställning av lägesbilder

Lägesinformation

För att kunna sammanställa aktuella lägesbilder över händelser, samhällets samlade resurser för hjälpinsatser samt över de hjälpinsatser som pågår, behövs information om det geografiska läget för händelser, resurser och insatser. I dag saknas förutsättningar för att på ett *enhetligt och tydligt* sätt kunna ange eller ta del av geografiska lägen för händelser, hjälpinsatser och resurser som inbegriper samtliga hjälporgan och den nationella alarmeringsfunktionen. Ett gemensamt och enhetligt geodatastöd saknas. I dag har hjälporganen i stället olika system och stöd för att kunna konstatera geografiska lägen, något som utredningen beskriver närmare i kapitel 14. Där föreslår utredningen att ett gemensamt system för geodata inom samhällets alarmeringstjänst inrättas. Utredningen redogör där även närmare för den utveckling som behövs inom geodataområdet.

En teknisk lösning för informationsutbyte

För att sammanställda lägesbilder ska kunna förmedlas på ett effektivt sätt, krävs tekniska möjligheter för att *sprida och utbyta information* mellan hjälporganen och samhällets alarmeringstjänst. Utredningen har i kapitel 13 föreslagit att en teknisk lösning för informationsdelning inom samhällets alarmeringstjänst successivt inrättas, som omfattar den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen. Utredningen har i detta sammanhang pekat på vikten av att en teknisk lösning för informationsdelning tas fram för samhällets alarmeringstjänst, som rör följande frågor: Vad har inträffat? Var har det inträffat? Vilka resurser avses? Vilka hjälpinsatser sker? Utredningen har ansett att dessa uppgifter automatiskt och i realtid skulle kunna delas inom samhällets alarmeringstjänst.

Det är utredningens bedömning att de lägesbilder som den nationella alarmeringsfunktionen ska sammanställa och förmedla, ska utgå från den information som föreslås delas inom samhällets alarmeringstjänst och som beskrivs i kapitel 13.

Utredningen kan konstatera att de olika lägesbilder och uppdateringar av dessa som förekommer parallellt hos olika aktörer i dag kring resurser och pågående insatser riskerar att försvåra hjälpinsatser. Utredningen anser därför att de behov som uttryckts under utredningens arbete visar att det inte bara är både nödvändigt, ändamålsenligt och lämpligt att den nationella alarmeringsfunktionens lägesbilder kan komplettera andra aktörers sammanställda lägesbilder, däribland de lägesbilder som andra myndigheter ansvarar för att ta fram, utan att det är något som funktionen *ska* göra. Förmågan att löpande sammanställa, uppdatera och dela aktuell information till hjälporganen och de myndigheter som behöver ta del av lägesbilden är central för den nationella alarmeringsfunktionen.

10.5.6 Vad bör lägesbilderna innehålla?

I direktiven till utredningen beskrivs att den nationella alarmeringsfunktionens uppgift att *sammanställa aktuella lägesbilder* gäller *samhällets samlade resurser för hjälpinsatser* samt de *hjälpinsatser som pågår*. Denna information ska kunna förmedlas till *myndigheter som*

har behov av uppgiften för sin verksamhet.³⁴ Uppgiften gäller vid större och allvarliga händelser i samhället, men även vid mer normala samverkanslarm.³⁵ I utredningens direktiv har det inte uttryckligen angetts att information om inträffade händelser ska framgå av lägesbilderna, men utredningen har utgått ifrån att så är fallet.

Att sammanställa aktuella lägesbilder

Uppgiften att *sammanställa aktuella lägesbilder* bör enligt utredningen knytas till den roll som den nationella alarmeringsfunktionen har i larmbehandlingen, och som ger funktionen en unik överblick över *händelser, resurser och hjälpinsatser utifrån de larm som inkommer på nödnummer 112, larm som jämföras med 112 och larm på annan larmväg*. Sådana samlade lägesbilder kan bara den nationella alarmeringsfunktionen sammanställa. Med hjälp av den tekniska lösning för informationsdelning som utredningen föreslår i kapitel 13, ökar dock möjligheterna också för hjälporganen att ta del av och bidra till att sammanställa dessa lägesbilder. Det är utredningens uppfattning att lägesbilderna bör kunna sammanställas utifrån ett standardiserat mönster, baserat på bland annat komponenterna *händelser, hjälpinsatser och resurser*.

Som utredningen tidigare beskrivit, har flera organisationer ett utpekat ansvar för att ta fram och analysera lägesbilder. Andra myndigheter och organisationer gör detta eftersom det krävs för att i övrigt lösa organisationens uppgifter. Utredningen uppfattar inte att detta är något problem, utan anser att det snarare är en ändamålsenlig ordning att var och en utifrån sitt ansvar inom ett område tar fram och analyserar egna lägesbilder i den mån det behövs för att kunna få ett så bra beslutsunderlag som möjligt när det gäller sådant som beslut om inriktning och hjälpinsatser. Analyser av lägesbilder förekommer också i stor utsträckning hos olika aktörer och analyser bör kunna bedrivas parallellt och med utgångspunkt i det behov som respektive aktör har av sådana för att klara sitt uppdrag.

³⁴ Dir. 2015:113 s. 6–7.

³⁵ a. dir. s. 10.

När det gäller den nationella alarmeringsfunktionen har regeringen i direktivet inte sagt något om vem som ska göra *analyserna* av de lägesbilder som sammanställs. Utredningen har under arbetets gång förstått att analyserna lämpligen görs av respektive hjälporgan och att det inte är ändamålsenligt att det görs av den nationella alarmeringsfunktionen. Det är således utredningens uppfattning att den nationella alarmeringsfunktionens uppdrag i denna del ska fokuseras på att *sammanställa* aktuella lägesbilder.

Funktionens författningsreglerade ensamrätt i uppdraget gällande lägesbilder ska alltså inte innehålla uppgiften att analysera dessa.

Inträffade händelser och återföring från hjälporganen

Utredningen har i samråd med bland annat experter och sakkunniga kunnat konstatera att en samlad lägesbild behöver innehålla information om *inträffade händelser*.

Utöver detta har bland annat experter och sakkunniga framfört till utredningen att det är viktigt att hjälporganen också kan *återföra* bland annat krisinformation till den nationella alarmeringsfunktionen för att förbättra förutsättningarna för en sammanställning av bland annat aktualiteten i lägesbilderna. Detta har ansetts önskvärt ur ett ledningsperspektiv. Genom en sådan återföring skulle hjälpinsatserna vid en händelse kunna anpassas succesivt, utifrån den kunskap som fås genom rapporteringen från hjälporganen. Både för en nationell alarmeringsfunktion och för hjälporganen anses sådan information alltså vara relevant och av betydelse. I det förslag till en teknisk lösning för informationsdelning inom samhällets alarmeringstjänst som utredningen beskriver i kapitel 13, är syftet att uppnå just sådana möjligheter till återföring av information.

I ett utvecklingsperspektiv har också behovet av sådant som uppföljning och lärande inför framtiden lyfts, bland annat av experter och sakkunniga i utredningen. Sådana möjligheter kräver att lägesbilder kan sparas och återskapas i någon form. I sammanhanget har framförts att sos.nu medger att en sådan operativ lägesbild redan i dag kan tas fram som speglar förfluten tid, utifrån det ögonblick eller händelseförlopp man önskar följa upp eller analysera.

Aktuella lägesbilder

Regeringen har i direktivet angett att de lägesbilder som ska tas fram och förmedlas, ska vara *aktuella*. Man kan fundera över om alla situationer före, under och efter en olycka eller en kris är att betrakta som "aktuella"? Aktualitetskravet kan också ställas i relation till frågan om vilka resurser som behövs för hjälpinsatser. Ska de resurser som finns lediga just nu, i realtid, redovisas, eller ska potentiella, "vilande" resurser också kunna redovisas, t.ex. i form av "snart lediga" resurser, eller av materiel, frivilligorganisationer etc.? Handlar det om realtidsinformation eller om information som löpande ska uppdateras och i så fall med vilken periodicitet?

Utredningen har uppfattat att behovet av gällande lägesbilder främst rör realtidsinformation om *pågående* hjälpinsatser av hjälporganen och resurser, liksom om *just nu* eller *snart* lediga resurser hos hjälporganen. Utredningen kan samtidigt konstatera att tolkningar och variationer förekommer mellan hjälporgan och olika delar av landet gällande begrepp som *ledig* resurs respektive *pågående* hjälpinsats. Det är dock värt att notera att i det faktum att lägesbilderna ska vara aktuella ligger att de förändras över tid. Information tillkommer och lägen ändras. Det går således inte att säga exakt vilka uppgifter som ska eller bör tas med i en lägesbild. Det är inte heller det som är avgörande, utan det är att lägesbilderna kan användas för sitt syfte. Hur lägesbilderna bör utformas i olika lägen kommer bland annat att vara beroende av vilken situation som uppstått. Det är dock värt att notera att för det fall att det ingår personuppgifter i lägesbilderna, så måste dessa hanteras i enlighet med det regelverk för personuppgiftsbehandling som beskrivs i kapitel 15.

Samhällets samlade resurser för hjälpinsatser

Det går att diskutera vilka aktörers resurser som kan anses ingå i "*samhällets samlade resurser för hjälpinsatser*".

Utredningen har bedömt att *hjälporganens resurser* i ett första skede bör vara de resurser som är aktuella för den nationella alarmeringsfunktionen att producera lägesbilder över. Utredningen har konstaterat att även *andra resurser* som kan användas vid hjälpin-

satser kan vara relevanta att redovisa i en samlad lägesbild. Det rör t.ex. uppgifter om och från andra myndigheter, frivilligorganisationer och företag. Samlade lägesbilder över hjälporganens samlade resurser ger med andra ord inte en helhetsbild över samhällets samlade resurser för hjälpinsatser. De behöver kompletteras i enlighet med det sagda.

Utredningen har också kunnat konstatera att det finns begränsningar i förutsättningarna för en nationell alarmeringsfunktion att producera den lägesbild som direktivet avser, eftersom hjälporganens möjligheter att redovisa sina resurser för hjälpinsatser skiljer sig åt. I vissa fall kan redovisningen av ett hjälporgans resurser för hjälpinsatser försvåra själva hjälpinsatsen, men också äventyra hjälporganets säkerhet. Exempelvis kan taktiska avvägningar göra att Polisen inte vill dela med sig av sina resursers positioner.

Det har varit utredningens utgångspunkt att hjälporganen själva och inom ramen för sina lagreglerade uppdrag, ska kunna avgöra i vilka situationer och i vilken omfattning som deras resurser för hjälpinsatser kan redovisas i samlade lägesbilder. Den nationella alarmeringsfunktionen kommer dock att inom ramen för sitt grundläggande uppdrag inom samhällets alarmeringstjänst, behöva sammanställa och löpande uppdatera lägesbilder. Utan information om hjälporganens resurser är det inte möjligt att sammanställa en nationell helhetsbild av ett läge ur ett alarmeringsperspektiv. Det är utredningens bedömning, och det har också bekräftats av experter och sakkunniga i utredningen, att sådana samlade lägesbilder kan komma till stor nytta och efterfrågas hos hjälporganen. Det är utredningens uppfattning att löpande samverkan och dialog mellan den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen kommer att behövas för att hitta lämpliga sätt att redovisa läget för resurser, hjälpinsatser och händelser.

Annan viktig information i lägesbilderna

Av utredningens samråd med experter och sakkunniga och andra berörda inom samhällets alarmeringstjänst, har också framgått att det finns annan information som kan vara avgörande för snabba och effektiva hjälpinsatser och som också kan vara av värde att förmedla i lägesbilder. Här kan nämnas t.ex. prognoser för utveckling av en

händelse, kringliggande faktorer som har betydelse för en händelses utveckling och information från företag med samhällsviktig verksamhet, t.ex. inom el och teleområdet.

Hjälpinsats som pågår

Det går att diskutera vad som kan anses ingå i ”*hjälpinsatser som pågår*”. Även i detta fall är det utredningens uppfattning att hjälporganen själva måste kunna avgöra i vilka situationer och i vilken omfattning som deras respektive pågående hjälpinsatser kan redovisas.

Myndigheter som har behov av uppgiften för sin verksamhet

När det gäller ”*myndigheter som har behov av uppgiften för sin verksamhet*” går det också att diskutera innebörden och vilka myndigheter som avses.

Utredningen bedömer att *hjälporganen* bör vara mottagare av den nationella alarmeringsfunktionens lägesbilder. Beroende på en händelses art och omfattning, kan fler organisationer än hjälporganen vara berörda och i behov av lägesbilder för att kunna utföra sin verksamhet. Det gäller till exempel kriser och större händelser, som kan beröra de myndigheter som har ett särskilt ansvar för samhällets krisberedskap, liksom de kommuner och länsstyrelser som har ett geografiskt områdesansvar för samhällets krisberedskap. Vid behov bör samlade lägesbilder som den nationella alarmeringsfunktionen sammanställt också kunna delas med de statliga myndigheter och kommuner som redan i dag har ett särskilt reglerat ansvar för krisberedskap och för att ta fram lägesbilder. Det är utredningens bild att hjälporganen i jämförelse med övriga aktörer inom samhällets krisberedskap ofta har en mer aktuell och uppdaterad bild av vilka som kan beröras av en händelse eller kris, liksom vilken information som kan och bör delas till en bredare krets. Utifrån sin roll inom olyckshantering och på skadepåplats i vardagen, har hjälporganen bättre förutsättningar än andra aktörer inom samhällets krisberedskap att t.ex. bedöma frågor om säkerhetsrisker och skyddet för enskildas personliga integritet. Det är därför utred-

ningens bedömning att en sådan bredare delning av lägesbilder bör kunna ske på uppdrag av hjälporganen.

10.5.7 Innehållet i lägesbilderna bör utökas successivt

Det är utredningens bedömning att även om det finns en samstämmig uppfattning bland hjälporganen om behovet av samlade lägesbilder, saknas i dag förutsättningar för att åstadkomma så kompletta lägesbilder som möjligt utifrån hjälporganens behov. Dels krävs ett gemensamt system för geodata, dels en tjänsteorienterad teknisk lösning för informationsdelning som hjälporganen ska vara anslutna till. Samlade lägesbilder kräver också fortsatta avvägningar kring vilken information som ska kunna delges i en gemensam lösning, liksom kring hur olika behov av säkerhet, sekretess och skyddet av den personliga integriteten ska kunna tillgodoses. Utredningen uppfattar att dessa aspekter är helt centrala att beakta i det fortsatta arbetet med att utveckla lägesbilder. Det är också viktigt att komma ihåg att flera av utredningens förslag innebär att ett successivt utvecklingsarbete ska komma till stånd och fortgå. Det handlar alltså om att bygga ny eller utvecklad funktionalitet för kommunikation och informationsdelning, och att samtidigt beakta aspekter som säkerhet, sekretess och skydd för den personliga integriteten. Det kommer att vara en utmaning att löpande granska och analysera den tekniska lösningen med dessa kritiska glasögon. Utredningen behandlar dessa frågor närmare och lämnar också konkreta förslag gällande dessa aspekter i kapitel 13, 14 och 15.

Utredningen bedömer att mer information än den som omedelbart kan inhämtas från larmbehandlingen bör kunna läggas till allt eftersom och komplettera de samlade lägesbilderna. Genom den tekniska utvecklingen, bland annat utvecklingen av sensorer och annan intelligent larmutrustning, kan tidiga tecken på en oväntad händelseutveckling förutspås. Teknikutvecklingen innebär att en nationell alarmeringsfunktion kommer att behöva kunna ta del av och sammanställa också denna information. Det behöver också finnas en fortsatt möjlighet för en nationell alarmeringsfunktion att löpande utveckla och modifiera den teknik som används för att insamla och sammanställa den information som ingår i lägesbilderna.

Det är dock viktigt att detta sker i enlighet med gällande reglering, exempelvis med hänsyn till regler om skydd för enskildas integritet. Det är enligt utredningen också viktigt att den information som tillförs de sammanställda lägesbilderna kan kopplas till den nationella alarmeringsfunktionens grundläggande uppdrag på det sättet att den bidrar till effektivare hjälpinsatser eller en förbättrad krisberedskap.

I en diskussion om vilka aktörer som utöver hjälporganen kan sägas ingå i ”samhällets samlade resurser för hjälpinsatser”, behöver de ovan nämnda aspekterna vägas in.

10.5.8 Mängden aktörer som bör kunna ta del av lägesbilder bör utökas successivt

En grundprincip i den nationella alarmeringsfunktionens arbete med att sammanställa och förmedla lägesbilder bör vara att dessa ska vara tillgängliga för *hjälporganen*.

Som utredningen konstaterat, så har även andra aktörer inom krisberedskapen nytta av sådana lägesbilder som den nationella alarmeringsfunktionen ska sammanställa. Både hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen behöver kunna besluta om att dela lägesbilder med fler aktörer. Utredningen anser dock att hjälporganen vid behov ska kunna begränsa den information som redovisas, t.ex. om det kan skada den pågående hjälpinsatsen. På längre sikt kan det finnas anledning att utveckla möjligheter att dela de sammanställda lägesbilderna även med aktörer utanför krisberedskapen, såsom frivilligorganisationer, företag och myndigheter.

10.5.9 Den nationella alarmeringsfunktionen ska ha till uppgift att sammanställa och förmedla aktuella lägesbilder

Det är utredningens bedömning att uppgiften att sammanställa aktuella lägesbilder är central både för att underlätta snabba och effektiva hjälpinsatser, och för samhällets krisberedskap, liksom för samhällets förmåga att hantera situationer med höjd beredskap.

Ur utredningens perspektiv framstår det som väsentligt att denna uppgift hos en nationell alarmeringsfunktion kan garanteras

stabilitet och långsiktighet samt att den kan utövas likvärdigt över hela landet och utan någon ekonomisk hänsyn. Möjligheten att sammanställa och förmedla aktuella lägesbilder ska inte vara beroende av utvecklingen på marknaden. Det är utredningens uppfattning att detta uppdrag är så centralt för samhällets krisberedskap och för enskildas säkerhet och trygghet, att det bör säkerställas under alla omständigheter.

Det finns många behov att fylla när det kommer till sammanställning och förmedling av aktuella lägesbilder. Det framgår också att många aktörer redan i dag arbetar med att sammanställa och förmedla lägesbilder utifrån sina olika ansvarsområden. Uppgiften att sammanställa aktuella lägesbilder måste preciseras för att kunna omfattas av en författningsreglerad ensamrätt (se nedan avsnitt 10.8).

Utredningen uppfattar att uppdraget att sammanställa och förmedla aktuella lägesbilder som den nationella alarmeringsfunktionen ska ha rör den information som funktionen *får och delar genom sin roll inom alarmeringen*. Det är genom larm på nödnummer 112 som den nationella alarmeringsfunktionen får den informationen om en händelse, som kan beskrivas som första ledet i den kedja av information (resurser, hjälpinsatser och annan information) som tillsammans utgör en början på en lägesbild. Genom hanteringen av inkommande larm på nödnummer 112 blir en nationell alarmeringsfunktion dessutom uppmärksam på sådant som händelseförlopp, eventuella eskaleringar eller sammanträffanden som kan vara indikationer på större händelser, t.ex. en mer omfattande samhällsstörning. Genom sin roll i larmbehandlingen har den nationella alarmeringsfunktionen också en upparbetad kontaktyta mot de aktörer som är potentiella mottagare av lägesbilderna, såsom de kommunala räddningstjänsterna.

Mot denna bakgrund anser utredningen att den nationella alarmeringsfunktionen ska ges i uppgift att *utifrån sin roll i alarmeringen* sammanställa och förmedla aktuella lägesbilder. Detta ska förstås som att den författningsreglerade ensamrätten rör rätten att ställa samman lägesbilder över den information som den nationella alarmeringsfunktionen får del av i sin hantering och behandling av larm på nödnummer 112. Det är i relation till detta grundläggande uppdrag som funktionens ensamrätt kan upprättas. En ensamrätt som också innefattade att sammanställa lägesbilder utifrån annan information, skulle riskera att skapa otydligheter gentemot andra

aktörers ansvar gällande lägesbilder, däribland kommuners, länsstyrelser och MSB:s ansvar. Utredningens avsikt är givetvis inte att den nationella alarmeringsfunktionens författningsreglerade ensamrätt ska leda till att ingen annan får ställa samman lägesbilder inom ramen för *sin* verksamhet.

Trots att utredningen ovan har konstaterat att förutsättningar i dag saknas för att kunna sammanställa och förmedla aktuella lägesbilder i den mening och utsträckning som regeringen avsett i direktiven till utredningen, anser utredningen att uppdraget att sammanställa och förmedla lägesbilder kan inledas redan nu. Som nämnts i avsnitt 10.5.3 finns redan lägesbilder att utgå ifrån som utgångspunkt i det fortsatta arbetet.

Mot bakgrund av vad som anförts anser utredningen att uppgiften att, utifrån sin roll i alarmeringen, sammanställa och förmedla aktuella lägesbilder är *så nära förknippad med funktionens grundläggande uppdrag* inom larmbehandlingen att den kan anses som en till larmbehandlingen *anknyttande tjänst*. Utredningen bedömer att tjänsten EU-rättsligt är att bedöma som en tjänst av allmänt intresse (SGI) i enlighet med vad som beskrivs i avsnitt 6.3.7. I och med detta omfattas tjänsten av den nationella alarmeringsfunktionens författningsreglerade ensamrätt. Mot bakgrund av att det för hanteringen av olika incidenter är av avgörande betydelse att det finns tillgång till lägesbilder, är det *ändamålsenligt och lämpligt* att den nationella alarmeringsfunktionen, utifrån sin roll i alarmeringen, anförtros uppgiften att ansvara för tjänsten att sammanställa och förmedla aktuella lägesbilder.

Utredningen anser att denna uppgift hos en nationell alarmeringsfunktion ska vara kostnadsfri för hjälporganen och tjänsten omfattas då inte heller av upphandlingsreglerna och kravet på upphandling.

10.6 Den nationella alarmeringsfunktionen ska ha till uppgift att utföra vissa stödjande uppgifter

Förslag: Den nationella alarmeringsfunktionen ska ha vissa stödjande uppgifter när det gäller förmågan hos hjälporganen, eller andra samhällsviktiga aktörer med särskilda uppgifter inom krisberedskapen, att hantera en olycka eller en kris.

Förslaget genomförs genom 12 § alarmeringslagen och 3 och 5 §§ alarmeringsförordningen.

Bedömning: Eftersom de stödjande uppgifterna att vidareförmedla krisinformation, arrangera samverkanskonferenser, svara för nationell trafiksamordning för Rakel, samt att ansvara för journalnummer 116 000 är att bedöma som till larmbehandlingen anknyttande tjänster så omfattas tjänsterna av den nationella alarmeringsfunktionens författningsreglerade ensamrätt.

Det är *ändamålsenligt och lämpligt* att den nationella alarmeringsfunktionen kan anförtros ovan nämnda stödjande uppgifter.

Skälen för utredningens förslag och bedömningar

10.6.1 Inledning

I direktiven till utredningen har regeringen angett att den nationella alarmeringsfunktionens verksamhet i första hand ska omfatta mottagning och behandling av larm och till denna *anknyttande verksamhet*. I direktiven till utredningen sägs i detta sammanhang att den nationella alarmeringsfunktionen, på uppdrag av hjälporganen samt samhällsviktiga aktörer med särskilda uppgifter inom krisberedskapen, även bör utföra uppgifter som är väsentliga för aktörernas förmåga att hantera en olycka eller kris. I direktivet ges exemplen *vidareförmedling av krisinformation till krisberedskapsfunktioner*, att på uppdrag av ansvariga aktörer *arrangera samverkanskonferenser* samt *dokumentationsstöd vid hjälpinsatser*.³⁶

Utredningen har uppfattat att regeringen genom att exemplifiera med de uppgifter som en nationell alarmeringsfunktion kan

³⁶ a. dir. s. 7.

ha, är öppen för att även fler uppgifter kan vara väsentliga för aktörernas förmåga att hantera en olycka eller en kris. Därför har utredningen, när eventuella andra relevanta uppgifter har identifierats under arbetet med uppdraget, analyserat och prövat ändamålsenligheten och lämpligheten även beträffande dessa uppgifter. En utgångspunkt i det sammanhanget har varit SOS Alarms nuvarande uppgifter enligt alarmeringsavtalet och samverkansavtalet. Utöver de i direktivet nämnda uppgifterna, har utredningen identifierat några ytterligare uppgifter som också bör ingå i den nationella alarmeringsfunktionens uppdrag. Det gäller uppgiften att vara *nationell trafiksamordnare i Rakel*, uppgiften att *stödja effektiv och säker kommunikation i samband med alarmering och hjälpinsatser* samt uppgiften att svara för det särskilda journumret 116 000 för *försvunna barn*.

I detta avsnitt analyserar utredningen

- i vilken utsträckning det är *ändamålsenligt och lämpligt* att den nationella alarmeringsfunktionen kan anförtros ovan nämnda stödjande uppgifter (tjänster),
- om tjänsterna är att bedöma som *så nära förknippade med funktionens grundläggande uppdrag* inom larmbehandlingen att de kan anses som till larmbehandlingen *anknyttande tjänster och att de därmed omfattas av den författningsreglerade ensamrätten*. I det sammanhanget har det varit centralt att bedöma om tjänsterna är att EU-rättsligt bedöma som tjänster av allmänt intresse eller inte i enlighet med vad som beskrivs i avsnitt 6.3.7.

10.6.2 Vidareförmedling av krisinformation till krisberedskapsfunktioner

Inledning

Bland de uppgifter som regeringen pekat ut i utredningens direktiv som väsentliga för aktörernas *förmåga* att hantera en olycka eller en kris, finns uppgiften att vidareförmedla krisinformation till krisberedskapsfunktioner.³⁷

Inom ramen för alarmeringsavtalet ska SOS Alarm i dag vidareförmedla information till tjänstemän i beredskap (TiB) och lednings-

³⁷ a. dir. s. 7.

funktionerna hos de myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskap enligt tidigare gällande förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, Regeringskansliet och andra statliga myndigheter som regeringen utpekat särskilt. Inom detta uppdrag ingår att upprätta och kontinuerligt uppdatera nödvändiga kontaktuppgifter.³⁸ En viktig del i uppdraget för SOS Alarm att vidareförmedla information, är att kontinuerligt omvärldsbevaka från flera informationskanaler samt analysera information i 112-trafiken, för att på så vis tidigt upptäcka och verifiera information som kan vara av intresse för aktörer inom samhällets krisberedskap.

Kraven i alarmeringsavtalet har preciserats genom samverkansavtalet. Syftet med samverkansavtalet mellan MSB och SOS Alarm är att öka förmågan till samverkan och samordning bland ansvariga aktörer i samhällets krisberedskap och att uppnå en enhetlighet kring prissättning och innehåll i grund- och tilläggstjänster.³⁹ Från och med 2018 ska de ”grundläggande tjänsterna” i samverkansavtalet finansieras direkt över alarmeringsavtalet. En diskussion om vad som ska ingå i dessa grundläggande tjänster kommer att föras under 2018 mellan SOS Alarm, MSB och länsstyrelserna.

Samverkansavtalet innebär att MSB och de statliga myndigheter som enligt tidigare gällande förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap ska ha tjänsteman i beredskap, kan ansluta till en viss grundtjänst och avropa vissa tilläggstjänster. I samverkansavtalet benämns dessa myndigheter som ”TiB-myndigheter”.⁴⁰ Avtalets grund- och tilläggstjänster anses medföra att utbudet av tjänster och prissättning blir mer enhetliga för ”TiB-myndigheterna”. Avtalet gäller även vid höjd beredskap.⁴¹

I samverkansavtalet anges att den information som enligt alarmeringsavtalet ska vidareförmedlas av SOS Alarm till TiB-myndigheterna rör ”information om olyckor och kriser eller information om händelser som kan leda till olyckor och kriser” (krisinformation).⁴² I bilaga 1 till avtalet preciseras vilken typ av krisinformationen som avses.⁴³

³⁸ Se bilaga 6 punkt 3.17 s. 11.

³⁹ Se bilaga 8 s. 3.

⁴⁰ Se a. bilaga s. 3.

⁴¹ Se a. bilaga s. 4.

⁴² Se a. bilaga s. 2.

⁴³ Se a. bilaga s. 14.

Grundtjänsten enligt samverkansavtalet innebär att SOS Alarms krisberedskapsavdelning (KBA)⁴⁴ ska vidareförmedla krisinformationen till tjänsteman i beredskap dygnet runt årets alla dagar.⁴⁵

MSB har för utredningen redogjort för att SOS Alarms KBA-funktion enligt särskilda tillämpningsanvisningar som kompletterar samverkansavtalet, bidrar dygnet runt med omvärldsbevakning och tidig upptäckt och varning till MSB. SOS Alarm står också för ”det nationella TiB-numret”, som fungerar som ett växelnnummer som ansvariga myndigheter kan ringa vid behov, för att komma i kontakt med berörd TiB i andra myndigheter.

MSB kan genom samverkansavtalet uppdra åt SOS Alarm att kontakta myndigheter och organisationer utöver TiB-myndigheterna, för att de ska kunna förmedla information till MSB. MSB kan också uppdra åt SOS Alarm att vidareförmedla vissa internationella larm och uppföljningsmeddelanden under förutsättning att det finns reglerat i särskilda av parterna överenskomna tillämpningsanvisningar.⁴⁶

I samverkansavtalet anges vidare att SOS Alarms operatörer vid KBX⁴⁷ ska genomgå viss utbildning, och vilka delar som MSB ansvarar för.⁴⁸

I tilläggstjänsterna ingår vissa tjänster som rör krisinformation och som SOS Alarm mot ytterligare avgift ska kunna erbjuda:

- kalla in TiB-myndigheters egna krisorganisationer,
- larma personal i Företagens kemberedskap⁴⁹ vid kemolyckor eller olyckor med farliga ämnen,
- erbjuda anslutning till samverkanswebben,
- erbjuda abonnemang på händelseinformation (ger möjligheter till sorterad information om räddningstjänsthändelser).⁵⁰

⁴⁴ För att kunna hantera och vidareförmedla krisinformation, har SOS Alarm inrättat en särskild central krisberedskapsfunktion i Stockholm, ”KBX”. a. Bilaga s. 3.

⁴⁵ Se a. bilaga s. 15.

⁴⁶ Se a. bilaga s. 4.

⁴⁷ Nuvarande KBA.

⁴⁸ Se a. bilaga s. 5.

⁴⁹ För att bistå räddningstjänsten med kunskap och material när det gäller olyckor med kemikalier finns ett särskilt avtal med ett antal företag inom kemikaliesektorn. Se www.msb.se/sv/Insats--beredskap/Hantera-olyckor--kriser/Forstarkningsresurser/Foretagens-kemberedskap/ (hämtad 20180314).

⁵⁰ Se a. bilaga s. 18.

Kustbevakningen, PTS, MSB och Socialstyrelsen är myndigheter som uppgett för utredningen att de köper dels grundtjänst enligt samverkansavtalet, dels köper tilläggstjänster utifrån samverkansavtalet från SOS Alarm.

Den krisinformation som den nationella alarmeringsfunktionen ska förmedla

Regeringen anser att förmedlingen av krisinformation från den nationella alarmeringsfunktionen till krisberedskapsfunktioner bör gälla *uppgifter* som är *väsentliga för aktörernas förmåga att hantera en olycka eller en kris*. Det är alltså uppgifter både vid större och allvarliga händelser och vid mer normala larm.⁵¹

Det har av bland annat experter och sakkunniga i utredningen framförts att det är angeläget att den krisinformation som i dag vidareförmedlas av krisberedskapsavdelningen vid SOS Alarm, och som preciseras i samverkansavtalet liksom i tillämpningsanvisningar, också framöver kan vidareförmedlas av den nationella alarmeringsfunktionen.

Bland exempel på *ytterligare* information som kan behöva förmedlas finns t.ex. information från andra länder, t.ex. i form av hastigt uppkomna väderhändelser som rör sig över landsgränser eller i form av terrordåd vid en landsgräns. Andra exempel som har nämnts rör specifik information utifrån särskilda situationer under en viss tid, såsom information om incidenter kopplade till valrörelser. Bland de uppgifter som lyfts fram i utredningens kontakter med berörda inom samhällets alarmeringstjänst, finns också en kategori information som kan beskrivas som ”early warnings” eller ”fara-för-händelser-information”, som anses behöva kunna förmedlas ganska osorterat. MSB har till utredningen pekat på att den nationella alarmeringsfunktionen, utöver den krisinformation som redan regleras i samverkansavtalet, också bör kunna bidra till tidig upptäckt av hybridkrigföring. Hybridkrigföring innebär attacker i syfte att bland annat försvaga samhället och påverka opinionen. Attackerna kan ske i form av exempelvis enskilda störningar hos olika aktörer, utan att det är uppenbart att Sverige är attackerat och

⁵¹ a. dir. s. 7.

utan att krigets lagar har aktiverats. I dessa situationer är det viktigt att kunna sammanställa en samlad lägesbild med relevant information, en bild som den nationella alarmeringsfunktionen skulle kunna bidra till.

Utredningen har utgått ifrån att det bör vara möjligt att på en övergripande nivå beskriva den information som ska förmedlas av en nationell alarmeringsfunktion, på samma sätt som i dagens samverkansavtal och tillhörande tillämpningsanvisningar. Samtidigt är det viktigt att det finns ett visst utrymme för flexibilitet i funktionens uppdrag. Utredningen ser det inte som en omedelbar uppgift för en nationell alarmeringsfunktion att förutspå hybridkrigföring. För dessa och näralliggande uppgifter med koppling till rikets försvar finns särskilda organisationer inrättade, med specifik kompetens för uppgiften. Däremot är det viktigt att en nationell alarmeringsfunktion i sitt uppdrag att förmedla krisinformation till samhällets krisberedskapsaktörer kan samspela med andra organisationer som hanterar annan information om samhällsstörningar och kriser.

De aktörer som ska få del av krisinformationen

Regeringen anser att förmedlingen av krisinformation till krisberedskapsfunktioner bör bedrivas på uppdrag *av hjälporganen* samt *samhällsviktiga aktörer med särskilda uppgifter inom krisberedskapen*.⁵²

Som utredningen har beskrivit i inledningen av detta kapitel finns en reglering som pekar på att vissa statliga myndigheter inklusive länsstyrelserna liksom kommunerna, har ett särskilt ansvar för krisberedskapen. Samhällets hjälporgan med ett utpekat ansvar för att undsätta och hjälpa nödställda kan också betraktas som berörda av krisinformation från en nationell alarmeringsfunktion. Vilka aktörer som berörs påverkas även av om det gäller ett ”normalt larm” eller en större händelse. Det är utredningens bedömning att de myndigheter och organisationer som har ett utpekat ansvar för samhällets krisberedskap bör ingå i gruppen aktörer som ska kunna ta del av krisinformation, utöver hjälporganen. Dessa aktörer är

⁵² a. dir. s. 7.

statliga myndigheter med ett utpekat ansvar inklusive länsstyrelserna och kommunerna.

Därutöver behövs en ständig flexibilitet hos en nationell alarmeringsfunktion för att kunna vidareförmedla krisinformation till *fler aktörer*, t.ex. kollektivtrafik, teleoperatörer, berörda myndigheter och dammägare.

I dag regleras förmedlingen av krisinformation genom samverkansavtalet. Detta avtal reglerar endast relationen till statliga krisberedskapsaktörer. Det är utredningens uppfattning att informationen ska kunna förmedlas till alla krisberedskapsfunktioner, dvs. även till kommuner och landsting.

Grundläggande kapacitet att ta emot informationen behöver säkerställas

Det räcker inte att säkerställa att krisinformation förmedlas till berörda aktörer. För att en kris eller en allvarlig händelse ska kunna hanteras, krävs också att det finns en mottagare som kan ta emot informationen och vidta rätt åtgärder. Experter och sakkunniga i utredningen har uttryckt att denna kapacitet kan behöva förstärkas på vissa håll, för att säkerställa en grundläggande förmåga i landet.

Som konstaterats ovan, ställer regering och riksdag i dag vissa krav på myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskap. Regeringen har också i ett särskilt beslut angett att vissa statliga myndigheter ska ha en tjänsteman i beredskap som ska säkerställa myndigheternas omedelbara förmåga.⁵³ Även landstingens ansvar regleras i Socialstyrelsens föreskrifter på området.⁵⁴ Önskemål har tidigare framförts gällande motsvarande kapacitet och förmåga på kommunal nivå, t.ex. i form av TiB eller motsvarande. Samtidigt har det konstaterats att inrättandet av en sådan funktion kan vara förenlig med betydande kostnader. Den nu pågående Räddningstjänstutredningen arbetar med att analysera hur samverkan mellan de kommunala räddningstjänsterna kan förstärkas t.ex. genom gemensam tillgång till lednings- och stabsstöd, liksom hur de kommunala rädd-

⁵³ Regeringsbeslut 20141127 Uppdrag om funktionen tjänsteman i beredskap och förmåga till ledningsfunktion. Fö 2014/1195/SSK.

⁵⁴ SOSFS 2013:22 6 kap. 1 §.

ningstjänsternas ledningskapacitet kan säkerställas, även vid mer omfattande eller komplexa räddningsinsatser.⁵⁵

Utredningen har inte haft i uppdrag att pröva frågan om behovet av kommunal TiB eller motsvarande, och har heller inte analyserat konsekvenserna av ett sådant eventuellt förslag. Viktigare för utredningen har i stället varit att säkerställa att det uppdrag som den nationella alarmeringsfunktionen får inom samhällets alarmeringstjänst har förutsättningar att få avsedd effekt. I det sammanhang som nu diskuterats och som uteslutande gäller förmågan att ta emot vidareförmedlad krisinformation, så anser utredningen att detta ansvar knappast är särskilt omfattande. Ansvar är heller inte kopplat till några operativa hjälpinsatser eller åtgärder. Det kan t.ex. handla om att ta emot informationen och vidareförmedla denna till den eller de funktioner i kommunen som i sin tur vidtar åtgärder. Utredningens uppfattning är också att kommunerna själva har ett intresse av information om kriser. Tillgången till krisinformation kan ha avgörande betydelse för den fortsatta händelseutvecklingen för en kommun och tidig krisinformation kan spara både tid, pengar och ytterst, människoliv. Utredningen anser därför att det är rimligt att kräva att kommuner ska ha förmåga att kontinuerligt ta emot och hantera krisinformation från den nationella alarmeringsfunktionen. Kommunerna kan själva välja hur denna förmåga ska säkerställas. Det kan t.ex. antingen ske genom att berörd kommunal räddningstjänst tar emot informationen eller genom att andra funktioner inom kommunen får uppgiften.

Både den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen behöver kunna besluta om att fler aktörer ska ta del av krisinformation

Det är viktigt att det finns en flexibilitet gällande både vem som ska kunna ta del av krisinformation och hur beslut om att låta fler ta del av krisinformation går till. Utredningen har övervägt vem som bör bestämma om fler aktörer ska ta del av krisinformation, utöver de statliga myndigheter, kommuner och landsting som har ett särskilt ansvar för krisberedskap, och hjälporganen. Det är utred-

⁵⁵ a. dir. s. 15.

ningens utgångspunkt att beslut om att fler ska kunna ta del av krisinformation kan göras både av en nationell alarmeringsfunktion och av hjälporganen. Utredningen har inte funnit några motiv till att begränsa mandatet till att enbart gälla den nationella alarmeringsfunktionen eller hjälporganen, i stället har det varit viktigare för utredningens bedömning att säkerställa att information om kriser eller allvarliga händelser på ett så snabbt och smidigt sätt som möjligt kan nå alla berörda aktörer. I sammanhanget kan man konstatera att i samband med en händelse kan andra aktörer än just hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen vara de som är mest berörda. Det kan t.ex. handla om en kommun, ett kommunalt bolag, en statlig myndighet eller ett landsting.

Ett grundläggande uppdrag att förmedla krisinformation till samtliga krisberedskapsfunktioner

Uppgiften att vidareförmedla krisinformation till krisberedskapsfunktioner styrs i dag dels av övergripande krav i alarmeringsavtalet, dels (när det gäller de statliga myndigheter som köper tjänster) av krav i samverkansavtalet, dels av enskilda avtal mellan hjälporganen och SOS Alarm.

Utredningen konstaterar att SOS Alarms åtagande gällande samhällets krisberedskap därmed varierar i relation till både stat, kommuner och landsting, då avtal med SOS Alarm i dessa frågor kan vara av olika omfattning. Utredningens experter och sakkunniga anser att detta är en brist som kan hota samhällets krisberedskap i stort. I dag larmar SOS Alarm t.ex. TiB:ar i de landsting respektive krisfunktioner i de kommuner där det finns avtal om detta. När avtal saknas har bolaget inget ansvar för att larma en kommun eller ett landsting som berörs av en händelse. Detta upplevs av kommuner och landsting men även av statliga aktörer skapa oönskade sårbarheter på samhällsnivå. Utredningen delar denna uppfattning. Utredningen har bedömt att de olika avtalskonstruktionerna och graden av frivillighet när det gäller köp av tjänsten vidareförmedling av krisinformation, riskerar att skapa sårbarheter i Sveriges samlade krisberedskapsförmåga.

Utredningen anser att alla funktioner med ett särskilt ansvar för samhällets krisberedskap bör kunna nås av krisinformation från den nationella alarmeringsfunktionen. Utredningens uppfattning är

att det bör ligga i den nationella alarmeringsfunktionens uppdrag att på detta sätt bidra till att säkerställa en viss *nationell* krisberedskapsförmåga. I denna förmåga bör såväl statens som kommuners och landstings krisberedskapsförmåga inkluderas. Utredningen ser i sammanhanget positivt på de förändringar som genomförts gällande grundläggande krisberedskapstjänster genom alarmeringsavtalet och den särskilda finansiering som avsatts för detta från 2018. Fortfarande är det dock oklart vilka tjänster som ska ingå i de grundläggande krisberedskapstjänsterna och finansieras via alarmeringsavtalet.

10.6.3 Arrangera samverkanskonferenser

Allmänt

Bland de uppgifter som regeringen pekat ut i utredningens direktiv som väsentliga för aktörernas förmåga att hantera en olycka eller en kris, finns uppgiften att arrangera samverkanskonferenser på uppdrag av ansvariga aktörer.⁵⁶ I detta avsnitt analyserar utredningen i vilken utsträckning det är ändamålsenligt och lämpligt att den nationella alarmeringsfunktionen anförtros uppgiften att arrangera samverkanskonferenser.

Grundtjänsten som TiB-myndigheterna kan ansluta sig till omfattar enligt bilagan till samverkansavtalet även samverkanskonferenser, vilket innebär att SOS Alarm ska ha förmågan att arrangera telefonkonferenser mellan TiB och de myndigheter och organisationer som behövs för att TiB-myndigheten ska kunna utöva sitt sektorsansvar och geografiska områdesansvar. Här anges också att SOS Alarm ska kunna vara mötesordförande om önskemål finns, kunna dokumentera mötena och sprida dokumentationen i WIS.⁵⁷ I bilagan ställs också krav på att SOS Alarm ska kunna tillhandahålla statistik över bland annat antalet vidarebefordrade larm till MSB.⁵⁸ Här ställs också krav på att SOS Alarm ska medverka vid nationella samverkansövningar enligt nationell övningsplan, samt i överenskomna fall vid regionala samverkansövningar, samt att SOS Alarm

⁵⁶ a. dir. s. 7.

⁵⁷ Se bilaga 8 s. 15.

⁵⁸ a. bilaga s. 16.

ska delta i utvärderingar av samverkansövningar.⁵⁹ Grundtjänsten som anges i samverkansavtalet begränsas för samtliga TiB-myndigheter och MSB till två konferenser för 70 deltagare samt två konferenser för 20 deltagare.⁶⁰

I praktiken innebär tjänsten att SOS Alarm efter begäran från TiB, tar kontakt med samtliga berörda TiB. Kontakten ska tas inom en timme efter begäran. SOS Alarm faciliterar även själva konferensen tekniskt. Det kräver att samtliga berörda lämnar kontaktuppgifter till SOS Alarm, och att SOS Alarm löpande upprättar och uppdaterar kontaktuppgifter. Det kräver även att SOS Alarm har det tekniska stöd som behövs för att facilitera en konferens.⁶¹

Utvecklingsbehov

Enligt SOS Alarm har dagens begränsningar i grundtjänsten överträtts vid flera tillfällen. Vid vissa samverkanskonferenser har antalet deltagare överstigit 130. Samtidigt har det framförts att givet att fler kan vara med och "lyssna av" nationella samverkanskonferenser, så sparar man tid i nästa led i regionala samverkanskonferenser.

Till utredningen har också framförts att det är viktigt att det finns en funktion som har ett utpekat ansvar för att säkerställa teknisk funktionalitet när samverkanskonferenser ska hållas. I ett sådant ansvar har ansetts ingå att upprätthålla och utveckla kompetens kring tekniska möjligheter att arrangera samverkanskonferenser, liksom att ta fram rutiner för hur det ska gå till rent praktiskt. Utan att en sådan funktionalitet finns nationellt, finns risker för att tekniska problem uppstår, liksom osäkerheter om tillvägagångssätt och dubbla kostnader för att säkerställa kompetensen på varje myndighet eller hos varje hjälporgan.

Till utredningen har också framförts att det är absolut vanligast att den aktör som har begärt konferensen eller som är ordförande, sköter själva genomförandet av konferensen. Det har dock påpekats att det även fortsatt är viktigt att den nationella alarmeringsfunktionen *kan* erbjuda att också hålla samman samverkanskonferenser i en ordföranderoll. De kan t.ex. handla om händelser som rör en

⁵⁹ a. bilaga s. 16.

⁶⁰ a. bilaga s. 15.

⁶¹ a. bilaga s. 15.

myndighet som normalt sett inte har en roll inom samhällets krisberedskap eller ett hjälporgan med liten egen kapacitet att hålla samman en samverkanskonferens.

Den nationella alarmeringsfunktionen bör ha till uppgift att arrangera samverkanskonferenser

Utredningen kan konstatera att den tjänst som SOS Alarm i dag erbjuder gällande samverkanskonferens, sker på begäran av ansvariga hjälporgan och myndigheter med ett särskilt ansvar för samhällets krisberedskap. Uppgiften som SOS Alarm har syftar till att tillhandahålla en teknisk lösning för att rent praktiskt kunna genomföra konferenser, liksom att upprätta och uppdatera kontaktuppgifter. Denna ordning ligger i linje med kravet i direktiven till utredningen om att hjälporganen ska behålla fortsatt rådighet över sina resurser, liksom att det varken är nödvändigt eller ändamålsenligt att ge den nationella alarmeringsfunktionen befogenheter inom hjälporganens nuvarande ansvarsområden.⁶² Utredningen anser mot denna bakgrund att den nuvarande ordningen ska finnas kvar.

Utredningen kan också konstatera att tjänstens nuvarande begränsning gällande omfattning upplevs som problematisk. Begränsningen har inneburit att om det uppstått ett behov av en stor mängd samverkanskonferenser, så har särskild finansiering från den aktör som begärt konferensen krävts. Problemet med denna ordning är enligt utredningen att de situationer som har krävt många samverkanskonferenser, ofta är just tidskritiska och innebär stora påfrestningar på delar av samhället. Med andra ord, de händelser som inneburit att gränsen för mängden samverkanskonferenser överträtts, har varit just av den kalibern att behovet av samverkan för gemensam hantering av en händelse varit stort.

Det är utredningens uppfattning att det är just i de situationer där samverkan krävs och behöver ske i stor omfattning som det behöver finnas snabba och enkla möjligheter att kommunicera, samverka och samordna hjälpinsatser för bland annat samhällets hjälporgan, och att en sådan samverkan och kommunikation aktörerna emellan aldrig får hindras av brist på resurser hos någon av aktörerna.

⁶² a. dir. s. 6.

Utredningen anser därför att det bör finnas kapacitet hos en nationell alarmeringsfunktion för att vid t.ex. kriser, större händelser eller situationer med höjd beredskap kunna arrangera många samverkanskonferenser i tät följd, för de berörda aktörerna. Utredningen anser därför att en eventuell övre gräns gällande omfattningen av samverkanskonferenser som kan arrangeras bör ligga avsevärt högre än i dag.

Utredningen har även övervägt att helt ta bort den övre gränsen för mängden samverkanskonferenser som den nationella alarmeringsfunktionen ska kunna stödja tekniskt. Detta har dock inte bedömts lämpligt med hänsyn till en allmän ambition om hushållning med offentliga medel.

10.6.4 Dokumentationsstöd vid hjälpinsatser

Bland de uppgifter som regeringen pekat ut i utredningens direktiv som väsentliga för aktörernas förmåga att hantera en olycka eller en kris, finns dokumentationsstöd vid hjälpinsatser.⁶³ I detta avsnitt har utredningen analyserat i vilken utsträckning det är ändamålsenligt och lämpligt att den nationella alarmeringsfunktionen anförtros uppgiften att bistå med dokumentationsstöd vid hjälpinsatser. Uppgiften att bistå med dokumentation i samband med en hjälpinsats har också nämnts av remissinstanserna som ett av flera sätt att stödja förståelsen och hanteringen av händelser som kan få konsekvenser för samhällets funktionalitet.

Dokumentationsstöd vid hjälpinsats är en av de delar som ingår i ”full larmbehandling” i alarmeringsavtalet som SOS Alarm i dag erbjuder till kommunala räddningstjänster och landstingens ambulanssjukvård. I alarmeringsavtalet anges att om en särskild överenskommelse träffats med ansvarig organisation, genomför SOS-operatören ”fullständig intervju för vidare handläggning med t.ex. (...) *statushantering, registrering och rapportering.*” (utredningens kursivering).⁶⁴

I dag bistår SOS Alarm således med dokumentation vid hjälpinsats i det fall ett sådant avtal finns med ett hjälporgan.

⁶³ a. dir. s. 7.

⁶⁴ Se bilaga 6 s. 15.

I praktiken kan det gå till så att en SOS-operatör dokumenterar (skriver ner) räddningsledarens beslut efter rapport över radio. Denna dokumentation innebär en möjlighet att följa de exakta tidpunkterna för olika beslut t.ex. på en skadeplats. Utredningen har ansett att dokumentation i samband med hjälpinsatser kan antas bidra till information som den nationella alarmeringsfunktionen kan behöva för att kunna upprätta lägesbilder. Dokumentationen kan också ha betydelse i samband med uppföljning, analys och lärande av genomförda hjälpinsatser. Vid större händelser sker en mer omfattande dokumentation hos respektive ansvarig krisberedskapsfunktion.

Utredningen har bedömt att dokumentationsstöd vid hjälpinsats inte kan omfattas av en författningsreglerad ensamrätt. Därtill är det för oprecist och dessutom skulle det få till effekt att ingen annan aktör på marknaden skulle kunna erbjuda sådana tjänster. Utredningen bedömer inte heller att dokumentationsstödet behöver pekats ut som en särskild tjänst. Utredningen bedömer att detta är en del av den fortsatta larmbehandling som sker efter mottagning av larm på nödnummer 112 och en första sortering. Utredningen har alltså ansett att dokumentationsstöd vid hjälpinsatser inte behöver utpekats som en särskild tjänst med betydelse för aktörernas förmåga att hantera en olycka eller en kris som genomgående ska utföras av den nationella alarmeringsfunktionen. Dokumentation vid hjälpinsatser kan också ske hos ansvarigt hjälporgan. Utredningens förslag om en teknisk lösning för mottagning och behandling av larm, samt för informationsdelning och informationssamordning innebär att information om hjälpinsats ska kunna delas mellan hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen. I en sådan lösning bör även dokumentation vid hjälpinsatser kunna ingå. Möjligheterna till lärande och uppföljning av genomförda hjälpinsatser kan genom detta på sikt komma att tillgodoses genom den tekniska lösningen.

10.6.5 Nationell trafiksamordnare för Rakel

Uppgiften att vara nationell trafiksamordnare för Rakel har inte nämnts i direktiven till utredningen. Utredningen har dock under arbetet med uppdraget uppmärksammat att denna uppgift kan vara relevant för en kommande nationell alarmeringsfunktion.

Rakel är det gemensamma sambandssystemet som hjälporganen och aktörer inom samhällets krisberedskap använder i dag. Rakel medger kommunikation i grupper över organisationsgränser genom tillgång till talgrupper med gemensam åtkomst. Vid många parallella händelser eller vid oplanerade situationer, t.ex. vid samverkanskonferenser i Rakel där någon organisation utöver de förplanerade behöver delta, uppkommer dock situationer som kan vara svåra att planera kommunikationsmässigt. Då måste någon kommunikationscentral ha mandat att skapa nya kommunikationsstrukturer för samverkan, att samordna och styra om samtalstrafik vid behov. I särskilda situationer kan det också inträffa att kapaciteten i Rakelnätet inte räcker till pga. hög belastning eller driftstörningar i nätet. I sådana situationer måste åtgärder vidtas för att akut höja kapaciteten i nätet och eventuellt begränsa viss av trafik.

MSB har ett grundläggande ansvar för att trafiken i Rakel sker på ett bra sätt, men behov av en mer operativ hantering av uppkomna problem har framförts av bland annat SOS Alarm och MSB. SOS Alarm och MSB har till utredningen framfört att de anser att en funktion, Nationell trafiksamordnare, bör finnas hos den nationella alarmeringsfunktionen. Detta skulle innebära att också kunna trafiksamordna aktörer vid en händelse, t.ex. i de fall det finns behov av att knyta en aktör tillfälligt till en befintlig talgrupp. Den nationella alarmeringsfunktionen bör dygnet runt ha kapacitet att styra och styra om trafikflöden i kommunikationen vid hjälpinsatser.

MSB har arbetat med att definiera och beskriva en Nationell Samordningsfunktion Samband (NSfS) och ett tänkt uppdrag. Uppdraget skulle vara att förstärka förmågan hos hjälporganen genom att samordna sambandstjänsten vid t.ex. en större händelse, men även vid vardagshändelser. Funktionen skulle kunna stödja aktörsgemensamma sammanhang med bland annat resurser och kompetens. Funktionen skulle vara teknikneutral och kunna omfatta de sambandssystem och sambandsmedel som används. Arbetet med

att ta fram ett förslag på NSfS grundar sig i de behov av samordning av sambandstjänsten som tydliggjordes i samband med skogsbranden i Västmanland.⁶⁵

10.6.6 Stöd till effektiv och säker kommunikation i samband med alarmering och hjälpinsatser

Utredningen har inte haft något uttryckligt uppdrag att pröva om den nationella alarmeringsfunktionen ska ha i uppgift att stödja en effektiv och säker kommunikation i samband med alarmering och hjälpinsatser. Enligt nuvarande alarmeringsavtal ska SOS Alarm medverka till att säkerställa en effektiv kommunikationssamordning i Rakel och bidra med sina resurser till samhällets krisberedskap. SOS Alarm ska kunna administrera, utveckla och erbjuda samordningstjänster kopplat till Rakel för stat, landsting och kommuner bland annat för att skapa och administrera kommunikationsgrupper som underlättar samverkan mellan berörda aktörer och organisationer.⁶⁶

Utredningen föreslår i kapitel 13 att en tjänsteorienterad teknisk lösning ska inrättas för mottagning och behandling av larm, samt för informationsdelning och informationssamordning inom samhällets alarmeringstjänst. Utredningen föreslår där att den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen ska vara skyldiga att ansluta sig till den tekniska lösningen så snart den finns på plats, liksom att viss information i samband med larmbehandlingen automatiskt ska delas mellan den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen. I kapitel 13 redogör utredningen för behovet av att säkerställa att den tekniska lösningen uppfyller tillräckliga krav på skydd och säkerhet.

De krav som uttrycks i alarmeringsavtalet kring kommunikationssamordning i Rakel, innebär att SOS Alarm i dag har en roll i att stödja effektiv kommunikation mellan hjälporganen i samband med alarmering och hjälpinsatser. I kapitel 13 beskriver utredningen ett förslag om en framtida kommunikationslösning för aktörer inom

⁶⁵ MSB (2017) Beslutsunderlag för fortsatt arbete med utformning av Nationell Samordningsfunktion Samband (NSfS) Dnr 2017-2101 s. 8, 22.

⁶⁶ a. bilaga.

allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar för närvarande bereds inom Regeringskansliet.

I dag har SOS Alarm en i huvudsak operativ roll i samband med alarmering. Det handlar om att genom larmbehandlingen säkerställa att rätt hjälp når fram i rätt tid. I samband med att samverkansavtalet upprättades mellan MSB och bolaget, så fick SOS Alarm ett ansvar att också stödja kommunikation och samverkan i samband med händelser och olyckor. Utredningen uppfattar att samhällets förmåga till samverkan och kommunikation under senare tid har blivit allt mer central för att kunna hantera olyckor och kriser effektivt (se även kapitel 13, avsnitt 13.1.2). I detta sammanhang har den nationella alarmeringsfunktionen en nyckelroll. Utredningen anser att detta också behöver åskådliggöras i uppdraget till den nationella alarmeringsfunktionen.

Utredningens uppdrag har syftat till att åstadkomma en mer samordnad alarmeringstjänst. En vital och bärande del i en sådan alarmeringstjänst är fungerande kommunikation och informationsutbyte mellan den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen, liksom med de övriga aktörer som har ett utpekat ansvar för samhällets krisberedskap. Även andra aktörer, enskilda och frivilligorganisationer, kan bistå vid en olycka eller händelse. Det är utredningens bedömning att en framtida nationell alarmeringsfunktion därför fortsatt och löpande bör ha en roll i att stödja effektiv och säker kommunikation i samband med hjälpinsatser, oavsett i vilken kanal som kommunikationen sker.

10.6.7 Journummer 116 000

Journummer 116 000 är ett EU-gemensamt nummer för försvunna barn. Det är en direkt följd av EU-lagstiftning och någon måste därför svara för detta nummer även fortsättningsvis.

Enligt alarmeringsavtalet ska SOS Alarm svara för journumret 116 000. SOS Alarm ska svara för att dygnet runt kunna ta emot samtal på telefonnumret och vidarebefordra samtalen till ansvariga myndigheter, liksom där så är möjligt stödja utredningsarbetet. EU:s direktiv om samhällsomfattande tjänster kräver att medlemsländerna ska garantera att medborgarna har tillgång till journumret

116 000 för försvunna barn.⁶⁷ Syftet är att det dygnet runt ska gå att ringa ett och samma telefonnummer oavsett i vilket EU-land man befinner sig.⁶⁸

SOS-operatörerna hanterar samtalen till journumret 116 000 på ungefär samma sätt som ett 112-samtal, men ställer frågor enligt ett särskilt intervjustöd. SOS-operatören ställer endast några få frågor innan samtalet kopplas vidare till polisen som sedan gör en djupare intervju. För den som vill anmäla ett försvunnet barn går det även bra att ringa nödnumret 112 och samtalet kopplas även då till polisen för vidare hantering.⁶⁹

10.6.8 Den nationella alarmeringsfunktionen ska ha till uppgift att utföra vissa stödjande uppgifter

Utredningen har i detta avsnitt analyserat i vilken utsträckning det är ändamålsenligt och lämpligt att den nationella alarmeringsfunktionen anförtros följande uppgifter:

- Vidareförmedling av krisinformation till krisberedskapsfunktioner,
- Arrangerande av samverkanskonferenser samt
- Dokumentationsstöd vid hjälpinsatser.

Därutöver har utredningen analyserat i vilken utsträckning det även är ändamålsenligt och lämpligt att den nationella alarmeringsfunktionen anförtros följande uppgifter:

- Nationell trafiksamordning för Rakel,
- Stöd till effektiv och säker kommunikation i samband med alarmering och hjälpinsatser
- Mottagning av larm på journummer 116 000.

⁶⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsombäddande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (direktiv om samhällsombäddande tjänster) (EGT L 108, 24.4.2002, s. 51), Artikel 27a, punkt 4.

⁶⁸ Bilaga 6 s. 5.

⁶⁹ www.sosalarm.se/viktiga-telefonnummer/116000/ (hämtad 20180314).

I det följande redogör utredningen för sin bedömning av de olika tjänsterna var för sig.

Vidareförmedling av krisinformation

Utredningen bedömer att det är både *ändamålsenligt* och *lämpligt* att funktionen får ett ansvar för vidareförmedling av krisinformation till alla funktioner med ett särskilt ansvar för samhällets krisberedskap. Tjänsten är enligt utredningen central för samhällets krisberedskap, för hjälporganens förmåga till snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser och för enskildas säkerhet och trygghet. Att kunna förmedla och ta del av krisinformation kan beskrivas som en nyckelfunktion för att kunna hantera kriser, liksom vid allvarigare lägen, situationer med höjd beredskap och krig. Utredningen bedömer att den nationella alarmeringsfunktionens vidareförmedling av krisinformation behöver säkerställas på ett mer likartat sätt än genom dagens unika avtalslösningar. Därför bör den säkerställas under alla omständigheter.

Arrangerande av samverkanskonferenser

Utredningen bedömer att det är både *ändamålsenligt* och *lämpligt* att funktionen får ett ansvar för att arrangera samverkanskonferenser. Tjänsten är enligt utredningen central för samhällets krisberedskap, för hjälporganens förmåga till snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser och för enskildas säkerhet och trygghet. Därför bör den säkerställas under alla omständigheter. Utredningen har under arbetet kunnat konstatera att begreppet samverkanskonferens inte riktigt korrekt beskriver det arbete som SOS Alarm i dag gör, eller svarar mot de behov som regeringen givit uttryck för i direktiven. Att ”arrangera samverkanskonferens” innebär enligt utredningen en särskild uppgift att i samband med större händelser och/eller vid behov av samordning och kommunikation mellan samhällets hjälporgan och andra samhällsaktörer bistå med dels ett tekniskt stöd för sådan kommunikation och samordning, dels med själva samordningen av och kontakterna med de aktörer som ska delta. I vissa fall handlar det också om att svara för att hålla samman ett möte eller en kommunikation mellan aktörerna, dvs. motsvarigheten till en

ordföranderoll. Att ”arrangera samverkanskonferens” innebär alltså inte någon uppgift att bistå med att facilitera samverkanskonferenser mellan vilka aktörer som helst som vill samverka, enligt utredningens uppfattning. I de allra flesta fall innebär uppgiften heller inget ansvar för själva mötet eller någon ordföranderoll. I vissa fall och på begäran, ska dock en sådan funktionalitet kunna erbjudas.

Dokumentationsstöd vid hjälpinsatser

Utredningen har tidigare i detta avsnitt bedömt att tjänsten dokumentationsstöd vid hjälpinsatser inte behöver utpekas som någon särskild tjänst hos den nationella alarmeringsfunktionen, eftersom denna tjänst är en del av den nationella alarmeringsfunktionens och hjälporganens roll i larmbehandlingen. Den nationella alarmeringsfunktionens och hjälporganens roller och ansvar i larmbehandlingen har beskrivits närmare i kapitel 8. Uppgiften att svara för dokumentation vid hjälpinsatser ska kunna hanteras antingen av hjälporganen själva, eller av den nationella alarmeringsfunktionen enligt avtal med ansvarigt hjälporgan.

Nationell trafiksamordning för Rakel

Utredningen bedömer att det är både *ändamålsenligt* och *lämpligt* att funktionen får ett ansvar för nationell trafiksamordning för Rakel. Tjänsten är enligt utredningen central för samhällets krisberedskap, för hjälporganens förmåga till snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser och för enskildas säkerhet och trygghet. Därför bör den säkerställas under alla omständigheter. Rollen som nationell trafiksamordnare för Rakel är en uppgift som rör den nationella alarmeringsfunktionen i relation till framför allt hjälporganen. Samordningsbehoven uppstår i dessa sammanhang, på samma sätt som för samverkanskonferenser, ofta i samband med allvarigare olyckor eller större händelser.

Stöd till effektiv och säker kommunikation i samband med alarmering och hjälpinsatser

Utredningen bedömer att det är både *ändamålsenligt* och *lämpligt* att funktionen får ett ansvar för att stödja effektiv och säker kommunikation i samband med alarmering och hjälpinsatser. Tjänsten är enligt utredningen central för samhällets krisberedskap, för hjälporganens förmåga till snabba och effektiva hjälpinsatser och för enskildas säkerhet och trygghet. Därför bör den säkerställas under alla omständigheter. Uppgiften att stödja effektiv och säker kommunikation är en uppgift som rör den nationella alarmeringsfunktionen i relation till framför allt hjälporganen. Samordningsbehoven kan i dessa sammanhang uppstå vid alla typer av händelser, från mindre olyckor till i samband med allvarigare olyckor eller större händelser.

Journummer 116 000

Regeringen har inte angett i direktiven till utredningen att den nationella alarmeringsfunktionen i framtiden bör kunna ta emot larm på detta journummer. Som framgått ovan hanteras dock samtal till journummer 116 000 likt ett larm på nödnummer 112 och efter inledande frågor kopplas sådana larm vidare till polisen. Journumret har därför en nära anknytning till nödnumret 112 och regeringens ambition att Sverige endast ska ha ett gemensamt nödnummer. Utredningen anser därför att den nationella alarmeringsfunktionen ska ha till uppgift att ta emot larm på journummer 116 000.

10.6.9 Den nationella alarmeringsfunktionens tjänster ska omfattas av en författningsreglerad ensamrätt

Utöver den analys som utredningen har gjort gällande ändamålsenligheten och lämpligheten i att den nationella alarmeringsfunktionen anförtros de uppgifter som anges ovan, har utredningen också prövat om tjänsterna är så nära förknippade med funktionens grundläggande uppdrag inom larmbehandlingen att de kan anses som till larmbehandlingen anknyttande tjänster och att de därmed bör om-

fattas av den författningsreglerade ensamrätten. I det sammanhanget har en bedömning gjorts utifrån om tjänsterna är att bedöma som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGI) enligt EU-rätten, i enlighet med vad som beskrivs i avsnitt 6.3.7. I det följande redogör utredningen för sin bedömning av de olika tjänsterna.

Tjänster som bör omfattas av den författningsreglerade ensamrätten

Det är utredningens uppfattning att tjänsterna *vidareförmedling av krisinformation, arrangerande av samverkanskonferenser och nationell trafiksamordning för Rakel* samtliga är nära anknutna till den roll som funktionen har inom alarmeringen. Ofta är det genom ett larm på nödnummer 112 som den första indikationen om en händelse som kan föranleda en kris kommer. Genom hanteringen av inkommande larm på nödnummer 112 blir en nationell alarmeringsfunktion dessutom uppmärksam på sådant som händelseförlopp, eventuella eskaleringar eller sammanträffanden som kan vara indikationer på större händelser, t.ex. en mer omfattande samhällsstörning. Genom sin roll i larmbehandlingen har den nationella alarmeringsfunktionen också en upparbetad kontaktyta mot de aktörer som är potentiella mottagare av tjänsterna ovan, såsom räddningschefer i beredskap i de kommunala räddningstjänsterna.

Ur utredningens perspektiv framstår det som väsentligt att dessa uppgifter hos en nationell alarmeringsfunktion kan garanteras stabilitet och långsiktighet samt att de kan utövas likvärdigt över hela landet och utan någon ekonomisk hänsyn. Möjligheten att utföra tjänsterna ska inte vara beroende av en utveckling på en marknad. Utredningen kan konstatera att dessa uppgifter inte har något ekonomiskt syfte, utan syftar till att säkerställa samordning och kommunikation mellan samhällsaktörerna, företrädesvis hjälporganen, genom ett nationellt stöd för informationsförmedling, kommunikation och samverkanskonferens.

Utredningen anser att det finns goda skäl till att enbart en aktör i samhället ska anförtros dessa uppgifter. De situationer som föranleder dessa uppgifter är ofta tidskritiska och svåröverblickbara. I dessa situationer är det viktigt att minska komplexiteten gällande de praktiska förutsättningarna till kommunikation mellan de berörda, såsom hjälporgan och andra inblandade. De berörda samhällsaktö-

rerna måste kunna lägga allt sitt fokus på att hantera den situation som uppstått och/eller skademinimering. Det är utredningens bedömning att dessa tjänster bör omfattas av funktionens författningsreglerade ensamrätt.

Utredningen har även övervägt om uppgiften att *ta emot larm på journalnummer 116 000* hos en nationell alarmeringsfunktion bör omfattas av ensamrätten. I sin bedömning kan utredningen konstatera att denna uppgift inte har något ekonomiskt syfte, utan finns till för att garantera allmänheten säkerhet och trygghet genom ett EU-gemensamt telefonnummer för anmälan av försvunna barn. Utredningen kan inte se att det finns någon marknad inom detta område eller att detta uppdrag som den nationella alarmeringsfunktionen föreslås få skulle ha någon inverkan på en marknad.

Uppgiften att ta emot larm på journalnummer 116 000 är också den nära knuten till den nationella alarmeringsfunktionens roll i larmbehandlingen. Larm om försvunna barn inkommer även på nödnummer 112 i dag. Genom sin roll i larmbehandlingen har den nationella alarmeringsfunktionen också en upparbetad kontaktyta mot Polisen, som är det hjälporgan som i detta sammanhang ansvarar för den vidare hanteringen.

Dessutom anser utredningen att när det gäller denna tjänst så finns goda skäl till att enbart en aktör i samhället har uppdraget. När det gäller journalnummer 116 000 ska det inte råda några tvivel om vem som har uppdraget att ta emot dessa larm. Det är utredningens bedömning att denna uppgift bör omfattas av funktionens författningsreglerade ensamrätt.

Från utredningens perspektiv framstår det som väsentligt att samtliga ovanstående uppgifter hos en nationell alarmeringsfunktion kan garanteras stabilitet och långsiktighet samt att de kan utövas likvärdigt över hela landet och utan någon ekonomisk hänsyn. Utredningen anser att dessa uppgifter hos en nationell alarmeringsfunktion ska finansieras över statsbudgeten.

Tjänster som inte kan omfattas av en författningsreglerad ensamrätt

Enligt utredningen kan inte uppdraget att *stödja effektiva och säkra kommunikationer i samband med alarmering och hjälpinsatser* omfattas av någon författningsreglerad ensamrätt för den nationella

alarmeringsfunktionen. Till detta är uppdraget allt för vittomfattande och generellt. Uppdraget rör den grundläggande karaktären på den nationella alarmeringsfunktionens hela uppdrag, och har inte heller närmare specificerats av utredningen. Ett uppdrag av denna karaktär speglar en ambition och en inställning som bör genomsyra den nationella alarmeringsfunktionen i sin helhet, men uppdraget är inte uppföljningsbart eller möjligt att definiera i praktiska termer på samma sätt som vissa andra av funktionens uppdrag. Det vore alltså svårt att avgränsa detta uppdrag på ett sätt som möjliggör en inramning för en eventuell författningsreglerad ensamrätt.

Utredningen anser dessutom att det är en fördel om fler aktörer än den nationella alarmeringsfunktionen arbetade med att stödja effektiva och säkra kommunikationer i samband med alarmering och hjälpinsatser. I själva verket anser utredningen att detta är ett uppdrag som bör gälla samtliga aktörer inom samhällets alarmeringstjänst.

10.7 Den nationella alarmeringsfunktionen ska förmedla informations- och varningstjänster

Förslag: Den nationella alarmeringsfunktionen ska förmedla informations- och varningstjänster på uppdrag av berörda myndigheter och andra organ och med stöd av underlag från dessa. Vid störning i 112-funktionen får den nationella alarmeringsfunktionen själv begära VMA.

Den nationella alarmeringsfunktionen ska ansvara för det särskilda informationsnumret 113 13.

Förslagen genomförs genom 12 § alarmeringslagen och 6 § alarmeringsförordningen.

Bedömning: Eftersom tjänsterna är att anse som till larmbehandlingen anknyttande tjänster så omfattas de av den nationella alarmeringsfunktionens författningsreglerade ensamrätt.

Det är ändamålsenligt och lämpligt att den nationella alarmeringsfunktionen anförtros ovan nämnda stödjande uppgifter.

MSB bör fortsatt ansvara för Krisinformation.se.

Systemet för information och varning till hela befolkningen behöver analyseras av Statskontoret ur ett helhetsperspektiv, ur hela hotskalan och utifrån den pågående teknikutvecklingen.

Statskontoret bör få i uppdrag av regeringen att analysera systemet för information och varning till hela befolkningen ur ett helhetsperspektiv. I en sådan analys bör ingå att pröva om användningen av utomhussignal i samband med viktigt meddelande ska avvecklas.

Skälen för utredningens förslag och bedömningar

10.7.1 Inledning

I utredningens direktiv har regeringen angett att den nationella alarmeringsfunktionen på uppdrag av berörda myndigheter och andra organ och med stöd av underlag från dessa bör kunna utföra informations- och varningstjänster i samband med allvarliga olyckor och kriser. I direktivet exemplifieras detta med viktigt meddelande till allmänheten (VMA), webbplatsen krisinformation.se och det särskilda informationsnumret 113 13 för större eller extraordinära händelser.⁷⁰

Vidare har i direktivet angetts att i vissa fall, t.ex. vid störningar i 112-funktionen, så ska den nationella alarmeringsfunktionen på egen hand kunna utföra informations- och varningstjänster.

I detta avsnitt har utredningen haft i uppgift att analysera

- i vilken utsträckning det är *ändamålsenligt och lämpligt* att den nationella alarmeringsfunktionen anförtros informations- och varningstjänster,
- om tjänsterna är att bedöma som *så nära förknippade med funktionens grundläggande uppdrag* inom larmbehandlingen att de kan anses som till larmbehandlingen *anknyttande tjänster och att de därmed omfattas av den författningsreglerade ensamrätten*. I det sammanhanget har det varit centralt att bedöma om tjänsten är EU-rättsligt att bedöma som tjänster av allmänt intresse eller inte i enlighet med vad som beskrivs i avsnitt 6.3.7.

⁷⁰ a. dir. s. 7.

I analysen av ändamålsenligheten och lämpligheten i dessa uppgifter hos en nationell alarmeringsfunktion, har utredningen bedömt hur de uppgifter som nämns i exemplen ovan utförs i dag och ändamålsenligheten och lämpligheten i detta. Utredningen har noterat att VMA-systemet är komplext och innefattar många olika delar, och analysen och bedömningarna har därför utgått från de uppgifter som SOS Alarm har i dag och de eventuella problem som utredningen identifierat. Utredningen har ansett att detta är relevant att belysa i relation till en kommande nationell alarmeringsfunktions uppdrag. När utredningen som ett led i arbetet med uppdraget har uppfattat att delar i systemet behöver omprövas, har det lyfts fram. Någon genomgripande översyn av VMA-systemet har dock inte gjorts.

10.7.2 Viktigt meddelande till allmänheten (VMA)

VMA-systemet (viktigt meddelande till allmänheten) är ett varnings- och informationssystem som används för att varna och informera om svåra störningar i viktiga samhällsfunktioner och vid krishantering i samband med extraordinära händelser, dels genom en ljudsignal utomhus, dels genom utsändning av meddelanden. Systemet kan användas vid t.ex. större bränder, gasutsläpp, dammbrott eller kärnkraftsolyckor.

Ursprungligen byggde systemet på varning via signaler utomhus i vissa fall samt varningsmeddelanden utsända genom radio och tv.⁷¹ I dag kan VMA utfärdas i tre olika kanaler:

- *Utomhusvarning.* Utomhusvarningssystemet består av omkring 4 500 ljudsändare, så kallade tyfoner eller ”Hesa Fredrik”, som finns i flertalet orter med över 1 000 invånare och inom området runt kärnkraftverk.⁷² Signalen byggdes som en del av krigsplaneringen och för att kunna varna befolkningen inför ett förestående angrepp från luften. Signalsystemet byggdes kring skyddsrumsorterna. I dag finns inte detta varningssystem kvar i bruk. I stället används ljudanläggningarna för varning i samband med fredstida olyckor och faror. En utomhusvarning ska följas

⁷¹ Se prop. 2016/17:113 s. 7 f.

⁷² Prop. 2016/17:113 s. 9.

av ett VMA, ett viktigt meddelande utsänt genom radio och tv.⁷³ MSB har konstaterat att signalen viktigt meddelande genom utomhusvarning endast används i ett fåtal fall. Under senare år har det skett i genomsnitt en gång om året.⁷⁴

- *Radio och tv.* Programföretagen Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB har en skyldighet att kostnadsfritt sända varnings- och informationsmeddelanden.⁷⁵ Ytterligare ett sätt att larma genom radio gäller vid kärnkraftsolyckor och sker genom de cirka 30 000 larmmottagare som finns i hem i närheten av kärnkraftverk.
- *Varning via fast och mobil telefoni.* SOS Alarm har sedan år 2013 haft i uppdrag att ta fram ett system för att kunna skicka viktigt meddelande till allmänheten genom mobil och fast telefoni, som ett komplement till ovanstående kanaler. I dag skickas meddelanden till fasta telefoner, till mobilabonnenter med registrerad adress i ett drabbat område⁷⁶ liksom till mobiltelefoner som befinner sig i ett drabbat område (det senare möjliggjordes genom ny lagstiftning som trädde i kraft 1 juli 2017).⁷⁷

Ordningen för VMA-meddelanden i media beskrivs i en överenskommelse mellan Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, Sveriges Utbildningsradio AB, MSB och SOS Alarm (avseende 7 § i överenskommelsen). I denna överenskommelse anges att begäran av VMA görs hos SOS Alarm som vidareförmedlar kontakten till Sveriges Radio AB:s sändningsledning. Enligt sändningstillstånden för Sveriges Radio AB och Sveriges Television AB avseende mark-sändningar ska bolagen kostnadsfritt sända informations- och varningsmeddelanden. På motsvarande sätt, framgår i beslut om sändningstillstånd om marknätet från Myndigheten för radio och TV att flera svenska programföretag kostnadsfritt ska sända var-

⁷³ MSB (2017) Befolkningsskyddets förmåga och anpassning till nutida förhållanden. Dnr 2017-695 s. 8.

⁷⁴ MSB (2017) Omständigheterna kring SOS Alarms felaktiga VMA-larm i Stockholm den 9 juli 2017 MSB:s Dnr 2017-7376 s. 4.

⁷⁵ 4 kap. 9 § 15 och 11 kap 3 § 15 radio- och tv-lagen (2010:696).

⁷⁶ När samtliga mobiloperatörer kan leverera uppgifter till SOS Alarm (beräknas ske under våren 2018), kommer förmedlingen av meddelanden utifrån registrerad adress enbart att användas som en redundant lösning för förmedling av varning.

⁷⁷ www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/viktiga-meddelanden-till-allmanheten-via-telefon (hämtad 20180314), H401F6U12, prop. 2016/17:13.

ningsmeddelanden av vikt för allmänheten. Även med vissa kommersiella tv-bolag har överenskommelse om VMA ingåtts. Vissa lokalradiostationer har därutöver mottagare som bryter automatiskt för VMA utan att det finns någon överenskommelse om detta.

VMA kan utformas som ett varningsmeddelande (VMA Varningsmeddelande) eller informationsmeddelande (VMA Informationsmeddelande). VMA Varningsmeddelande sänds då det bedöms finnas en risk för omedelbar och allmän fara för liv och hälsa, betydande skada på egendom eller miljö eller vid risk för spridning av en allvarlig smittsam sjukdom. Syftet med VMA Varningsmeddelande är att uppmärksamma allmänheten på risken eller hotet och att ge direkt vägledning om de åtgärder som omedelbart behöver vidtas.⁷⁸

VMA Informationsmeddelande sänds för att förebygga och begränsa väsentliga och omfattande skador på liv, hälsa, egendom eller miljö och vid smittspridning. Syftet är att, utan krav på omedelbarhet, ge vägledande information för att i en allvarlig händelse minska riskerna för skada på liv, hälsa, egendom eller miljö.⁷⁹

Sveriges Radio AB och Sveriges Television AB har också ett allmänt uppdrag att sända meddelanden som är av vikt för allmänheten om en myndighet begär det, i form av ett enklare *Myndighetsmeddelande*.⁸⁰

I överenskommelsen anges också vilka myndigheter som är behöriga att begära VMA. Behörigheterna ser olika ut beroende på vilken meddelandetyper som avses. Bland de myndigheter och andra organ som har behörighet att begära VMA-varning ingår t.ex. räddningschef/räddningsledare för kommunal räddningstjänst och polismyndigheten. För VMA-information är även t.ex. regeringen med Regeringskansliet, teleoperatörer samt kommuner och lands- ting behöriga.⁸¹ I överenskommelsen anges också att ”alarmerings- företag som bistår behöriga myndigheter” har egen behörighet att begära VMA.⁸² Det är Sveriges Radio AB som har programbolagens

⁷⁸ Överenskommelse angående varnings- och informationssystemet Viktigt Meddelande till Allmänheten (VMA), MSB:s diarienummer 2012-6387, s. 1.

⁷⁹ a. Överenskommelse s. 2.

⁸⁰ a. Överenskommelse s. 1.

⁸¹ a. Överenskommelse s. 2.

⁸² Se Sändningstillstånd för Sveriges Radio AB, Bilaga till regeringsbeslut 82, 2013-12-19 Tillstånd för Sveriges Radio AB att sända ljudradio (Ku2013/2083/MFI (delvis), Ku2013/2310/MFI (delvis), Ku2013/2524/MFI) s. 6, Se också Överenskommelse angående varnings- och informationssystemet Viktigt Meddelande till Allmänheten (VMA), MSB:s diarienummer 2012-6387, s. 2-3 (6-9 §§).

uppdrag att slutligen utforma meddelandet – ”originalVMA” – som görs tillgängligt via ett öppet API⁸³.

Det praktiska förfarandet vid en olycka eller allvarlig händelse kan sammanfattas i att berörd räddningsledare (eller annan befattning med behörighet att begära VMA), ringer till SOS Alarms krisberedskapsavdelning (KBA) på ett särskilt telefonnummer. KBA kopplar i sin tur in Sveriges Radio för ett trepartssamtal för vidare handläggning.⁸⁴

Utvecklingen inom VMA-systemet

Det totala antalet VMA har ökat kraftigt under senare år. Under 2017 begärdes och sändes 46 VMA. Av dessa sändes 11 som VMA-Varningsmeddelande och 35 som VMA-Informationsmeddelande.

Samtidigt sänds signalen viktigt meddelande genom utomhusvarning allt mer sällan, i relation till meddelanden genom övriga kanaler. MSB har, bland annat mot denna bakgrund, i en rapport till regeringen ställt sig frågan om utomhussignalen behövs.⁸⁵

Under arbetets gång har det för utredningen framträtt vissa oklarheter och behov av utveckling gällande VMA-systemet och verkställandet av VMA. Nedan sammanfattas utredningens iakttagelser på området.

Ett komplext system

Utredningen kan konstatera att VMA-systemet så som det är konstruerat, är komplext och svårt att överblicka. I systemet ingår dels hjälporganen och andra som är behöriga att begära VMA, SOS Alarm (som är den aktör som räddningsledare eller annan behörig ringer vid en olycka eller allvarlig händelse), Sveriges Radio (som

⁸³ API står för Application Programming Interface, och är en specifikation av hur olika applikationsprogram kan använda och kommunicera med en specifik programvara. API:er gör det möjligt att på ett strukturerat sätt återanvända redan utvecklad och kvalitetssäkrad mjukvara. Med hjälp av SR:s öppna API kan alla som önskar t.ex. hämta information om kanaler, program, sändningar, nyheter, sport, trafikmeddelanden, låtlistor etc. <http://sverigesradio.se> (hämtad 20180314).

⁸⁴ Räddningstjänsten Östra Götaland (2017) Utredning Händelö Dnr. RGÖ-2017/2801 s. 5.

⁸⁵ MSB (2017) Omständigheterna kring SOS Alarms felaktiga VMA-larm i Stockholm den 9 juli 2017 MSB:s Dnr 2017-7376, s. 4 och 9 f.

utformar själva meddelandet), MSB (som är en av parterna i överenskommelsen med programbolagen) och Regeringen (som i sin roll som ägare av SOS Alarm formulerat uppdrag till SOS Alarm genom alarmeringsavtalet). Samtliga aktörer har mer eller mindre inflytande över VMA-systemets utformning, liksom över praktiken i samband med beslut om och förmedling av VMA (om än indirekt). Ingen aktör har utpekat tolkningsföreträdare i fråga om VMA-systemet som helhet. MSB har pekat på att den spridning av ansvar och befogenheter som i detta fall ryms inom systemet, innebär risker för missförstånd om vad som gäller i situationer när det kan vara aktuellt att begära VMA.

MSB har föreslagit att ”en samlad syn på hur varning och information till hela befolkningen i hela hotskalan ska säkerställas” bör tas fram, och att regeringen därför beslutar om ett utredningsarbete på området.⁸⁶ MSB har också föreslagit att de ska öka sin information och utbildning till allmänheten och berörda aktörer om hur varning och information ska ske vid olyckor och allvarliga händelser.⁸⁷

Rutiner för de som ska begära VMA

Utredningen kan konstatera att det finns en okunskap och osäkerhet om betydelsen i och skillnaden mellan de olika meddelandetyperna VMA-varningsmeddelande, VMA-informationsmeddelande och myndighetsmeddelande, även bland personer med behörighet att begära VMA.⁸⁸

I en rapport kring hanteringen av VMA i samband med en händelse med en överhettad tank med akrylsyra under sommaren 2017, konstateras t.ex. att bland annat kunskapsbrister hos ansvarig räddningschef i beredskap och upplevda otydligheter i systemet ansågs ha lett till att sändningen av meddelandet fördröjdes med 30–60 min.⁸⁹ I rapporten konstateras att företrädare för SOS Alarms krisberedskapsavdelning har liknande erfarenheter. Deras generella bild är att de som kontaktar SOS Alarm och Sveriges

⁸⁶ a. MSB s. 18.

⁸⁷ a.MSB. s. 16-17.

⁸⁸ a.MSB. s. 16

⁸⁹ Räddningstjänsten Östra Götaland (2017) Utredning Händelö Dnr. RGÖ-2017/2801 s. 13.

Radio ofta är osäkra på hur en begäran ska göras, liksom på skillnaderna mellan de meddelandeformer som kan väljas. En förklaring till detta kan vara att de flesta som begär VMA, bara gör det en eller ett fåtal gånger under sitt yrkesliv.⁹⁰

Teknikutvecklingen utmanar systemet

Också teknikutvecklingen innebär att VMA-systemet utmanas. MSB konstaterar t.ex. att den minskade användningen av utomhusvarningen kan relateras till teknikutvecklingen och ökade kommunikationsmöjligheter generellt, som innebär att de flesta människor är nåbara via mobil telefoni även utomhus i dag. Även om mobilnäten är sårbara och de andra VMA-kanalerna därför har en stabilare funktionalitet, så sker i dag ett arbete för att öka stabiliteten även i de mobila lösningarna.⁹¹

Genom mobilen kan både radio och tv nås, liksom krisinformation via webbsidor, sociala medier och andra kanaler.⁹² I dag är många vana vid att söka efter information på webben eller sociala medier så fort man vill ha reda på något. Utvecklingen väcker frågor om möjligheterna till samordning mellan webbaserad information i samband med olyckor och allvarliga händelser och den information som sänds genom VMA-systemet.

Innebörden och motiven till utombussignalen

Utredningen kan konstatera att ändamålsenligheten och lämpligheten i VMA-signal utomhus kan ifrågasättas. MSB har konstaterat att i takt med att allt fler viktiga meddelanden förmedlas och sänds utan att utombussignalen används, finns en risk att osäkerheten bland allmänheten ökar om signalens innebörd.⁹³ MSB har också konstaterat att det är allt färre som förmår att skilja på signalen

⁹⁰ a. Räddningstjänsten Östra Götaland s. 13.

⁹¹ Det pågår t.ex. ett arbete för att åstadkomma en säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar, Se vidare kapitel 13. På EU-nivå sker också ett arbete för att implementera standarden EU-Alert (Cell Broadcast), som är en informationssäkrad metod för varning.

⁹² MSB (2017) Omständigheterna kring SOS Alarms felaktiga VMA-larm i Stockholm den 9 juli 2017 MSB:s Dnr 2017-7376 s. 4, 9 f.

⁹³ a. MSB s. 10.

viktigt meddelande och det varningsmeddelande som ska följa på signalen.⁹⁴ MSB har nyligen överlämnat en rapport till regeringen om befolkningsskyddets förmåga att möta de krav som höjd beredskap och krig kan medföra. Bland annat konstaterar MSB att skyddsrum behöver tillhandahållas. MSB konstaterar, att för att skyddsrum ska kunna fylla sin funktion i samband med angrepp från luften krävs ett fungerande förvarningssystem, något som aktualiserar frågan om ett återupptagande av användningen av signalen *flyglarm*.⁹⁵ Myndigheten avser att ta fram förslag till framtida tekniska lösningar för effektiv varning till befolkningen både i krig och fred.⁹⁶ MSB har vidare med anledning av detta ansett att frågan om användningen av ljudsignaler utomhus och kommunikation till befolkningen om utomhussignaler och deras innebörd behöver betraktas ur ett helhetsperspektiv.⁹⁷

Tolkningsutrymmen i nuvarande ordning

SOS Alarms behörighet att själv begära VMA gäller i dag utan begränsning.⁹⁸ Utredningen har dock uppfattat att skälet till att bolaget har egen behörighet främst rör möjligheten att nå ut med information om avbrott eller störningar gällande möjligheten att nå nödnummer 112. MSB har också i en nyligen publicerad rapport tolkat innebörden i bestämmelsen som ett sätt att möjliggöra för SOS Alarm att nå ut med information om avbrott i funktionen hos nödnummer 112.⁹⁹

SOS Alarm har till utredningen framfört att bolaget önskar kunna använda den egna behörigheten att begära VMA också vid mycket tidskritiska och akut livsavgörande situationer. Bolaget har förut-

⁹⁴ a. MSB s. 16.

⁹⁵ Signalen flyglarm innebär en uppmaning att omedelbart uppsöka skyddsrum eller annan skyddad plats. Se MSB:s föreskrifter på området (MSBFS 2011:5) om varning utomhus.

⁹⁶ MSB (2017) Befolkningsskyddets förmåga och anpassning till nutida förhållanden. Dnr 2017-695 s. 10, 15.

⁹⁷ a.a. s. 10–11.

⁹⁸ Se Sändningstillstånd för Sveriges Radio AB, Bilaga till regeringsbeslut 82, 2013-12-19 Tillstånd för Sveriges Radio AB att sända ljudradio (Ku2013/2083/MFI (delvis), Ku2013/2310/MFI (delvis), Ku2013/2524/MFI) s. 6, Se också Överenskommelse angående varnings- och informationssystemet Viktigt Meddelande till Allmänheten (VMA), MSB:s diarienummer 2012-6387, s. 2–3 (6–9 §§).

⁹⁹ MSB (2017) Omständigheterna kring SOS Alarms felaktiga VMA-larm i Stockholm den 9 juli 2017 MSB:s Dnr 2017-7376 s. 6.

spått att en sådan möjlighet sannolikt skulle nyttjas mycket sällan, men att det ändå kan anses motiverat med hänsyn till möjligheten att varna för att rädda liv. Ett exempel på en sådan sällanhändelse som lyfts fram är olyckan vid Tjörnbron.¹⁰⁰

Behov av översyn av VMA-systemet

VMA-systemet är komplext och omfattar många organisationer. En uppfattad otydlighet kring roller och ansvar i systemet har framkommit hos många av de aktörer som utredningen har varit i kontakt med under arbetet. Det är viktigt att både de aktörer som ska besluta om och ansvara för VMA i dess olika former behärskar systemet och tekniken, liksom att det är tydligt på vilka grunder olika former av VMA ska meddelas. Varning och information som sänds till allmänheten i samband med olyckor och andra allvarliga händelser måste kunna förmedlas snabbt men också säkert. Sådant som informationens riktighet, spårbarhet, konfidentialitet och tillgänglighet måste kunna säkerställas. Det är också viktigt att de kanaler som används för varning och information till allmänheten inte kan utnyttjas av obehöriga för andra syften.¹⁰¹

De olyckor och händelser som medför behov av att förmedla VMA kan utvecklas snabbt och innebära att allmänheten utsätts för stor fara. Därför är det viktigt att VMA-systemet är tydligt, enkelt, begripligt och att säkerställa en snabb och enkel process för att begära och sända VMA. Tolkningsutrymmet för beslutsfattande aktörer i systemet behöver vara så litet som möjligt av robusthets- och säkerhetsskäl. Ett sätt att öka tydligheten och förenkla systemet skulle enligt utredningen kunna vara att begränsa antalet beslutsfattare som ingår i systemet.

¹⁰⁰ Olyckan, som inträffade 1980, innebar att Tjörnbron rasade efter en kollision med ett fartyg. Sju fordon störtade ned i vattnet och åtta personer omkom.

¹⁰¹ MSB (2017) Omständigheterna kring SOS Alarms felaktiga VMA-larm i Stockholm den 9 juli 2017 MSB:s Dnr 2017-7376 s. 17.

En avgränsad behörighet att begära VMA

I dag kan bland annat en kommun, myndigheten Regeringskansliet eller en teleoperatör begära VMA, enligt överenskommelsen mellan MSB och programbolagen. Utredningen erfar dock att det i praktiken är ovanligt att andra än räddningsledare eller Polismyndigheten begär VMA. Mot bakgrund av ovanstående, anser 112-utredningen att det kan finnas skäl att tydligare avgränsa behörigheterna att begära VMA. Med en mer avgränsad grupp än i dag, ökar möjligheterna att säkerställa och uppdatera kunskaper om VMA-systemet och rutiner för förmedling av VMA. En mer avgränsad grupp kan också innebära ökade möjligheter till erfarenhet och "rutin" på VMA-processen hos de som är behöriga att begära VMA. Även om det även fortsättningsvis troligen kommer att vara en sällanhändelse att begära VMA för de som är behöriga att göra detta, ökar möjligheterna att bedriva riktade insatser till en mer begränsad grupp, t.ex. i form av utbildning och övning. På detta sätt kan eventuellt en del av den upplevda osäkerheten och okunskapen om systemet minska.

Utombussignalen bör omprövas

Utredningen anser att det är oklart vilket mervärde som utombussignalen tillför. Mot bakgrund av de bristande kunskaper och förståelse för signalens innebörd som finns, liksom de möjligheter som i dag finns att på annat sätt varna befolkningen, så framstår det för utredningen som att denna del av systemet skulle kunna avvecklas.

10.7.3 Krisinformation.se

Bland de uppgifter som regeringen pekat ut i utredningens direktiv finns ansvaret för Krisinformation.se.¹⁰² Uppdraget i denna del har gällt om det är ändamålsenligt och lämpligt att den nationella alarmeringsfunktionen ansvarar för Krisinformation.se. I dag är MSB ansvarig för webbplatsen Krisinformation.se med tillhörande kana-

¹⁰² Dir. 2015:113 s. 7.

ler i sociala medier (Facebook och Twitter). Krisinformation.se är resultatet av ett regeringsuppdrag till dåvarande Krisberedskapsmyndigheten (KBM) år 2003 och är numera en del MSB:s uppdrag enligt myndighetens instruktion att samordna kommunikation till allmänhet och media.¹⁰³ Till Krisinformation.se hör även ett databasverktyg för sammanställning av frågor och svar.

Krisinformation.se möjliggör informationssamordning via webben och sociala medier vid kriser. Krisinformation.se är en samverkan mellan myndigheter som kan användas vid eller inför händelser. Krisinformation.se har alltså myndigheter som informationslämnare, medan målgruppen för sidan är större.

Besöken på Krisinformation.se ökar. Krisinformation.se tog emot 522 000 besök under 2016, 38 procent mer än 2015. Startsidan tog emot 158 000 besök (35 procents ökning jämfört med 2015). Antalet följare på Twitter har ökat med tretton procent från år 2015 och med 41 procent sedan år 2014. Facebook ökade med en tredjedel från 2015 och mer än dubbelt sedan slutet av år 2014.¹⁰⁴

I den rapport om omständigheterna kring SOS Alarms felaktiga VMA-larm i Stockholm den 9 juli 2017, har framkommit att vägarna in till Krisinformation.se fortfarande kan behöva utvecklas. I samband med nämnda felaktiga VMA-signal, sökte sig människor i stor utsträckning till myndigheters ordinarie webbplatser, i stället för till Krisinformation.se. MSB arbetar nu vidare med att se över hur fler kan förmås att söka sin information från Krisinformation.se, i stället för till exempel från MSB:s webbplats.¹⁰⁵

10.7.4 Informationsnumret 113 13

Utredningen har haft i uppdrag att pröva lämpligheten och ändamålsenligheten i att den nationella alarmeringsfunktionen ansvarar för informationsnumret 113 13. Utredningens bedömning gällande detta redovisas i avsnitt 10.7.5.

¹⁰³ Jfr Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

¹⁰⁴ www.krisinformation.se/om-krisinformation.se/statistik-krisinformation.se/statistik-2017 (hämtad 20180314).

¹⁰⁵ MSB (2017) Omständigheterna kring SOS Alarms felaktiga VMA-larm i Stockholm den 9 juli 2017 MSB:s Dnr 2017-7376 s. 14–15.

Det nationella informationsnumret som SOS Alarm ansvarar för enligt alarmeringsavtalet, kan beskrivas som en kanal för att förmedla information till allmänhet genom telefon, och som utöver kriser även ska kunna användas vid allvarliga olyckor.¹⁰⁶ Informationsnumret 113 13 finns för att dels ”bistå ansvariga aktörer att ge allmänheten snabb, korrekt och samordnad information vid allvarliga kriser”, dels för att kunna ta emot och vidareförmedla information till berörda aktörer. Även allmänheten ska via informationsnumret 113 13 kunna lämna information om allvarliga olyckor och kriser. Målgruppen för informationsnumret 113 13 och numrets informationskällor är med andra ord mycket omfattande. Numret ska också komplettera och avlasta nödnumret 112 genom att allmänheten kan få snabb, korrekt och samordnad information vid allvarliga olyckor och kriser.¹⁰⁷

Informationsnumret 113 13 har funnits sedan 13 mars 2013. Användningen av numret är hittills begränsad, knappt 8 200 anrop inkom under 2017 på numret.¹⁰⁸ Kunskapen om numret bland allmänhet är begränsad. I SOS Alarms egen förtroendemätning kände 63 procent av de tillfrågade inte till numret.¹⁰⁹ MSB har i sin rapport om omständigheterna kring SOS Alarms felaktiga VMA-larm i Stockholm den 9 juli 2017, konstaterat att informationsnumret 113 13 inte är tillräckligt känt bland allmänheten och ännu inte fullt ut fyller sin funktion som avlastning av nödnummer 112. Myndigheten konstaterar att det visserligen ankommer på SOS Alarm att informera om tjänsten, men att även MSB och andra aktörer skulle kunna bidra till detta.¹¹⁰

I dag är det ofta SOS:s dotterbolag YouCall som svarar för den praktiska hanteringen av tjänsten Informationsnummer 113 13. YouCall har funnits i sin nuvarande form i 21 år och erbjuder traditionella växeltjänster, felanmälningar, support- och helpdeskfunktioner, samt tjänster som riktar sig till allmänheten. YouCalls arbete med Informationsnumret 113 13 sker i praktiken genom en över-

¹⁰⁶ Se bilaga 6 s. 3.

¹⁰⁷ Se a. bilaga s. 3.

¹⁰⁸ SOS Alarm (2017) 112 i Sverige. Verksamhetsrapport 2017.

¹⁰⁹ SOS:s Redovisning av förtroendemätning under 112-rådets möte 20160601.

¹¹⁰ MSB (2017) Omständigheterna kring SOS Alarms felaktiga VMA-larm i Stockholm den 9 juli 2017 MSB:s Dnr 2017-7376 s. 14.

gång till YouCall vid en viss mängd samtal till 112, oftast i samband med en större händelse.

Informationsnumret 113 13 aktiverades i samband med t.ex. skogsbranden i Västmanland och vid bussolyckan i Härjedalen. Samtalen går till SOS Alarm och i de fall som belastningen blir hög på 112, förs samtalen över till YouCall.

YouCall har för utredningen beskrivit att de går in med extra kapacitet vid dessa lite större händelser, eftersom trycket på SOS Alarm gällande ”normala larm” (hjärtinfarkter, benbrott och annat) är detsamma och dessa situationer måste kunna hanteras parallellt.

10.7.5 Den nationella alarmeringsfunktionen ska förmedla informations- och varningstjänster

Utredningen analyserar i detta avsnitt i vilken utsträckning det är ändamålsenligt och lämpligt att den nationella alarmeringsfunktionen anförtros uppgiften att utföra informations- och varningstjänster i samband med allvarliga olyckor och kriser, exempelvis:

- Viktigt meddelande till allmänheten (VMA),
- Webbplatsen krisinformation.se,
- Informationsnumret 113 13 för större eller extraordinära händelser.

I det följande redogör utredningen för sin bedömning av de olika tjänsterna var för sig.

VMA

Som utredningen beskrivit ovan, är SOS Alarms roll i dag inriktad på att förmedla VMA. Direktivets begrepp utföra VMA beskriver snarare den roll som Sveriges Radio och andra programbolag har i samband med en olycka eller en allvarlig händelse.

Mot bakgrund av de behov av förtydliganden i roll- och ansvarsfördelning som utredningen har konstaterat ovan, anser utredningen att den nationella alarmeringsfunktionens roll i huvudsak bör vara inriktad på att förmedla VMA.

Av samma skäl som ovan finner utredningen också att den nationella alarmeringsfunktionens möjligheter att på egen hand kunna begära informations- och varningstjänster bör begränsas till att röra störningar i 112-funktionen. Det behöver vara tydligt att det endast är i dessa fall som den nationella alarmeringsfunktionen på egen hand bör kunna begära informations- och varningstjänster. I gällande överenskommelse om VMA saknas en sådan begränsning.

Skälet till att utredningen alltså inte valt att tillmötesgå bolagets önskemål om att själva kunna begära VMA även vid särskilt akuta situationer, är just de behov av tydlighet, enkelhet och begriplighet som framstått under arbetet. De situationer som föranleder att ett VMA förmedlas är ofta tidskritiska. En händelse får inte riskera att eskalera på grund av oklarheter gällande ansvar och roller i VMA-processen.

Därmed anser utredningen att behörigheten att begära VMA varningsmeddelande och informationsmeddelande tills vidare bör kvarstå som i dag med följande justering:

Den nationella alarmeringsfunktionen har behörighet att begära VMA *vid störning i 112-funktionen*. Utredningen anser att Sveriges Radios AB:s roll i formuleringen av och kategoriseringen av meddelandena i olika meddelandetyper är något otydlig i den överenskommelse som mycket av ordningen vilar på. Sveriges Radios AB:s sändningsledning har genom sin roll en upparbetad rutin och en redaktionell erfarenhet som kan användas i formulandet av meddelanden. Detta ska ställas mot den situation som ofta gäller den som begär meddelandet, som ofta gör detta för första och enda gången i sin yrkesroll. Även om den som begär meddelandet självklart måste ha inflytande över meddelandets innehåll, anser utredningen att innebörden av överenskommelsen bör tolkas som att Sveriges Radios AB:s sändningsledning har ansvaret för den slutliga formuleringen av meddelandet. Utredningen anser att den som begär meddelandet efter dialog med Sveriges Radio AB:s sändningsledning avgör innehållet i meddelandet, men att den slutliga formuleringen av själva meddelandet som sker via media ska göras av Sveriges Radios AB:s sändningsledning. Sveriges Radios AB:s sändningsledning bör också därmed ansvara för att vid behov översätta meddelandet till andra språk.

I övrigt anser utredningen att gällande ordning för VMA är rimlig att behålla, till dess att en övergripande analys av systemet

som helhet genomförts. Det innebär att begäran av VMA ska ske via den nationella alarmeringsfunktionen även fortsättningsvis. Det innebär också att VMA varningsmeddelande ska sändas genast i Sveriges Radios FM-kanaler P1, P2, P3 och i berörd lokal P4-kanal i FM, i Sveriges Televisions kanaler, Utbildningsradion, SVT Text samt i de privata radio- och TV-kanaler som MSB har överenskommelse med (däribland TV4). Meddelandet ska också sändas av SOS Alarm som talat meddelande i fast telefoni och som SMS till mobil telefoni i enlighet med gällande uppdrag i alarmeringsavtalet.

Krisinformation.se

Under arbetet har utredningen inte tagit del av några argument för att Krisinformation.se skulle fungera bättre om den hanterades av den nationella alarmeringsfunktionen än av MSB. Däremot har behoven av samordning mellan olika informations- och varningsinsatser på nationell nivå påtalats, liksom behoven av en översyn av systemet för information och varning i sin helhet. Det har ansetts behöva analyseras om det förekommer dubblering gällande t.ex. analys- och informationskapacitet mellan MSB och SOS Alarm i dag. Utredningen delar denna uppfattning.

Det har inte ingått i utredningens uppdrag att analysera systemet för information och varning i sin helhet. Utredningen anser dock att en sådan översyn vore lämplig och föreslår detta nedan. I samband med en sådan översyn behöver roll- och ansvarsfördelningen inom systemet belysas, inklusive ansvaret för Krisinformation.se. Innan en sådan analys tagits fram föreslår utredningen att ansvaret för Krisinformatioin.se kvarstår hos MSB. Sammanfattningsvis anser utredningen inte att är ändamålsenligt eller lämpligt att den nationella alarmeringsfunktionen anförtros uppgiften att ansvara för Krisinformation.se.

Informationsnummer 113 13

113 13 fyller en funktion som ett nationellt informationsnummer för de som inte har tillgång till internet, i dag omkring 630 000 personer, eller motsvarande 7 procent av befolkningen.¹¹¹ Dessa individer kan inte söka information via Krisinformation.se. Numret fyller också en funktion som redundant lösning i de fall som nätverken slutar att fungera. Dessutom utgör informationsnumret en redundant lösning i relation till en nationell alarmeringsfunktion. Vid hög belastning på 112, så kan informationsnummer 113 13 avlasta 112, så att människor i behov av hjälp snabbt kommer fram.

Utredningen kan dock konstatera att kännedomen om informationsnummer 113 13 bland allmänheten inte är tillräcklig. Insatser behöver prioriteras både inom SOS Alarm och hos myndigheter som MSB, länsstyrelser och kommuner, för att informera om numret och dess syfte. Det framstår också som om möjligheterna till samordning med Krisinformation.se och VMA-systemet skulle kunna utnyttjas bättre.

Det har inte ingått i utredningens uppdrag att analysera systemet för information och varning i sin helhet. Utredningen anser dock att en sådan översyn vore lämplig och föreslår detta i avsnitt 19.3.3. I samband med en sådan översyn behöver roll- och ansvarsfördelningen inom systemet belysas, inklusive ansvaret för informationsnumret 113 13.

SOS Alarms nuvarande ansvar för informationsnumret 113 13 kan kopplas till bolagets infrastrukturella och tekniska möjligheter att genom sin nuvarande roll i mottagningen och hanteringen av larm på nödnummer 112, också ansvara för informationsnummer 113 13. Utredningen ser fördelar med att dra nytta av denna utarbetade lösning tills vidare. Utredningen har föreslagit att ansvaret för mottagningen och hantering av larm på nödnummer 112 i fortsättningen ska ligga på den nationella alarmeringsfunktionen. Innan en samlad analys enligt ovan tagits fram, anser utredningen därför att det är ändamålsenligt och lämpligt att den nationella alarmeringsfunktionen också får ansvar för informationsnumret 113 13.

¹¹¹ www.soi2016.se/sammanfattning/ (hämtad 20180314).

10.7.6 Uppgifterna att förmedla VMA och svara för det nationella informationsnumret 113 13 ska omfattas av en författningsreglerad ensamrätt

Utöver den analys om utredningen har gjort gällande ändamålsenligheten och lämpligheten i att den nationella alarmeringsfunktionen anförtros vissa informations- och varningstjänster enligt ovan, har utredningen också prövat om tjänsterna bör omfattas av en författningsreglerad ensamrätt. Denna bedömning har gjorts utifrån en analys om i vilken mån uppgifterna är så nära förknippade med funktionens grundläggande uppdrag inom larmbehandlingen att de kan anses som till larmbehandlingen anknyttande tjänster. I det sammanhanget har en bedömning gjorts utifrån om tjänsterna är att betrakta som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGI) enligt EU-rätten, i enlighet med vad som beskrivits i avsnitt 6.3.7. I det följande redogör utredningen för sin bedömning.

Utredningen kan konstatera att dessa uppgifter inte har något ekonomiskt syfte, utan finns till för att garantera allmänheten säkerhet och trygghet genom ett nationellt system för varning och information vid olyckor eller allvarliga händelser. Att tillhandahålla det nationella informationsnumret 113 13 syftar enligt utredningens bedömning till att stödja och skydda allmänheten genom att förmedla information. Att förmedla och vid störning i 112-funktionen begära VMA syftar till att varna och informera om svåra störningar i viktiga samhällsfunktioner och i samband med extraordinära händelser. Det handlar i samtliga dessa fall om skydd – att minska riskerna för skada på liv, hälsa, egendom eller miljö. Utredningen har inte kunnat se att det finns någon marknad inom detta område eller att de tjänster som den nationella alarmeringsfunktionen föreslås få skulle ha någon inverkan på en marknad.

Uppgiften att förmedla och i vissa fall begära VMA, liksom att ansvara för det nationella informationsnumret 113 13 är nära knutna till den nationella alarmeringsfunktionens roll i larmbehandlingen. Ofta är det genom ett larm på nödnummer 112 som den första indikationen om VMA eller en informationsinsats via informationsnumret 113 13 kommer. Genom hanteringen av inkommande larm på nödnummer 112 blir en nationell alarmeringsfunktion dessutom uppmärksam på sådant som händelseförlopp, eventuella eskaleringar eller sammanträffanden som kan vara indikationer på större händel-

ser, t.ex. en mer omfattande samhällsstörning. Genom sin roll i larmbehandlingen har den nationella alarmeringsfunktionen också en upparbetad kontaktyta mot de aktörer som är behöriga att begära VMA, såsom räddningschefer i beredskap i de kommunala räddningstjänsterna.

Ur utredningens perspektiv framstår det som väsentligt att dessa uppgifter hos en nationell alarmeringsfunktion kan garanteras stabilitet och långsiktighet samt att de kan utövas likvärdigt över hela landet och utan någon ekonomisk hänsyn. Möjligheten att förmedla VMA eller att svara för det nationella informationsnumret 113 13 ska inte vara beroende av en utveckling på en marknad. Utredningen anser att dessa uppgifter hos en nationell alarmeringsfunktion ska finansieras över statsbudgeten.

Dessutom anser utredningen att när det gäller dessa tjänster finns goda skäl till att enbart en aktör i samhället har uppdraget. När det gäller informations- och varningstjänster är det viktigt att det är tydligt vem som gör vad. Det ska inte råda några tvivel om vem som har uppdraget att förmedla VMA. VMA måste vara enkelt att hantera för de som berörs, och roller och ansvar ska vara tydliga. Det är utredningens bedömning att dessa tjänster bör omfattas av funktionens författningsreglerade ensamrätt.

När det gäller de informations- och varningstjänster som här diskuteras i relation till den nationella alarmeringsfunktionen, har det varit aktuellt för utredningen att pröva om dessa tjänster kan betraktas som icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse (s.k. NESGI). I avsnitt 6.3.7 har utredningen beskrivit dessa tjänster närmare. Här kan sammanfattningsvis konstateras att sådana tjänster kännetecknas av att de har ett annat syfte än ekonomiska. Det kan t.ex. handla om säkerhet, lag, ordning eller sociala syften. De informations- och varningstjänster som den nationella alarmeringsfunktionen ska utföra är enligt utredningen att räkna som sådana icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse. Vid fall att dessa tjänster bedöms som NESGI omfattas de inte av vare sig konkurrens- eller upphandlingsreglerna. Det finns dock inget avgörande i rättspraxis som kan ge exakt vägledning i hur de nu aktuella tjänsterna skulle bedömas. Utredningen har bedömt att om den nationella alarmeringsfunktionens informations- och varningstjänster inte skulle bedömas som NESGI, så är de i vart fall att bedömas som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI). Denna senare kate-

gori tjänster och de EU-rättsliga och konkurrensrättsliga villkor som gäller dessa har beskrivits närmare i kapitel 6.

10.7.7 Ett nytt, tydligare system för information och varning till befolkningen behöver övervägas

Mot bakgrund av att det inte ingått i utredningens uppdrag att se över vare sig VMA-systemet eller nämnda informationskanal Krisinformation.se eller informationsnumret 113 13, har utredningen inga förslag som rör förnyad ansvars- eller uppgiftsfördelning gällande systemet som helhet för information och varning till befolkningen. Utredningens uppdrag i direktiven har i stället rört dessa uppgifter i relation till den nationella alarmeringsfunktionens uppdrag inom samhällets alarmeringstjänst. I samband med att den samlade analysen av systemet för information och varning till befolkningen som utredningen har föreslagit genomförs, bör däremot ansvars- och rollfördelningen i systemet som helhet övervägas. I arbetet bör ingå att pröva möjligheterna till samordning av Krisinformation.se, informationsnummer 113 13, andra informationskanaler och systemet för VMA. Den information som ska förmedlas är ibland likartad i de olika kanalerna, även målgrupperna för informationen kan vara samma eller överlappande. Utifrån ett effektivitetsperspektiv framstår det som önskvärt att dra nytta av eventuella möjligheter att nationellt samordna sådant som kompetens-, analys- och informationskapacitet.

Utredningen anser därför i likhet med MSB (se avsnitt 10.7.2) att systemet för information och varning till hela befolkningen behöver analyseras ur ett helhetsperspektiv, ur hela hotskalan och utifrån den pågående teknikutvecklingen. I en sådan analys bör också ingå att pröva om användningen av utomhussignal i samband med viktigt meddelande ska avvecklas. I arbetet bör sådant som roller, ansvar, styrning och samordning med andra kanaler för information och varning till allmänheten ses över. Det är utredningens bedömning att Statskontoret bör få regeringens uppdrag att genomföra analysen.

11 Automatiska larm- och säkerhetstjänster

11.1 Utredningens uppdrag

Utredningen har haft att analysera och föreslå i vilken utsträckning det är ändamålsenligt och lämpligt att den nationella alarmeringsfunktionen utöver sin larmbehandlingsuppgift ges vissa *andra* relevanta uppgifter inom samhällets skydd mot olyckor och krisberedskap. Utredningen har i det sammanhanget haft att särskilt analysera EU-rätten och konkurrensrättsliga aspekter.¹

Utredningen har enligt direktivet haft i uppdrag att utreda i vilken utsträckning det är ändamålsenligt och lämpligt att den nationella alarmeringsfunktionen ges i uppgift att ta emot sådana larm från *automatiska larmläggningar* som har betydelse för människors säkerhet och hälsa, egendom och miljö. Detta behandlas i avsnitt 11.6.

Utredningen har också haft att analysera om och i vilken utsträckning den nationella alarmeringsfunktionen bör kunna bedriva *kommersiell verksamhet*, som hantering av inbrottslarm och driftslarm. Detta behandlas i avsnitt 11.7.

¹ Dir. 2015:113 s. 8.

11.1.1 Krisberedskap och samhällsviktig verksamhet

Innebörden av ”betydelse för människors säkerhet och hälsa, egendom och miljö” kan diskuteras. Inom krisberedskapsområdet används begreppet samhällsviktig verksamhet för att bedöma om en verksamhet har betydelse för samhällets krisberedskap. Med samhällsviktig verksamhet avses verksamhet som uppfyller minst ett av följande villkor:

- Ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället.
- Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.²

11.1.2 Alarmeringstjänstutredningens betänkande och remissinstansernas synpunkter

Automatiska larmanläggningar

Alarmeringstjänstutredningen ansåg att vissa allmänna inrättningar såsom t.ex. äldreboenden, sjukhus och skolor borde ha *automatiska brandlarm* kopplade till den av utredningen föreslagna Alarmeringsmyndigheten. Alarmeringstjänstutredningen ansåg att en bestämmelse om det borde tas in i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor men lämnade inget författningsförslag i denna del.³ Utredningen uttryckte samtidigt i författningskommentaren till förslaget om en ny lag om alarmering att automatiska brandlarm skulle ha särskild anslutning i enlighet med vad som borde komma till uttryck i lag eller annan författning.⁴

² 8 och 21 §§ förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap och 2 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser (MSBSFS 2016:7) och 2 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser (MSBSFS 2015:5) samt 2 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om landstings risk- och sårbarhetsanalyser (MSBSFS 2015:4).

³ SOU 2013:33 s. 189.

⁴ a. bet. s. 219.

När det gäller frågan om att ansluta automatiska brandlarm till den av Alarmeringstjänstutredningen föreslagna Alarmeringsmyndigheten var remissinstanserna splittrade. Några ifrågasatte att det endast var de av utredningen exemplifierade objekten (äldreboenden, sjukhus och skolor) som hade ett behov av en anslutning till myndigheten.

En del remissinstanser såg det som ett område som inte behövde regleras eftersom respektive räddningstjänst redan kunde erbjuda att automatiska brandlarm fick anslutas direkt till räddningstjänsten genom avtal med den part som har det automatiska brandlarmet.

Andra ansåg att det borde anges tydligt i exempelvis förordning vilka byggnader med automatiska brandlarm som skulle få ansluta sig mot avgift. Eventuellt skulle de byggnader och andra anläggningar som omfattas av kravet på skriftlig redogörelse för brandskyddet enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor kunna komma i fråga. Regler om automatiska brandlarm ansågs dessutom behöva samordnas med reglerna i lagen (1983:1097) med vissa bestämmelser om larmläggningar och förordningen (1983:1099) om anslutning av larmläggningar till Polismyndigheten.

Vissa remissinstanser ansåg att det var viktigt att automatiska brandlarm skulle kunna anslutas till Alarmeringsmyndigheten och att frågan behövde utredas ytterligare. Argumenten för detta var att det historiskt sett hade gjorts avsteg från brandsäkerhetskrav vid nybyggnation och att dessa avsteg medfört ett behov av direktkoppling till larmcentral med hänsyn till personsäkerheten och för att lösa exempelvis utrymningsproblematik. Dessutom skulle en anslutning möjliggöra tidigt ingripande, något som i sin tur skulle minska samhällskostnader och rädda liv.

Kommersiell verksamhet

Alarmeringsmyndighetens verksamhet skulle enligt Alarmeringstjänstutredningen inte innefatta *larm- och säkerhetstjänster* där det fanns en väl fungerade marknad med konkurrerande företag. Till sådana larm hänförde Alarmeringstjänstutredningen olika former av säkerhets- och jourtjänster, personlarm m.m.⁵

⁵ a. bet. s. 189.

Alarmeringstjänstutredningen ansåg att de kommersiella säkerhets- och jourtjänsterna i SOS Alarm Sverige AB:s (SOS Alarm) verksamhet inte kunde knytas till ett samhällsättagande även om det kunde finnas fördelar med samordning mellan vissa tjänster ur ett praktiskt perspektiv.

Alarmeringstjänstutredningen menade vidare att deras kartläggning visade att kommersiella larmtjänster inom SOS Alarms säkerhets- och jourtjänster var konkurrensutsatta och att det fanns en väl fungerande konkurrens inom området. Mot denna bakgrund ifrågasatte Alarmeringstjänstutredningen om ett offentligt ägt bolag skulle fungera som marknadsaktör inom denna del av marknaden. Utredningen ansåg därför att det kunde övervägas om denna del av SOS Alarms verksamhet skulle kunna avyttras.⁶

Många remissinstanser var kritiska till Alarmeringstjänstutredningens förslag. Information från *driftslarm* och olika *larm- och säkerhetstjänster* som användes av olika aktörer i samhället ansågs allmänt av flera remissinstanser ha stor betydelse för att vid olika tillfällen få så bra, samlade och sammanhållna lägesbilder som möjligt när det gällde det olycksförebyggande arbetet, förhindrande av allvarlig händelse och för samhällets krisberedskap.

11.2 Automatiska larm och exempel på larm som kan anses ha särskild betydelse för människors säkerhet, hälsa, egendom och miljö

11.2.1 Larm från automatiska larmanläggningar

Utredningen har haft i uppdrag att utreda om den nationella alarmeringsfunktionen även bör kunna ta emot sådana larm från automatiska larmanläggningar som har betydelse för människors säkerhet och hälsa, egendom och miljö⁷.

Med *larm från automatiska larmanläggningar* avses i dag flera olika typer av larm. Inom ramen för utredningen har det därför funnits ett behov av att lägga fast *vilka larm* från automatiska larmanläggningar som skulle kunna få anslutas till den nationella alarmeringsfunktionen. Det är inte helt givet vilken typ av larm som ingår

⁶ a. bet. s. 183.

⁷ a.dir. s. 6.

i kategorin *automatiska*, och utredningen diskuterar detta närmare i avsnitt 11.6.1. En skiljelinje – som dock ingalunda är klar och tydlig – skulle kunna dras mellan larm som inkommer till en larmcentral på elektronisk väg och larm som inkommer genom ett mänskligt samtal.

En utgångspunkt kan också tas i den rättsliga reglering som finns i dag när det gäller *dels* automatiska brandlarm, *dels* larm som är till för att skydda mot brottsligt angrepp (t.ex. vissa inbrottslarm och överfallslarm).

Viktigt att beakta i sammanhanget är att ett automatiskt larm inte per automatik innebär en efterföljande respons från ett hjälporgan, något som utredningen diskuterar närmare i avsnitt 11.6.3.

11.2.2 Rättslig reglering av automatiska brandlarm

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

Av 2 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) framgår att ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader eller andra anläggningar i skäligen omfattning ska hålla utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand eller annan olycka och i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand.

Kommuner har med stöd av 2 kap. 2 § LSO möjlighet att förelägga ägare och nyttjanderättshavare att exempelvis installera *automatiskt brandlarm* (normalt meddelas föreläggande av kommunernas räddningstjänst).

I LSO ställs krav på att i vissa fall lämna en skriftlig redogörelse för brandskyddet till kommunen. Det gäller för ägare av byggnader eller andra anläggningar där det med hänsyn till risken för brand eller konsekvenserna av brand bör ställas särskilda krav på en kontroll av brandskyddet. Är det en anläggning där det bedrivs farlig verksamhet ska den som utövar verksamheten upprätta sådan skriftlig redogörelse (jämför 2 kap. 3–4 §§ LSO).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska meddela föreskrifter om för vilka byggnader eller andra anläggningar som skriftlig redogörelse ska lämnas och innehållet i redogörelsen

(jämför 10 kap. 1 § LSO och 2 kap. 1–2 §§ förordningen [2003:789] om skydd mot olyckor).⁸ Sådana föreskrifter får, enligt förordningen om skydd mot olyckor, meddelas om byggnader eller andra anläggningar

1. som är särskilt avsedda att användas av människor med behov av vård och omsorg eller av människor som annars har särskilda hjälpbehov eller som är föremål för kriminalvård i anstalt eller av annat skäl tagits i förvar,
2. där människor vistas till följd av utbildning eller annan pedagogisk verksamhet för barn och ungdom, utbildning för vuxna eller universitets- och högskoleutbildning,
3. som är särskilt avsedda att användas för tillfälligt boende av många människor samtidigt eller som förläggning,
4. där många människor samtidigt kan komma att vistas tillfälligt,
5. där det bedrivs en verksamhet som är sådan att risken för uppkomst av brand är stor eller att risken för allvarliga skador om brand skulle uppstå är stor,
6. där en brand skulle riskera att medföra förlust av väsentliga kulturhistoriska värden eller att annars skada väsentliga samhällsintressen, eller
7. som har en sådan utformning att risken för allvarliga skador vid brand är stor.

Plan- och bygglagen (2010:90), plan- och byggförordningen (2011:338) och Boverkets byggregler (BFS 2011:6)

Plan- och bygglagen (2010:90; PBL) innehåller regler om planläggning av mark och vatten och om bebyggande. Den kompletteras av plan- och byggförordningen (2011:338; PBF).

⁸ Statens räddningsverks (numera MSB:s) föreskrifter om skriftlig redogörelse för brandskyddet (SRVFS 2003:10) anger närmare kriterier för vilka byggnader eller andra anläggningar som kravet på skriftlig redogörelse för brandskyddet gäller och innehållet i den skriftliga redogörelsen. Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer om skriftlig redogörelse för brandskyddet (SRVFS 2004:4) kompletterar föreskrifterna.

I 2 kap. 6 § PBL anges att det vid planläggning, i ärenden om bygglov och vid åtgärder avseende byggnader som inte kräver bygglov enligt PBL, ska bebyggelse och byggnadsverk utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till bland annat skydd mot uppkomst och spridning av brand och mot trafikolyckor och andra olyckshändelser. I 8 kap. PBL finns närmare bestämmelser om hur de enskilda byggnadsverken ska placeras i detalj och hur de ska utformas estetiskt och utföras tekniskt med hänsyn till behovet av skydd mot brand och olycksfall, kraven på hållfasthet, hushållning med energi m.m.⁹ T.ex. kan krav ställas på t.ex. brandsektionering av byggnader, utrymningsvägar och vissa brandtekniska klasser på väggars och taks ytskikt. Kraven har närmare specificerats i 3 kap. 8 § PBF.

Boverket får bland annat meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av bestämmelserna om egenskapskrav avseende säkerhet i händelse av brand i 3 kap. 8 § PBF (jämför 10 kap. 3 § PBF). Boverkets byggregler – föreskrifter och allmänna råd (BBR) (BFS 2011:6¹⁰) innehåller föreskrifter och allmänna råd till PBL och PBF. 5 kap. PBR handlar om brandskydd. Byggnader ska utformas med sådant brandskydd att brandsäkerheten blir tillfredställande (5:1).

När det gäller *automatiskt brandlarm* finns föreskrifter och allmänna råd för följande utrymmen

- samlingslokaler såsom diskotek, större pubar och nattklubbar¹¹ (5:212 och 5:352),
- tillfälliga boenden¹² (5:214 och 5:354),
- förskola som bedrivs nattetid¹³ (5:215 och 5:355),
- behovsprövade särskilda boenden¹⁴ (5:215 och 5:356),
- lokaler för hälso- och sjukvård¹⁵ (5:215 och 5:357).

⁹ Didón, Uno Lars m.fl. Plan- och bygglagen (2010:900) En kommentar, version den 1 juli 2016 (t.o.m. supplement 5), Kommentaren till Huvuddragen i PBL och anslutande miljölagstiftning under rubriken Några grundläggande bestämmelser, (2 mars 2017 Zetoe).

¹⁰ Senast ändrad BFS 2016:13.

¹¹ Verksamhetsklass 2 C.

¹² Verksamhetsklass 4, exempelvis hotell, vandrarhem, bed and breafcast och andra typer av tillfälliga boenden.

¹³ Verksamhetsklass 5A.

¹⁴ Verksamhetsklass 5B, avser boenden för personer med fysisk eller psykisk sjukdom, funktionsnedsättning, utvecklingsstörning, demens eller som på annat sätt har nedsatt förmåga sätta sig själv i säkerhet.

Enligt föreskriften ska dessa utrymmen, under vissa angivna förutsättningar, förses med

- anordning för tidig upptäckt av brand och
- anordning för varning i händelse av brand.¹⁶

I de allmänna råden framgår närmare att de anordningar som avses är utrymningslarm som aktiveras automatiskt med automatiskt brandlarm. Utrymningslarmet ska även kunna aktiveras manuellt.¹⁷

Därutöver finns det krav i Brandskyddsföreningens regler på att en signal från ett automatiskt brandlarm ska överföras till en ständigt bemannad vaktcentral. Centralen behöver dock inte vara extern utan kan t.ex. utgöras av en reception eller en intern vaktcentral.¹⁸

11.2.3 Rättslig reglering av vissa automatiska larmanläggningar som är inrättade med syfte att skydda mot brottsligt angrepp

Lagen (1983:1097) med vissa bestämmelser om larmanläggningar m.m.

För larmanläggningar som direkt syftar till att ta *polisens tjänster* i anspråk finns lagen (1983:1097) med vissa bestämmelser om larmanläggningar m.m. Med larmanläggningar avses en anläggning som är inrättad för att vid intrång, överfall eller annat liknande brottsligt angrepp avge signal till en särskild larmmottagare (1 §).

Syftet med lagen är att minska polisens olägenheter av obefogade larm från larmanläggningar som är inrättade för att skydda mot brottsligt angrepp.¹⁹ I lagen finns bland annat regler med krav på tillstånd av Polismyndigheten för yrkesmässig installation, montering, reparation eller ändring av larmanläggning (larminstallationsverk-

¹⁵ Verksamhetsklass 5C, exempelvis sjukhus.

¹⁶ Lokaler för hälso- och sjukvård behöver enligt de allmänna råden inte ha anordning för varning vid händelse av brand.

¹⁷ Lokaler för förskola som bedrivs nattetid behöver enligt de allmänna råden inte ha utrymningslarm som kan aktiveras manuellt.

¹⁸ http://sife-biv.se/attachments/article/10249/SBF%20110_8%20Remissutgåva.pdf s. 28 (hämtad 20180315).

¹⁹ Prop. 1982/83:16, s. 1.

samhet) (1–4 §§) och åligganden för larminnehavaren och om obefogade larm (6–8 §§). Vidare anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriver under vilka förutsättningar som en larmläggning får anslutas till larmmottagare hos Polismyndigheten (5 §). Detta och de närmare förutsättningarna för en anslutning regleras närmare i förordningen (1983:1099) om anslutning av larmläggningar till Polismyndigheten (se nedan).

Förordningen (1983:1099) om anslutning av larmläggningar till Polismyndigheten

Av förordningen (1983:1099) om anslutning av larmläggningar till Polismyndigheten framgår vilka larmläggningar som efter särskilt tillstånd får direktanslutas till larmmottagare hos Polismyndigheten samt vad som gäller för anslutningen. De larm som Polismyndigheten kan ge tillstånd till direktanslutning är

- överfallslarm i de fall den som skyddas av larmläggningen kan antas riskera att bli utsatt för överfall, rånhot eller liknande angrepp,
- inbrottslarm i de fall skyddsobjektet är av särskild betydelse för totalförsvaret eller tillhör Posten Aktiebolag eller bankväsendet,
- i annat fall där det finns särskilda skäl för direktanslutning.

Av 4 § förordningen (1982:789) om ersättning för polisbevakning och för anslutning av larmläggningar till Polismyndigheten framgår att den som innehar en larmläggning som är direktansluten till polisen ska för varje fristående objekt som skyddas av anläggningen betala en avgift till staten.²⁰

²⁰ Avgiften är 1 850 kronor per påbörjat kalenderår men om det finns särskilda skäl får avgiften sättas ned eller efterges.

11.3 Aktörer som i dag erbjuder vissa larm- och säkerhetstjänster

11.3.1 Kommunala räddningstjänster och räddningstjänstförbund med egna larmcentraler

I vissa kommuner har räddningstjänsten inrättat en egen *larmcentral*. Även kommuner som tillsammans organiserat sin räddningstjänst i kommunalförbund (räddningstjänstförbund) driver många gånger egen larmcentral. Larmcentralerna fungerar ofta även som *ledningscentraler* för räddningstjänsten/räddningstjänstförbunden. Larmcentralerna anlitas många gånger av kommunerna för att hantera kommunens trygghets- och säkerhetstjänster, t.ex. inbrottslarm, personlarm, trygghetslarm, driftslarm och automatiska brandlarm. Hanteringen sker således i kommunens egen regi. Några av dessa larm inkommer elektroniskt ("automatiskt") till larmcentralerna, medan andra inkommer som mänskliga samtal ("inte automatiskt"). De räddningstjänster och räddningstjänstförbund som driver egna larmcentraler tillhandahåller även i en del fall möjlighet för exempelvis företag att mot avgift ansluta automatiska brandlarm till larmcentralen. Hanteringen av dessa anslutningar sker även de i kommunens egen regi.

11.3.2 SOS Alarm

SOS Alarm tillhandahåller i dag bland annat brand- och inbrottslarm i enlighet med de avtal som upprättats med bland annat kommuner och landsting. Larmen utgör antingen en så kallad "säkerhetstjänst" eller en "jourttjänst". SOS Alarm har för utredningen uppgett att de tjänster som bolaget innefattar i "säkerhetstjänster" alltid inkommer elektroniskt till SOS Alarm medan "jourttjänster" avser ett mänskligt samtal med en SOS-operatör. Till samtliga tjänster har kopplats larmplaner som specificerats av den kund som köper tjänsten av SOS Alarm. SOS Alarm har vidare uppgett till utredningen att huvuddelen av kunderna inom området säkerhets- och jourttjänster (omkring 90 procent) är kommuner och landsting, dvs. indirekta ägare av SOS Alarm.

11.3.3 Kommersiella aktörer

Det finns ett flertal privata aktörer som erbjuder larmtjänster, bland annat genom att driva egna larmcentraler, både sådana som skulle kunna ingå i kategorin automatiska och sådana som skulle klassas som icke automatiska. Några företag som utredningen haft kontakt med och som kan nämnas är Stanley Security Sverige, Rapid Säkerhet AB och Saab AB. Den finns även branschorganisationer som samlar företag inom denna sektor såsom Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF) och Säkerhetsbranschen.

Säkerhetsbranschen har till utredningen framfört att de larm som genereras från *tekniska system* såsom brandlarm, inbrottslarm och överfallslarm bör hanteras på ett likartat sätt när hjälpinsats sätts in oavsett om larmet tas emot av SOS Alarm, räddningstjänst eller privat larmcentral. Säkerhetsbranschen anser att samtliga larmcentraler som är certifierade för sin verksamhet ska kunna skicka larm direkt till ett hjälporgan som bör kunna vidta åtgärder med anledning av larmet genom samordnad teknik. Representanter för företag inom området har för utredningen pekat på de olika möjligheter som i dag finns inom området ”smarta larm” och som möjliggör för hjälporganen att dra nytta av kvalificerad, verifierad information från tekniska system i samband med alarmering och ledning. Bättre samverkan mellan bransch och hjälporgan på detta sätt kan avlasta t.ex. den kommunala räddningstjänsten bland annat genom att minska antalet uttryckningar vid obefogade larm. Södertörns brandförsvarsförbund är ett exempel på ett kommunalt räddningstjänstförbund som har arbetat för att utveckla en sådan samverkan, för att effektivisera och avlasta den egna verksamheten. Inom förbundet verifieras vissa larm genom säkerhets- och larmföretag innan räddningstjänsten larmas ut till en händelse. På detta sätt anser sig företrädare för räddningstjänstförbundet ha skapat en mer relevant och resurseffektiv verksamhet.

Motsatta exempel finns också. Utredningen har förstått att för vissa kommunala räddningstjänster representerar en egen hantering av larm en betydande inkomstkälla, inte minst vid uttryckning i samband med obefogade larm. Det har till utredningen framförts att det är olyckligt att incitamentsstrukturen på detta sätt riskerar att minska de kommunala räddningstjänsternas effektivitet och relevans.

11.4 Larm- och säkerhetstjänsternas betydelse ur ett krisberedskapsperspektiv

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har till utredningen framfört att det tjänsteutbud som SOS Alarm i dag erbjuder kommunerna i form av bland annat hantering av brand- och inbrottslarm, kameraövervakning, driftlarm i samhällsviktiga verksamheter m.m., underlättar för kommunerna att leva upp till sitt geografiska områdesansvar inom krisberedskapen, och ökar möjligheterna för kommunerna att hantera olyckor och samhällsstörningar.

SOS Alarm har till utredningen framfört att bolagets verksamhet inom säkerhets- och jourtjänster kan ha betydelse ur ett krisberedskapsperspektiv, exempelvis i samband med väderhändelser som leder till samhällsstörningar. SOS Alarm lyfter fram att personal på bolagets säkerhets- och jourtjänster i dessa situationer ofta får snabb initial information och tidiga prognoser från den lokala nivån. Ett exempel på en sådan tidig indikation på en samhällsstörning är att mängden samtal snabbt ökar. Dessa samtal går inte alltid till nödnummer 112 i ett första läge utan till bolagets säkerhets- och jourtjänster via andra telefonnummer. Säkerhets- och jourtjänster har dessutom direkta kontaktvägar till många elbolag och kommunala vattenbolag.

SOS Alarms krisberedskapsavdelning (KBA) har överblick över mängden samtal till nödnummer 112 men saknar direkta kontaktvägar till t.ex. el- och vattenbolag. I samband med väderhändelser är därför kontakterna mellan säkerhets- och jourtjänster och krisberedskapsavdelningen täta. Säkerhets- och jourtjänsternas operatörer har vid denna typ av händelser en möjlighet att skapa ett krisberedskapsärende knutet till originalärendet. På så vis får krisberedskapsavdelningen snabbt information om vad som sker. Säkerhets- och jourtjänsterna har även ett flertal jourer som kan ge indikationer på att en större händelse håller på att utvecklas eller att den redan har inträffat. Vid en större händelse kan även arbete läggas över från krisberedskapsavdelningen till säkerhets- och jourtjänsterna för att göra arbetet mer effektivt. Här kan t.ex. vissa TiB-sökningar (Tjänsteman i beredskap) eller krisjourer hanteras av säkerhets- och jourtjänsterna för att ge mer tid och utrymme till krisberedskapsavdelningens arbete med lägesbilder, telefonkonferenser osv:

- Om en storm till exempel resulterar i en mängd träd som rasar över vägar och elledningar rycker oftast kommunjourer ut på det först, med säkerhets- och jourtjänsterna som kontaktyta. Personer på plats kommer då vara i kontakt med säkerhets- och jourtjänsterna som kontinuerligt får prognoser på vilket område som är drabbat, hur länge det kommer vara drabbat samt vilka åtgärder som genomförs. Detta är information som krisberedskapsavdelningen får via säkerhets- och jourtjänsterna, och de i sin tur kan eskalera till berörda TiB:ar om det bedöms nödvändigt.
- Vid en storm eller andra väderfenomen kan säkerhets- och jourtjänsterna snabbt få en bild av det geografiska läget samt vilken väg ovädret tar, eftersom larm om översvämningar, fallna träd, hinder på väg osv. mestadels kommer in via säkerhets- och jourtjänster, exempelvis kommunjourer, fastighetsjourer, vatten- och avloppsjourer etc.
- Tungt snöfall kommer ofta in tidigt på kommunjourer. Detta kan vara av intresse för bland annat länsstyrelser, SOS-centraler i det berörda området, landsting, Trafikverket och fler, där krisberedskapsavdelningen är kontaktytan.
- Information om hål i gator, hinder på väg, broar, dålig vattenförsörjning, vattenläckor, elstörningar osv. som kan försvåra framkomlighet eller vara farliga kommer ofta in först genom olika lokala jourer.

SOS Alarm har till utredningen inkommit med ett antal exempel på när bolagets säkerhets- och jourtjänster har haft betydelse ur ett krisberedskapsperspektiv. Bland dessa kan nämnas:

- *Översvämning, Malmö.* Stora regnmängder i Malmöområdet gjorde att många viadukter blev vattenfyllda. Kommunens jourtelefoner, både VA-syd och Malmö gatukontor hade via operatör kontinuerlig kontakt med räddningsåtgörare och ambulansdirigent på SOS Malmö, om vilka vägar de kunde informera sina enheter att inte åka och därmed inte fördröja utryckningar i onödan.
- *Soptippsbrand, Vaggeryd.* En stor soptippsbrand som krävde uttag av stora mängder vatten från kommunala vattennätet. Via

direktkopplingar i systemet kunde SOS Alarm få verifierad information om detta till flera instanser. 113 13 kunde ha ett uppdaterat ärende, Krisberedskapsavdelningen kunde få en bild av läget och säkerhets- och jourtjänsterna kunde informera inringare på kommunens VA-jour om varför vattnet hade dåligt tryck och/eller blev missfärgat.

- *Skogsbranden, Sala.* SOS Alarm hade tillgång till verifierad information om spridning av branden och kunde informera direkt till de jourlinjer som ringde till säkerhets- och jourtjänsterna, utan att hänvisa till informationsnummer 113 13. SOS Alarm kunde hålla kontakt med olika kommuners jourtekniker om vilka kommunala byggnader (äldreboenden etc.) som behövde få ventilationen avstängd.

11.5 Andra aktörer kan också ha betydelse vid en kris

I samband med alarmering finns dock fler aktörer än hjälporganen och SOS Alarm, som genom olika larm- och säkerhetstjänster direkt eller indirekt kan ha betydelse för samhällets krisberedskap. Hanteringen av händelserna på Drottninggatan i Stockholm den 7 april 2017 är ett sådant exempel:

I samband med terrorattacken på Drottninggatan var det *personal från privata vaktbolag* som allra först kom till platsen – före polis, ambulanssjukvård och kommunal räddningstjänst. Tack vare de bilder som genererats från *säkerhetskameror i SL:s tunnelbanesystem*, kunde polisen inom kort identifiera och gripa gärningsmannen. Tack vare uppbyggda och väl inövade strukturer för *bred samverkan mellan både hjälporgan, kommunen, SOS Alarm och andra berörda*, tidig informationsdelning och fortsatt informationsdelning i realtid, kunde händelsen hanteras effektivt.

11.6 Larmens automatiseringsgrad är inte avgörande – däremot objektets betydelse för människors säkerhet och hälsa, egendom och miljö

Bedömning: Ett larms automatiseringsgrad ska inte vara avgörande för bedömningen av om det ska få anslutas till en nationell alarmeringsfunktion eller ej.

Objektets betydelse för människors säkerhet, hälsa, egendom och miljö bör vara styrande för möjligheten att ansluta ett larm till den nationella alarmeringsfunktionen.

Endast larm som har *särskild* betydelse för människors säkerhet, hälsa, egendom och miljö bör få anslutas till den nationella alarmeringsfunktionen.

Den nationella alarmeringsfunktionens hantering av dessa larm kan bedömas som *tjänster av allmänt ekonomiskt intresse* (SGEI; jämför avsnitt 6.3.7).

Skälen för utredningens bedömningar

11.6.1 Gränsen mellan automatiska och andra larm blir allt svårare att dra

Utredningen har kunnat konstatera att den tekniska utvecklingen innebär att gränsen mellan vad som är ett automatiskt larm och vad som inte är det blir allt svårare att dra. Redan i dag finns teknik som möjliggör att enskilda låter automatiska larm ringa upp nödnummer 112 och som via syntetiskt tal/inspelat meddelande avger en begäran om hjälpinsats. Inom sjukvårdsområdet har också sensorer utvecklats som känner av människors hälsotillstånd, liksom olika tekniska funktioner som kan avhjälpa ett nödläge. Utvecklingen pekar i dag mot att allt fler aktörer kan ha viktiga roller och involveras i samband med nödsituationer. Både företag, frivilligorganisationer och privatpersoner kan på olika sätt bidra för att undsätta nödställda och avhjälpa en uppkommen situation. Hemtjänstpersonal kan ingripa i akuta lägen med hjälp av trygghetslarm, kommunal räddningstjänst ingriper i akuta sjukvårdsuppdrag och vid suicidlarm, privatpersoner larmas via SMS vid hjärtstopp, m.m. Nya typer av intelligenta automatiska larm är i sig avgörande för att

förhindra en olycka eller en allvarlig samhällsstörning. Ett annat exempel är utvecklingen av eCall, som är ett automatiskt akutlarm från bilar och som en följd av EU-lagstiftning numera är jämställt med larm på nödnummer 112 och regleras i alarmeringsavtalet, se också kapitel 7.

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att direktivens krav om att belysa ändamålsenligheten och lämpligheten i att den nationella alarmeringsfunktionen ges i uppgift att ta emot larm från *automatiska larmanläggningar* bör utvidgas och även avse icke automatiska larm. Utredningen bedömer att det är *objektet* för larmet som ska vara avgörande för en eventuell anslutning. Utredningen utvecklar detta närmare i nästa avsnitt.

11.6.2 Objektets betydelse för människors säkerhet och hälsa, egendom och miljö bör vara styrande för möjligheten att ansluta ett larm till den nationella alarmeringsfunktionen

Det är utredningens bedömning att det inte är själva larmanläggningen som sådan som bör stå i centrum för bedömningen av frågan om en anslutning ska få göras till den nationella alarmeringsfunktionen eller ej. Det som bör vara avgörande för frågan om ett larm ska få anslutas eller ej, är i stället *det objekt som ska skyddas* och *objektets skyddsvärde* utifrån dess betydelse för människors säkerhet och hälsa, egendom och miljö. Utredningens analys i detta avsnitt fokuseras därför på detta. Utredningen anser dessutom att objektet ska bedömas vara av *särskild betydelse* för att en sådan larmanläggning ska få anslutas till den nationella alarmeringsfunktionen. De flesta larm får förutsättas ha betydelse för den som nyttjar och förlitar sig på dem, men när det gäller frågan om att ansluta en larmanläggning till den nu aktuella nationella alarmeringsfunktionen så har utredningen bedömt att det finns skäl att kvalificera kraven för anslutning. Inte minst är detta nödvändigt av kapacitetsskäl, sett till alarmeringsfunktionens faktiska möjligheter att kunna hantera inkommande larm på ett rimligt sätt.

Gällande reglering på området ger vid handen att vissa objekt, bland annat byggnader för vissa ändamål, kan anses *särskilt skyddsvärda* ur ett samhällsperspektiv. När det gäller larmanläggningar som ska kunna anslutas till Polismyndigheten används liknande

vokabulär för att beskriva objekts betydelse, exempelvis genom att beskriva "skyddsobjektet av särskild betydelse för totalförsvaret".²¹ Begreppet "samhällsviktig verksamhet" kan i sammanhanget också ge viss ledning när särskilt skyddsvärda objekt ska identifieras (se även avsnitt 11.1.1 om samhällsviktig verksamhet). Utredningen anser att i ett arbete med att bedöma *vilka objekt* som ska anses ha särskild betydelse för människors säkerhet och hälsa, egendom och miljö, kan bland annat ovanstående exempel tjäna som utgångspunkt.

Finlands reglering på området kan enligt utredningen också användas som en utgångspunkt. I Finland är det möjligt att i vissa fall ansluta automatiska brand- och inbrottslarm till Nödcentralverket.²² För att det finska Nödcentralverket ska få utföra övervakningsuppdrag och larmuppdrag, krävs att det är av ett *viktigt allmänt intresse*, såsom särskilt skydd, höjd personsäkerhet samt ekonomiskt eller kulturhistoriskt värdefulla objekt som ska skyddas. Finska Nödcentralverket och finska Polisstyrelsen har definierat vilka inbrottslarmsobjekt som får kopplas till Nödcentralverket och det handlar då uttryckligen om "*riksomfattande viktiga objekt*." Det är finska polisen som antingen godkänner eller avslår att ett objekt omfattas av myndighetens direkta övervakning när det gäller inbrottslarm.²³

Utredningen ser dock inte att det nödvändigtvis behöver vara objekt som har betydelse för *hela riket*, att objektet måste ha vad som skulle kunna betecknas som riksintresse eller som i Finland betecknas som riksomfattande viktiga objekt. Det kan mycket väl vara objekt som finns lokalt eller regionalt och som anses vara så viktiga att de har särskild betydelse för människors säkerhet, hälsa, egendom och miljö. Vilka objekt som ska anses ha särskild betydelse för människors säkerhet och hälsa, egendom och miljö ska enligt utredningens förslag närmare preciseras av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (se avsnitt 11.6.3).

Utredningen har bedömt att den nationella alarmeringsfunktionens hantering av dessa larm skulle kunna bedömas som *tjänster av allmänt ekonomiskt intresse* (SGEI; jämför avsnitt 6.3.7).

²¹ Förordningen (1983:1099) om anslutning av larmläggningar till Polismyndigheten.

²² www.112.fi/sv/nodnumret_112/larmanlaggningar (hämtad 20180315).

²³ www.112.fi/sv/nodnumret_112/larmanlaggningar (hämtad 20180315).

Nuvarande reglering inom området innehåller ingen skyldighet att ansluta vissa larm till SOS Alarm. Det är utredningens uppfattning att några sådana krav inte heller är aktuella att ställa när det gäller den nationella alarmeringsfunktionen. Det handlar i stället om att införa en *möjlighet* att avtala om en anslutning av ett visst larm till den nationella alarmeringsfunktionen. Mot denna bakgrund anser utredningen att det är både ändamålsenligt och lämpligt att kunna ansluta dessa larm till en nationell alarmeringsfunktion.

11.6.3 Automatiska larmanläggningar och andra larm som rör objekt som har särskild betydelse för människors säkerhet, hälsa, egendom och miljö får anslutas till den nationella alarmeringsfunktionen efter att berört hjälporgan har hörts om anslutningen

Förslag: Automatiska larm och andra larm som rör objekt som har särskild betydelse för människors säkerhet och hälsa, egendom och miljö får anslutas till den nationella alarmeringsfunktionen.

Innan ett sådant larm ansluts ska berört hjälporgan höras om anslutningen.

Förslaget genomförs genom 8 och 9 §§ alarmeringslagen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om de kriterier som ska gälla vid bedömningen av olika objekt med betydelse för människors säkerhet och hälsa, egendom och miljö, och vars larm får anslutas till den nationella alarmeringsfunktionen, samt föreskrifter om grundläggande krav på tillförlitligheten och förmågan hos dessa larm.

Förslaget genomförs genom 11 § alarmeringslagen.

MSB får meddela föreskrifter om de kriterier som ska gälla vid bedömningen av olika objekt med betydelse för människors säkerhet och hälsa, egendom och miljö, och vars larm får anslutas till den nationella alarmeringsfunktionen, samt föreskrifter om grundläggande krav på tillförlitligheten och förmågan hos dessa larm.

Förslaget genomförs genom 10 § alarmeringsförordningen.

Skälen för utredningens förslag

Den nationella alarmeringsfunktionen får behandla larm som kommer in till funktionen och som rör objekt av särskild betydelse för människors säkerhet, hälsa, egendom och miljö

Utredningen bedömer att det finns skäl att säkerställa skyddet för de objekt som har särskild betydelse för människors säkerhet, hälsa, egendom och miljö. Det är motiverat att den nationella alarmeringsfunktionen har en möjlighet att säkerställa detta skydd, inte minst utifrån ett krisberedskapsperspektiv. Syftet med en sådan möjlighet är att säkerställa ett visst grundläggande skydd av viktiga objekt, och därmed ett grundläggande skydd av samhället som helhet. En sådan uppgift hos den nationella alarmeringsfunktionen bör enligt utredningen betraktas som en del av den nationella alarmeringsfunktionens samhällsuppdrag. Detta regleras i 8 § alarmeringslagen.

MSB ska ta fram kriterier för objekt av särskild betydelse för människors säkerhet, hälsa, egendom och miljö och vars larm ska kunna anslutas till den nationella alarmeringsfunktionen

Experter och sakkunniga i utredningen har påtalat vikten av att arbeta för större samstämmighet i principer för anslutningen av olika larm till en nationell alarmeringsfunktion. Det är också utredningens uppfattning att det är viktigt att det skapas en tydlighet kring vilka objekt som ska anses ha särskild betydelse för människors säkerhet, hälsa, egendom och miljö och vars larm kan kopplas till en nationell alarmeringsfunktion. Utredningen föreslår mot denna bakgrund att MSB ska ges ett bemyndigande att ta fram föreskrifter med närmare kriterier för de *objekt* som kan anses ha sådan betydelse för människors säkerhet och hälsa, egendom och miljö så att skyddet av dem motiverar en anslutning av larm till den nationella alarmeringsfunktionen. Detta bemyndigande tas in i 11 § alarmeringsförordningen.

MSB bör föreskriva om grundläggande krav på tillförlitligheten hos de larm som får anslutas

I dag hanterar både SOS Alarm, hjälporganen själva och kommersiella aktörer larm. Vem som ska ta emot ett larm, hur responsen ska se ut etc. varierar, bland annat utifrån vilka objekt larmen är avsedda att skydda och anläggningsägarens bedömning och tillgängliga resurser. Grundläggande reglering spelar också roll, främst gällande automatiska brand- och inbrottslarm.

Utredningen har inte haft anledning att ifrågasätta denna ordning utan det kan även fortsatt vara rimligt att olika aktörer hanterar larm, både automatiska och icke automatiska, utifrån de bedömningar som görs i de olika fallen. Såväl privata som offentliga aktörer kan anlitas för att hantera larmen.

Om larm ska få anslutas till den nationella alarmeringsfunktionen behöver det dock ställas vissa krav på tillförlitligheten och förmågan hos larmanläggningen att motverka obefogade larm. Det är viktigt att sådana krav kan uppdateras fortlöpande i och med den tekniska utvecklingen. Utredningen har därför föreslagit att MSB får ett bemyndigande att även ta fram föreskrifter om grundläggande krav på tillförlitligheten och förmågan hos de larm som ansluts till den nationella alarmeringsfunktionen, allt för att motverka obefogade larm. Detta bemyndigande tas in i 11 § alarmeringsförordningen.

Innan en automatisk larmanläggning och annat larm som rör objekt som har särskild betydelse för människors säkerhet och hälsa, egendom och miljö ansluts till den nationella alarmeringsfunktionen ska berörda hjälporgan höras om anslutningen

När det gäller frågan om att möjliggöra en anslutning av vissa larm så har utredningen haft att se till dels frågan om alarmeringsfunktionens och berört hjälporgans kapacitet och kompetens att ansluta dessa respektive att svara, och dels frågan om vem som i vardagen slutligt avgör om och när ett larm ska anslutas till den nationella alarmeringsfunktionen.

När det gäller bedömningarna i vardagen så torde det vara en rimlig ordning att det är alarmeringsfunktionen som har att göra

det slutliga ställningstagandet. Utredningen har dock sett att i det fall det rör sig om automatiska larm där hjälporganen kan komma att bli berörda, så har hjälporganen ett beaktansvärt intresse av att få kunskap om och vara delaktiga i detta beslut eftersom det är de som ofta väntas respondera. Det rör alltså de larm som kan sägas relatera till respektive hjälporgans ansvarsområde.

Under utredningens arbete har det framförts från experter och sakkunniga att det är viktigt att hjälporganen kan ges en möjlighet att påverka beslutet om en anslutning till den nationella alarmeringsfunktionen. Ett hjälporgan kan t.ex. ha lokal kännedom som innebär att hjälporganet inte anser sig kunna hantera inkommande larm på ett rimligt sätt eller att larmanläggningen inte håller tillräcklig kvalitet när det gäller fellarm m.m.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att innan den nationella alarmeringsfunktionen beslutar om att ansluta ett automatiskt larm så ska berört hjälporgan höras. Detta regleras i 11 § alarmeringslagen.

Ett utlöst larm betyder inte alltid att hjälporganen rycker ut

Det är den som äger larmanläggningen som väljer vilka åtgärder som ska vidtas vid ett larm. Den enda åtgärd som i dag styrs av Boverkets byggregler gällande brandlarm, är att vissa utpekade anläggningar ska vara försedda med larm som medför att ett utrymningslarm aktiveras (oftast både automatiskt och med möjlighet till manuell aktivering). Därutöver finns det krav i Brandskyddsföreningens regler på att en signal från ett automatiskt brandlarm ska överföras till en ständigt bemannad vaktcentral. Centralen behöver dock inte vara extern utan kan t.ex. utgöras av en reception eller en intern vaktcentral.

När det gäller automatiska brandlarm finns heller inga uttalade krav på att räddningstjänsten ska rycka ut vid ett larm. En sådan uttryckning är i stället en av flera möjliga åtgärder som kan vidtas. Det innebär också att räddningstjänsten i sin tillsyn enligt LSO inte per automatik kan ställa krav på räddningstjänstrespons, när krav ställs på brand-larmsinstallation. I stället kan det räcka med att personal på plats får larmet och är tillräckligt kompetenta för att hantera situationen, och i dessa fall behövs ingen signal till en

extern larmcentral. Ett annat alternativ är att anläggningsägaren väljer att låta larmsignalen gå till en extern larmcentral, men endast för att påbörja uppringning av särskilda kontaktpersoner eller utlarmning av vaktbolag. Räddningstjänstens uttryckning kan se olika ut, beroende på hur avtalet är utformat. Utredningen har erfarit att det inom flera räddningstjänster sker aktiva överväganden och diskussioner kring hur responsen ska se ut vid automatiska brandlarm på olika anläggningar. Att ”ta emot ett larm” och att ”respondera på ett larm” kan alltså betyda och få olika konsekvenser för hjälporganen.

Även om det finns viss rättslig reglering på området, så är det alltså inte givet att ett mottaget larm från ett automatiskt brandlarm per definition leder till uttryckning av t.ex. den kommunala räddningstjänsten. Ett automatiskt brandlarm kan i dag exempelvis medföra att en mängd olika åtgärder vidtas, varav vissa är automatiskt genererade och andra vidtas manuellt. Samtidigt innebär utvecklingen av larm och av tekniker för att verifiera dessa att respons- och insatstider kan kortas ned, vilket självklart är eftersträvanvärt, både ur den nödställdes perspektiv och ur hjälporganens egna resursperspektiv. För utredningen har det varit viktigt att säkerställa att de förslag som läggs bidrar till att öka möjligheterna att uppmärksamma och avhjälpa ett hjälpbehov så tidigt som möjligt.

Utvecklingen av normering och tillhörande anslutning av de larm som ska kunna hanteras av den nationella alarmeringsfunktionen bör ske successivt

Förslagen och bedömningarna som utredningen har gjort i detta kapitel behöver realiseras successivt. Genom arbetet kan en utveckling av den nationella alarmeringsfunktionen och dess uppdrag i dessa delar ske. Förmågan hos en nationell alarmeringsfunktion att ta emot och hantera de larm som rör objekt av särskild betydelse för människors säkerhet och hälsa, egendom och miljö, är heller inget som regeringen i direktiven till utredningen har angett ska finnas med från start. Utredningen anser snarare att det är en fördel om denna del i den nationella alarmeringsfunktionens uppdrag kan formuleras och avgränsas så snart bedömningar och normering har tagits fram hos hjälporganen och av MSB.

Eftersom olika larm redan i dag är anslutna till SOS Alarm så kommer frågan om hur dessa anslutningar ska hanteras framöver vid en eventuell ombildning av bolaget till en myndighet att aktualiseras. De avtal som gäller befintliga larm kan behöva ses över även i det fall att SOS Alarm ges uppdraget att vara nationell alarmeringsfunktion. Utredningens bedömning av genomförandet och konsekvenserna av detta behandlas i kapitel 18 och 19.

11.6.4 Rätten att ta betalt

Förslag: Den nationella alarmeringsfunktionen får ta ut avgifter från anläggningsägaren för hanteringen av dessa larm.

Förslaget genomförs genom 11 § alarmeringslagen.

Bedömning: Det ankommer på den nationella alarmeringsfunktionen att analysera och föreslå en lämplig nivå på dessa avgifter. Inför beslut om avgiftsnivå ska funktionen, för det fall att den inrättas som en myndighet, i enlighet med 7 § avgiftsförordningen samråda med Ekonomistyrningsverket (ESV).

Skälen för utredningens förslag

I dag tar SOS Alarm ut avgifter av anläggningsägarna för att ansluta ovanstående larm till bolaget. Anläggningsägare kan välja att anlita andra aktörer för hanteringen av larmen och SOS Alarms nuvarande prissättning får antas ske på företagsekonomiska grunder. Någon ensamrätt gällande hanteringen av dessa larm föreligger alltså inte.

Givet den marknad som i dag finns gällande hanteringen av dessa larm, har utredningen ansett att det inte är lämpligt att införa en *skyldighet* för anläggningsägare att ansluta larm för dessa objekt till den nationella alarmeringsfunktionen, utan andra lösningar ska även i fortsättningen kunna väljas. Det innebär också att upphandlingsrätten ska tillämpas vid köp av dessa tjänster.

Utredningen har dock ansett att möjligheten för anläggningsägare att skydda de objekt som har särskild betydelse inte ska vara helt beroende av anläggningsägarens resurser. Det finns ett starkt

samhällsintresse av att hanteringen av larm gällande dessa objekt kan anslutas till den nationella alarmeringsfunktionen och genom det bli en del av samhällets alarmeringstjänst. Utredningen har därför ansett att den nationella alarmeringsfunktionens hantering av larm som gäller objekt som har *särskild betydelse* för människors säkerhet, hälsa, egendom och miljö, inte ska omfattas av något vinstkrav. Detta bör gälla oavsett om verksamheten bedrivs i bolags- eller myndighetsform. Larm för skydd av de objekt som har *särskild betydelse* för människors säkerhet, hälsa, egendom och miljö bör enligt utredningen betraktas som en del av den nationella alarmeringsfunktionens samhällsuppdrag. Anslutningen av dessa larm bör därför finansieras av anläggningsägaren utifrån krav om full kostnadstäckning och utan krav på vinst. Detta skulle också möta regeringens önskemål om en ordning som innebär att hjälporganen inte – såvida de inte själva önskar göra det – ska behöva bygga upp egna larmcentraler i någon större omfattning.²⁴

Finansiering i myndighetslösningen

Statliga myndigheter har rätt att ta ut avgifter för varor och tjänster om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen.²⁵ Efter bemyndigande från regeringen kan myndigheten också bestämma storleken på avgifterna. En huvudprincip är att det är *full kostnadstäckning* som gäller.²⁶ Principen innebär att på några års sikt ska samtliga och med verksamheten förenade kostnader – både de direkta kostnaderna och en rättvisande andel av de indirekta kostnaderna – täckas av avgiftsintäkterna. För myndigheter som är både anslags- och avgiftsfinansierade innebär det att de dels behöver identifiera vilka direkta kostnader som den avgiftsbelagda verksamheten orsakar, dels bestämma hur de indirekta, gemensamma, kostnaderna ska fördelas på respektive verksamhet.²⁷ Regeringen har gett uttryck för att myndigheter i sin interna

²⁴ Dir. 2015:133 s. 6.

²⁵ 3 § avgiftsförordningen (1992:191).

²⁶ 5 § avgiftsförordningen.

²⁷ Bilaga till SOU 2008:118 s. 220.

redovisning bör särredovisa väsentliga kostnader och intäkter från sådan försäljning.²⁸

Det är vanligt att statliga myndigheter får disponera avgiftsintäkter i verksamheten. Huvudprincipen är att offentligtrettsliga avgifter²⁹ inte får disponeras av myndigheten, medan avgifter för uppdragsverksamhet disponeras.³⁰ Olika verksamheter med olika finansiering hanteras och redovisas separat för att undvika korssubventionering.

Finansiering i bolagslösningen

Till skillnad från vad som gäller för statliga myndigheter, förutsätts aktiebolag bedriva verksamheten i syfte att generera vinst. Bolagets vinstkrav innebär att eventuella kommersiella delar i bolaget inte bara ska prissättas utifrån principen om full kostnadstäckning utan utifrån en marknadsmässig prissättning, för att generera tillräcklig avkastning. Utredningen bedömer att hanteringen av de larm som gäller objekt av särskild betydelse för människors säkerhet, hälsa, egendom och miljö *inte* är att betrakta som en del av den nationella alarmeringsfunktionens kommersiella verksamhet, utan en del av funktionens samhällsuppdrag. För denna del i verksamheten bör vinstkrav alltså *inte* gälla.

Vad som är en lämplig avgiftsnivå bör analyseras närmare

Utredningen har föreslagit att MSB med utgångspunkt i gällande reglering kring vissa larmanläggningar, ska bemyndigas av regeringen att föreskriva vilka objekt som kan anses vara av en sådan betydelse att larm kopplade till dem ska kunna anslutas till den nationella alarmeringsfunktionen.

Utredningen har inte kunnat bedöma hur många larm som därmed kommer att kunna anslutas till den nationella alarmeringsfunktionen. Utredningen har dessutom ansett att en anslutning till

²⁸ Prop. 2009/10:175 s. 62.

²⁹ Med offentligtrettsliga avgifter avses i princip avgifter som innebär ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden. Avgifter som innebär att den enskilde befinner sig i något slags beroendeställning gentemot myndigheten och kan anses vara faktiskt eller formellt tvingad att betala avgiften. Se t.ex. ESV 2007:36 s. 6.

³⁰ Bilaga till SOU 2008:118 s. 209.

den nationella alarmeringsfunktionen ska vara frivillig. En bedömning av hur många av dessa larm som sedermera skulle komma att anslutas till den nationella alarmeringsfunktionen har därmed varit ännu svårare att göra.

Med svårigheten att bedöma omfattningen av denna verksamhet hos den nationella alarmeringsfunktionen, följer också svårigheter att beräkna eventuella kostnader för hanteringen av dessa larm, liksom svårigheter för den nationella alarmeringsfunktionen att beräkna en lämplig nivå på avgifterna. Prissättningen bör enligt utredningen ske enligt principen *full kostnadstäckning* men utan att vinst tas ut. Om det uppstår ett underskott för de avgiftsfinansierade delarna i verksamheten, kan det inte finansieras med anslag från en annan del. Verksamheten ska samtidigt inte gå med förlust eller underbemännas, med risk för bristande kvalitet och missnöjda kunder som följd.

Det är utredningens utgångspunkt att ett bättre kunskapsunderlag behöver utarbetas innan en lämplig avgiftsnivå kan föreslås. En övergripande bedömning av en kommande omfattning av denna verksamhet hos en nationell alarmeringsfunktion behöver ske. En sådan bedömning skulle kunna utgå från larm som i dag kan anses röra objekt av särskild betydelse för människors säkerhet och hälsa, egendom och miljö, liksom utifrån dagens omfattning av anslutningen av sådana larm till SOS Alarm.

Utredningen har övervägt om Ekonomistyrningsverket (ESV) skulle kunna få i uppdrag av regeringen att föreslå lämplig avgiftsnivå. ESV fungerar som en utredningsresurs när det gäller finansiell styrning eller avgifter, när det handlar om att t.ex. överväga olika alternativa lösningar utifrån regelverk, praxis och styrbehov. Myndigheten gör dock normalt sett inga egna beräkningar av avgiftsnivåer, utan fungerar i stället som en samrådsfunktion vid beslut om avgifter.

Statliga myndigheter har att samråda om avgifter med ESV. För bolag med statligt ägande finns inga sådana skyldigheter. Utredningen anser att det är en uppgift för den nationella alarmeringsfunktionen att analysera och föreslå en lämplig nivå på dessa avgifter i en nationell alarmeringsfunktion. Inför beslut om lämplig avgiftsnivå, ska funktionen i det fall den inrättas som en myndighet i enlighet med 7 § avgiftsförordningen (1992:191) samråda med ESV.

11.7 Kommersiell verksamhet

Bedömning: Med kommersiell verksamhet avses verksamhet inom vilken produkter, tjänster eller andra nyttigheter produceras och erbjuds på en marknad.

Hos den nationella alarmeringsfunktionen är den verksamhet kommersiell som inte omfattas av funktionens ensamrätt eller rör det direkta uppdraget inom larmbehandling och därtill anknytande verksamhet som är av allmänt intresse. Den verksamhet hos den nationella alarmeringsfunktionen som inte är kommersiell bör fastställas i särskild ordning.

Skälen för utredningens bedömning

11.7.1 Vad är kommersiell verksamhet?

Begreppet kommersiell verksamhet

Utredningen har haft i uppdrag att analysera om och i vilken utsträckning den nationella alarmeringsfunktionen även bör kunna bedriva *kommersiell verksamhet*. Regeringen exemplifierar kommersiell verksamhet med hantering av inbrottslarm och driftslarm i direktivet till utredningen.³¹

Det finns i dag ingen rättslig definition av vad som menas med begreppet kommersiell verksamhet.³² Det finns närbesläktade begrepp som är delvis eller helt synonyma med begreppet kommersiell verksamhet. Ett sådant begrepp är *konkurrensutsatt verksamhet*. För myndigheter används ibland begreppet *uppdragsverksamhet*, ett begrepp som dock ofta även inkluderar verksamhet som inte är konkurrensutsatt.³³ Regeringen har tidigare beskrivit att kommersiell verksamhet är verksamhet som bedrivs i konkurrens med privata företag.³⁴ Myndigheters *säljverksamhet* är också ett begrepp som regeringen använde i den senaste förvaltningspolitiska propo-

³¹ Dir. 2015:113 s. 7.

³² Se t.ex. Statskontoret 2008:1 konkurrensutsatt eller inte?

³³ Statskontoret (2014) Myndigheters säljverksamhet – hur och varför? s. 22. Bilaga till SOU 2008:118 s. 204.

³⁴ Prop. 2009/10:175 s. 62.

sitionen, med betydelsen statliga myndigheters försäljning av varor och tjänster på en marknad.³⁵

Regeringen har i direktivet till utredningen exemplifierat kommersiella tjänster med driftslarm.³⁶

Förvaltningskommittén konstaterade att det inte finns någon entydig definition av begreppet konkurrensutsatt verksamhet, men att myndigheternas konkurrensutsatta verksamhet huvudsakligen finns inom myndigheternas avgiftsfinansierade uppdragsverksamheter.³⁷ Bilden har bekräftats av Statskontoret.³⁸

Utredningen konstaterar att med kommersiell verksamhet synes avses verksamhet inom vilken produkter eller tjänster produceras och säljs på en marknad. I begreppet marknad torde ligga att det finns flera aktörer som säljer likartade tjänster. Begreppet kommersiell verksamhet behöver dock relateras till den verksamhet som kan bedrivas hos en nationell alarmeringsfunktion och till den nationella alarmeringsfunktionens samhällsuppdrag. Utredningen anser att den kommersiella verksamheten hos den nationella alarmeringsfunktionen bör omfatta den verksamhet som inte täcks av funktionens ensamrätt eller rör det direkta uppdraget inom larmbehandling och därtill anknytande verksamhet som är av allmänt intresse. Vad som över tid anses ingå i samhällsuppdraget och vad som därmed är att beakta som verksamhet av allmänt intresse kan förändras, vilket innebär att en löpande analys och omprövning av den nationella alarmeringsfunktionens samhällsuppdrag bör ske. Det är utredningens uppfattning att det inte kan vara den nationella alarmeringsfunktionens ansvar att bedöma vad som ingår i den nationella alarmeringsfunktionens samhällsuppdrag. Sådana bedömningar bör göras av regeringen i egenskap av ägare i särskild ordning.

Utredningen har valt att i följande text använda begreppet kommersiell verksamhet, eftersom det är detta begrepp som används i direktivet.

³⁵ Prop. 2009/10 s. 61.

³⁶ a. dir. s. 7.

³⁷ Bilaga till SOU 2008:118 s. 204.

³⁸ Statskontoret (2014) Myndigheters säljverksamhet – hur och varför? s. 23.

11.7.2 Aktörer som i dag bedriver kommersiell verksamhet med larm- och säkerhetstjänster

Kommunala räddningstjänster och räddningstjänstförbund med egna larmcentraler

Utredningen har tidigare beskrivit att vissa kommunala räddningstjänster driver egna larmcentraler, och att dessa ofta anlitas för kommunernas trygghets- och säkerhetstjänster som t.ex. hantering av inbrottslarm, personlarm, trygghetslarm, driftslarm och automatiska brandlarm. De räddningstjänster och räddningstjänstförbund som driver egna larmcentraler tillhandahåller även i en del fall möjlighet för exempelvis företag att mot avgift ansluta automatiska brandlarm till larmcentralen.³⁹

SOS Alarm

SOS Alarm tillhandahåller i dag många olika larm- och säkerhetstjänster. Bolaget erbjuder tjänster avseende drift-, person-, fordons-, hiss- och trygghetslarm samt kamerabevakning. De har vidare fastighets-, el-, samhälls-, försäkrings-, entreprenörs- och krisjour.⁴⁰ SOS Alarm har, i likhet med bolagets hantering av automatiska larm, uppgett till utredningen att huvuddelen av kunderna inom området (omkring 90 procent) är kommuner och landsting, dvs. indirekta ägare av SOS Alarm.

Till och med år 2016 var den operativa verksamheten i SOS Alarm uppdelad i verksamhetsområdena Alarmering och beredskap respektive Säkerhet och jour. Från och med den 1 januari 2017 delas bolaget in i fyra verksamhetsområden: produktion, produktionsstyrning, affär och it. Därutöver finns även fyra koncerngemensamma funktioner: finans och business control, kommunikation, HR samt hållbarhet och säkerhet. Dessutom finns vd dennes stab. I dag finns säkerhets- och jourtjänsterna i huvudsak inom verksamhetsområdet Produktion, och kundsupport för dessa tjänster finns i verksamhetsområdet Produktionsstyrning. Inom dessa verksamhetsområden inryms dock även annan verksamhet i bolaget, t.ex.

³⁹ Jämför SOU 2013:33 s. 68 och 121 f.

⁴⁰ a. bet. s. 100.

verksamhet som rör bolagets uppdrag i alarmeringsavtalet. Genom den nya organisationen bedrivs all produktion, tjänsteutveckling och försäljning i dag integrerat, dvs. utan någon uppdelning mellan tjänster inom alarmering, krisberedskap och säkerhets- och jourtjänster. SOS Alarms verksamhet beskrivs närmare i kapitel 18.

Under år 2016 uppgick bolagets *intäkter* från säkerhets- och jourtjänster till 306 miljoner kronor. Kostnaderna uppgick under samma period till 199 miljoner kronor.⁴¹

Säkerhets- och jourtjänsterna är huvudsakligen samlade till två av SOS Alarms centraler, i Västerås och Sundsvall. SOS Alarm äger också 70 procent av dotterbolaget YouCall AB ("YouCall"), som bedriver callcenterverksamhet, traditionella växeltjänster, tar emot felanmälningar, support-och helpdesk-funktioner, samt tjänster som riktar sig till allmänheten. Exempel på dessa är E-supporten för 1177 Vårdguiden. Bolaget ägs till 30 procent av Piteå Näringsfastigheter AB.

SOS Alarm har för utredningen beskrivit att de uppgifter som härrör ur alarmeringsavtalet är ett renodlat statligt åtagande, medan SOS Alarms övriga tjänsteerbjudanden i varierande utsträckning kan sägas vara kommersiella. Bolaget har i ett underlag till utredningen delat in de *övriga* tjänsterna i kategorierna tjänster för prioritering, dirigering, alarmering samt stödjande tjänster för SOS Alarms övergripande uppdrag. Omkring hälften (47 procent) av SOS Alarms omsättning rör tjänster för prioritering, dirigering och alarmering medan en fjärdedel (25 procent) av omsättningen rör det "renodlade statliga uppdraget" från alarmeringsavtalet. Bolagets säkerhets- och jourtjänster står för omkring 1/3 av bolagets omsättning enligt dem själva.

SKL har uppgett för utredningen att mycket av den verksamhet som i dag bedrivs inom den verksamhet som SOS Alarm omnämnt som säkerhets- och jourtjänster, rör de aktiva ingripanden som olika delar av samhället vid sidan om hjälporganen kan göra vid uppkomna akuta situationer. SKL anser att det därför ibland kan vara svårt att skilja på vilken tjänst som har sin utgångspunkt i en samhällsviktig funktion och vilken som ur ett offentligt perspektiv skulle kunna definieras som en renodlad kommersiell tjänst. SKL

⁴¹ PWC (2017) Kostnader för att avbolagisera SOS Alarm, rapport till 112-utredningen 20171215 s. 9.

anser vidare att en framtida nationell alarmeringsfunktion behöver ha ett uppdrag som tillåter och uppmuntrar interaktion med många olika aktörer och funktioner och inte enbart de traditionella "blåljusaktörerna" och att det därför är viktigt att en framtida nationell alarmeringsfunktion får bedriva kommersiell verksamhet.

Utredningen har bedömt att huvuddelen av den verksamhet som SOS Alarm tidigare benämnde Säkerhet och Jour (och som i dag inryms huvudsakligen i verksamhetsområdet Produktion respektive Produktionsstyrning, men då integrerat med övrig verksamhet i bolaget), inrymmer kommersiell verksamhet. Utredningen har baserat bedömningen på bolagets egen uppskattning och någon fullständig inventering av samtliga tjänster har inte kunnat göras.

Andra kommersiella aktörer

Utredningen har tidigare beskrivit att ett flertal privata aktörer erbjuder larm- och säkerhetstjänster. Några som utredningen haft kontakt med och som kan nämnas är Stanley Security Sverige, Rapid Säkerhet AB och Saab AB. Den finns även branschorganisationer som samlar företag inom denna sektor såsom Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF) och Säkerhetsbranschen.

Säkerhetsbranschen har till utredningen vidare framfört att ett antal tjänster inte bör ingå i den nationella alarmeringsfunktionens uppdrag utan lämnas till privata aktörer såsom

- mottagning och hantering av inbrottslarm, driftslarm, billarm, kameratjänster i hisslarm och personlarm,
- mottagning av automatiska larmanläggningar som har betydelse för att rädda liv, skydda produktion och egendom dvs. brandlarm och utrymningslarm,
- hantering och förmedling av ärenden till åtgörare inom jourtjänster som t.ex. fastighetsjour, störningsjour och eljour,
- trygghetstjänster som innefattar att sälja mjuk- och hårdvara för trygghetslarm, erbjuda larmmottagning och utalarmering av resurser.

11.7.3 Kommersiell verksamhet bör få bedrivas

Bedömning: Det är lämpligt, ändamålsenligt och *möjligt* att, inom ramen för den nationella rätten och EU-rättens regler om konkurrens, statsstöd, upphandling och de grundläggande friheterna etableringsrätt och rätten att tillhandhålla tjänster, låta den nationell alarmeringsfunktionen få bedriva kommersiell verksamhet. Detta oavsett i vilken organisationsform funktionen ska bedrivas.

Den nationella alarmeringsfunktionens kommersiella verksamhet bör hållas åtskild från samhällsuppdraget och ha en rimlig anknytning till funktionens samhällsuppdrag.

Skälen för utredningens bedömning

Skäl till att vissa myndigheter i dag bedriver kommersiell verksamhet

När det gäller statliga myndigheters kommersiella verksamhet finns sedan länge en förvaltningspolitisk linje om att statliga myndigheter som regel inte bör sälja varor och tjänster på marknaden.⁴² Omfattningen av myndigheternas säljverksamhet bör fortsätta att minska.⁴³ Ingenting tyder dock på att det skett någon betydande minskning av statliga myndigheters kommersiella verksamhet.⁴⁴ Privata företag och statliga myndigheter konkurrerar inte på lika villkor, eftersom myndigheters närvaro på marknader kan fungera hämmande för marknadens expansion och utveckling.

Ett skäl till att en myndighet ändå har ansetts kunna sälja en vara eller en tjänst på en konkurrensutsatt marknad har varit att regeringen bedömt att det rör sig om *tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*. Ett annat skäl har varit att det finns ett *stort samhälleligt behov* av en vara eller en tjänst, men att det inte går att utgå ifrån att marknaden tillgodoser behovet av tjänsten i tillräcklig om-

⁴² Prop. 2009/10:175 s. 61.

⁴³ a. prop. s. 63.

⁴⁴ Statskontoret (2014) Myndigheters säljverksamhet – hur och varför? s. 12.

fattning. Ett ytterligare skäl har varit att regeringen bedömt att *behovet av insyn och kontroll varit särskilt stort*.⁴⁵

Statskontoret har undersökt myndigheternas egna motiv till att bedriva kommersiell verksamhet. Bland de vanligast förekommande skälen är att den kommersiella verksamheten anses *säkra tillgången till varor och tjänster som inte tillhandahålls på marknaden*. Det kan handla om att säkerställa att en tjänst eller en vara finns tillgänglig i alla delar av landet. Ett annat motiv är att den kommersiella verksamheten *anses utveckla myndighetens kärnverksamhet*, t.ex. genom att ge kunskap om vad som behövs och efterfrågas i kärnverksamheten. Den kommersiella verksamheten anses också *bidra till finansieringen* av myndighetens kärnverksamhet.⁴⁶ Statskontoret konstaterar vidare att det är vanligast att myndigheters kommersiella verksamheter bedrivs *organisatoriskt integrerat men ekonomiskt åtskilt* från övrig verksamhet inom myndigheten.⁴⁷

Gällande SOS Alarm har fler olika argument för att behålla den kommersiella verksamheten framförts. Bland dessa kan nämnas:

- Den kommersiella verksamheten möjliggör ett bättre resursutnyttjande i bolaget genom att man kan dra nytta av en eventuell överkapacitet. Kapaciteten kan nyttjas exempelvis vid större händelser (se även avsnitt 11.4).
- Den kommersiella verksamheten innebär att bolaget genom sina kundrelationer tvingas vara lyhörda mot branschutvecklingen och andra förändringar i omvärlden.
- Den kommersiella verksamheten tillåter en snabbare utvecklingstakt och utvecklandet av testmiljöer etc. än för den verksamhet som omfattas av samhällsuppdraget och som behöver säkerställas en stabilitet och robusthet. Det gäller även tekniska lösningar. I de kommersiella uppdragen kan bolaget vara mer flexibla mot kundernas behov och exempelvis arbeta i kundernas tekniska system.

⁴⁵ a. SOU 2008:118 s. 126.

⁴⁶ a. Statskontoret. s. 6.

⁴⁷ a. Statskontoret s. 6.

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)

SMHI är förvaltningsmyndighet för meteorologiska, klimatologiska, hydrologiska och oceanografiska frågor.⁴⁸ Myndigheten ska enligt sin instruktion ta ut avgifter för sin uppdragsverksamhet och affärsverksamhet och får disponera intäkterna. Vidare anges att avgifterna ska bestämmas så att de täcker myndighetens kostnader för att tillhandahålla varan eller tjänsten och bidrar till myndighetens kostnader för uppbyggnad, uppdatering och utveckling av system, databaser och information.⁴⁹ Exempel på tjänster i affärsverksamheten är anpassade prognos- och konsulttjänster, medan brandriskprognoser och miljöövervakning är exempel på tjänster inom uppdragsverksamheten.⁵⁰ Affärsverksamheten i myndigheten sker på företagsekonomiska grunder.

SMHI håller isär affärsverksamheten från myndighetsuppdraget både organisatoriskt och bokföringsmässigt. Även om vissa stabsfunktioner såsom ekonomi, personal och IT hålls samman, så finns det inga anställda som rör sig mellan den kommersiella verksamheten och myndighetsuppdraget. Representanter för myndigheten har för utredningen beskrivit att konkurrerande aktörer på den privata marknaden fungerar som en slags "vakthund" genom att säkerställa att SMHI:s roll på marknaden är rimlig. Myndigheten har löpande kontakter med dessa aktörer, och personal rör sig mellan dem och SMHI.

Representanter för myndigheten vittnar om att det inte alltid varit lätt att hålla isär verksamheterna på ett bra sätt. Vissa delar i verksamheten har bytt tillhörighet, från att ha varit affärsverksamhet har de blivit uppdragsverksamhet och vice versa. En erfarenhet är att det är viktigt att löpande fånga upp de gränsdragningsfrågor som dyker upp inom myndigheten.

SMHI har för utredningen hävdad att genom sin kommersiella verksamhet så kan myndigheten ta fram fler produkter än vad de hade kunnat göra enbart med hjälp av anslaget. De anser att samhällsnyttan ökar och är större än den kunnat vara enbart med hjälp av anslaget. Samtidigt kan den kommersiella verksamheten bidra till

⁴⁸ Förordning (2009:974) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut 1 §.

⁴⁹ a. förordning, 14 §.

⁵⁰ a. Statskontoret, s. 18.

infrastrukturen. Ett ytterligare skäl till att bedriva kommersiell verksamhet är att den gör SMHI mer relevant för samhället, anser representanter för myndigheten. SMHI har vidare angett att det finns beredskapsskäl till att myndigheten bedriver kommersiell verksamhet. Den personal som finns på myndighetens avdelning för affärsverksamhet (där huvuddelen av den kommersiella verksamheten bedrivs), kan utnyttjas vid allvarliga störningar i samhället som involverar SMHI, exempelvis i samband med extremväder och efterföljande översvämningar.

Statligt ägda bolag förutsätts bedriva kommersiell verksamhet

Regeringens principiella utgångspunkt är att bolagsform bör övervägas när det handlar om att bedriva konkurrensutsatt verksamhet.⁵¹ Till skillnad från myndigheter, förutsätts aktiebolag bedriva kommersiell verksamhet i syfte att generera vinst. I regeringens *ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande* som i sin nuvarande version gäller fr.o.m. den 1 januari 2017, anger regeringen att bolagen bör förvaltas så att den långsiktiga värdeutvecklingen blir den bästa möjliga och, i förekommande fall, att de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs väl. Regeringen anser att bolagen ska förvaltas på ett aktivt och professionellt sätt med långsiktigt värdeskapande som övergripande mål.⁵²

Utredningen har samtidigt kunnat konstatera att EU-rätten är tillämplig på både bolag och myndigheter, såtillvida att *företagsbegreppet* som är centralt inom EU-rätten omfattar både statliga myndigheter och bolag. Skälen för att hålla kommersiell verksamhet åtskild från eventuella samhällsuppdrag som finansieras med offentliga medel kvarstår därmed alltjämt.

⁵¹ Se t.ex. prop. 2009/10:175s. 61 f.

⁵² Näringsdepartementet (2017) Statens ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande s. 2.

Den nationella alarmeringsfunktionen bör få bedriva kommersiell verksamhet

När det gäller frågan om kommersiell verksamhet har det varit viktigt för utredningen att analysera hur *marknadens villkor ser ut på området*, liksom att identifiera eventuella *rättsliga hinder eller förbud* som bör beaktas. Utredningens bedömning av i vilken utsträckning det är lämpligt att funktionen bedriver *kommersiell verksamhet*, som hantering av inbrottslarm och driftslarm, har särskilt utgått från EU-rätten och konkurrensrätten.⁵³ Konkurrensrätten liksom reglerna om statsstöd och upphandling har diskuterats mer ingående i kapitel 6.

Utifrån remissinstansernas synpunkter på Alarmeringstjänstutredningens överväganden och förslag kan slutsatsen dras att det inte finns någon samstämmighet om den nationella alarmeringsfunktionens verksamhet ska omfatta kommersiella larm- och säkerhetstjänster eller inte, i vart fall inte sådana som kan tillhandahållas av privata företag. De privata aktörerna anser att sådana larm- och säkerhetstjänster bör överlämnas till den privata marknaden att hantera.

När det gäller frågan om den kommersiella verksamheten och i vad mån sådan verksamhet kan drivas av en nationell alarmeringsfunktion utan att komma i konflikt med bland annat konkurrens- och upphandlingsrätten så har utredningen i kapitel 6 kunnat konstatera att dessa regler inte på något sätt *förbjuder* en aktör att bedriva sådan verksamhet. I de fall en aktör *väljer att agera på en marknad* ska det dock ske på de villkor som gäller på marknaden och under iakttagande av det regelverk som gäller. I det sammanhanget är det av vikt att aktören bland annat ser till att verksamheten organiseras så att den kommersiella delen hålls ekonomiskt åtskild och att det inte sker något otillbörligt gynnande av vare sig den kommersiella eller den icke kommersiella verksamheten eller att den kommersiella delen finansiellt bidrar till finansieringen av icke kommersiell verksamhet. Detta gäller oavsett om verksamheten bedrivs i bolags- eller myndighetsform. SMHI bedriver viss kommersiell verksamhet och den är klart avgränsad inom myndig-

⁵³ a. dir. s. 6–8.

heten. Utredningen har ansett att detsamma rimligen bör gälla för en statlig alarmeringsmyndighet.

En av anledningarna till att myndigheter bedriver kommersiell verksamhet rör beredskap, och kapaciteten att snabbt kraftsamla i verksamheten, t.ex. i samband med extremväder. Liknande beskrivningar har utredningen tagit del av i argumentationen för att en kommande nationell alarmeringsfunktion ska kunna bedriva kommersiell verksamhet. För kommersiella verksamheter används också argument som förmågan att behålla en lyhörddhet mot branschutvecklingen, och möjligheterna att testa och utveckla nya metoder och tekniker.

Utredningen konstaterar att SOS Alarms kommersiella verksamhet troligen på många sätt bidrar med exempelvis minskade skadeverkningar och snabbare undsättning vid händelser av olika slag. Det kan därmed vara försvarbart från allmän synpunkt att bedriva sådan verksamhet. Enligt utredningen bör den nationella alarmeringsfunktionens kommersiella verksamhet hållas åtskild från samhällsuppdraget och ha en rimlig anknytning till funktionens samhällsuppdrag så att de kan anses finnas ett allmänt intresse att tjänsten erbjuds. Detta eftersom den nationella alarmeringsfunktionen genom sin ensamrätt får en särskild ställning på marknaden och den kommersiella verksamhet som då bedrivs av funktionen bör kunna motiveras utifrån ett allmänintresse.

Utredningen kan samtidigt konstatera att många andra säkerhets- och larmtjänster som tillhandahålls på marknaden troligen också har stor betydelse för samhällets krisberedskap. Utredningen anser inte heller att sådant som förmåga till lyhörddhet mot branschutvecklingen och möjligheten att pröva nya metoder är några starka argument för att bedriva kommersiell verksamhet i en nationell alarmeringsfunktion. Utvecklingen av nya metoder respektive lyhörddhet mot branschutvecklingen är inga avgörande faktorer för att åstadkomma eller bibehålla en samordnad alarmeringstjänst. Utredningen har också konstaterat att kommersiell verksamhet, till skillnad från många offentliga verksamheter, är föremål för marknadens nycker. Kommersiell verksamhet kan gå med vinst eller med förlust, och växa eller krympa i omsättning över tid. Utredningen vill i sammanhanget poängtera att det vore olyckligt om den nationella alarmeringsfunktionen gjorde sig beroende av sin kommersiella verksamhet för att kunna klara sitt grundläggande sam-

hällsuppdrag. Utredningen har tagit del av exempel på att SOS Alarm befunnit sig i en sådan situation under senare år.⁵⁴ För utredningen är det centralt att den nationella alarmeringsfunktionens samhällsuppdrag ska kunna bedrivas långsiktigt och med stabilitet över tid. Tillräckliga resurser för den nationella alarmeringsfunktionens grundläggande samhällsuppdrag ska kunna garanteras.

Utredningen finner mot denna bakgrund inte skäl att föreslå ett förbud för den nationella alarmeringsfunktionen att ägna sig åt kommersiell verksamhet. Förvaltningsuppgifter (inklusive myndighetsutövning) och kommersiell verksamhet ska därför kunna bedrivas i samma organisation.

Dessutom bedömer utredningen att det skulle vara svårt att i lag definiera vad som inom alarmeringstjänstområdet är att betrakta som kommersiell verksamhet. Bedömningen av vad som är kommersiellt kan dessutom komma att ändras över tid beroende på om det för en viss tjänst eller vara finns en marknad. En sådan bedömning behöver relateras till vad som inte är kommersiellt, och som ingår i samhällsuppdraget. Det är utredningens uppfattning att bedömningar av vad som ingår i den nationella alarmeringsfunktionens samhällsuppdrag bör göras av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i särskild ordning.

Under förutsättning att alarmeringsfunktionen iakttar de EU-rättsliga och nationella reglerna om konkurrens, statsstöd, upphandling och de grundläggande friheterna etableringsrätt och rätten att tillhandhålla tjänster, har utredningen bedömt att det är både lämpligt och ändamålsenligt att funktionen får bedriva kommersiell verksamhet. Alarmeringsfunktionen har att säkerställa att den kommersiella verksamheten organisatoriskt och ekonomiskt hålls åtskild från övrig verksamhet. Detta är särskilt viktigt då den nationella alarmeringsfunktionen kommer att ges en viss ensamrätt inom samhällets alarmeringstjänst. En ensamrätt vars omfattning måste vara väl avgränsad för att inte riskera att den nationella alarmeringsfunktionen agerar i strid med EU-rätten eller nationell rätt. Utredningen har kunnat konstatera att den integration mellan kommersiell verksamhet och verksamhet rörande uppdrag i alarmeringsavtalet som skett inom SOS Alarm under senare år kan försvåra en tydlig och transparent redovisning av sådant som kostnader,

⁵⁴ SOU 2013:33 s. 195.

vinster och intäkter från kommersiell respektive icke kommersiell verksamhet i bolaget i dag.

Även säkerhetsskäl talar för en tydlig åtskillnad av de kommersiella delarna i verksamheten. I sitt samhällsuppdrag kommer den nationella alarmeringsfunktionen att hantera uppgifter både om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden samt uppgifter som rör rikets försvar, folkförsörjningen eller förebyggandet och beivrandet av brott. Det är viktigt att sådant som otillåten kartläggning eller spridning av känsliga uppgifter förhindras, liksom att förhindra att kommersiella eller andra intressen påverkar genomförandet av samhällsuppdraget.

Det är också viktigt att i detta sammanhang beakta de olika förutsättningar som valet av organisationsform för den nationella alarmeringsfunktionen kan ge.

Kommersiell verksamhet i en myndighet

Om den nationella alarmeringsfunktionen ska bedrivas i myndighetsform bör principer och villkor för myndighetens kommersiella verksamhet, i likhet med styrningen av SMHI, kunna utformas och preciseras av regeringen i myndighetens instruktion, liksom i regleringsbrevet.

En vanlig kritik mot myndigheternas försäljning av varor och tjänster på en marknad är risken att anslagsmedlen används för att kunna sätta låga avgifter och därmed skapar konkurrensfördelar för myndigheten. Prissättningen av dessa tjänster bör ske på företagsekonomiska grunder. Utredningen har ansett att principen om full kostnadstäckning bör gälla även den kommersiella delen av verksamheten.

Som utredningen har konstaterat ovan, är det viktigt att undvika att eventuella överskott från en verksamhet (t.ex. den anslagsfinansierade delen) bidrar till att finansiera verksamheter med andra ekonomiska förutsättningar (t.ex. den avgiftsfinansierade delen). En tydlig åtskillnad mellan verksamheterna bör eftersträvas, för att undvika korssubventionering.

Utredningen vill, dels av principiella skäl som framgår ovan men också mot bakgrund av SOS Alarms nuvarande organisation och verksamhetsindelning, poängtera vikten av att en framtida nationell

alarmeringsfunktion tydligt separerar de kommersiella delarna i verksamheten från samhällsuppdraget, helst genom att två separata resultatenheter bildas. Utredningen kan konstatera att eventuella kostnader för de delar i en kommande nationell alarmeringsfunktion som kan anses komma att ingå i ”overhead” behöver analyseras och fördelas.

Kommersiell verksamhet i ett bolag

Statliga bolag fattar beslut i enlighet med privaträttens regler och den löpande verksamheten i bolagen präglas av civilrättsligt ingångna avtal.⁵⁵ *Bolagsstämman* är bolagets högsta beslutande organ och det forum där aktieägare formellt utövar sitt inflytande (7 kap. 1 §). Regeringen bör därför i detta fall säkerställa att i sin roll som ägare och i enlighet med aktiebolagslagens regler, verka för beslut om att särskilja den kommersiella verksamheten från övrig verksamhet i den nationella alarmeringsfunktionen vid bolagsstämman.

Statliga bolag ska i normalfallet inte bara eftersträva full kostnadstäckning i sin kommersiella verksamhet, utan verksamheten och prissättningen ska ske helt utifrån marknadens villkor och generera marknadsmässig avkastning.

⁵⁵ Aktiebolagslagen (2005:551), årsredovisningslagen (1995:1554), bokföringslagen (1999:1078) samt värdepappers- och insiderlagstiftningen med bland annat lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument, lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument och lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument.

12 Hänvisningstjänster

12.1 Utredningens uppdrag

I utredningens direktiv¹ anges att utredningen ska överväga om det är ändamålsenligt och lämpligt att de nuvarande till SOS Alarm Sverige AB (SOS Alarm) anslutna hänvisningstjänsterna jourhavande präst, socialjourer och Giftinformation även i fortsättningen bör kunna nås via nödnummer 112. En anslutning till den nationella alarmeringsfunktionen skulle innebära att en person även fortsättningsvis utan avgift ska kunna ringa eller på annat sätt kontakta nödnummer 112 och t.ex. begära att få bli kopplad till socialjouren i en viss kommun. Genom en sådan ordning skulle den nödställda inte behöva ta reda på direktnummer utan snabbt och kostnadsfritt kunna nå fram och få hjälp genom att ringa ett bekant nummer.

12.2 Alarmeringstjänstutredningens betänkande och remissinstansernas synpunkter

Alarmeringstjänstutredningen föreslog i sitt betänkande² att larm som inte var brådskande eller krävde annan bedömning eller åtgärd skulle kunna vidarekopplas till andra mottagningsfunktioner, t.ex. sjukvårdsrådgivning eller informationsnumren 114 14 hos Polisen och 113 13 hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) vid kriser.³

Nödnumret 112 föreslogs heller inte omfatta sådana hänvisningstjänster som gällde *jourhavande funktioner* i samhället. I stället skulle ansvariga myndigheter och samhällsaktörer kunna anvisa

¹ Dir. 2015:113 s. 6.

² SOU 2013:33.

³ SOU 2013:33 s. 28, 190 ff., och 206 f.

lämpliga kontaktnummer. I dessa fall exemplifierade utredningen med jourhavande präst och narkotikatipset.⁴ Utredningen bedömde att kommuner och landsting även fortsättningsvis skulle behöva ha kvar andra kontaktpunkter eller funktioner dit ärenden vid behov skulle kunna vidarebefordras eller hänvisas. Som exempel nämndes sjukvårdsrådgivning.⁵ Däremot skulle möjligheten att koppla in sakkompetens, t.ex. medicinsk kompetens, finnas i myndigheten, om ärendet inte kunde bedömas direkt av larmoperatören eller krävde rådgivning.⁶ Det framgick dock inte av utredningens betänkande om t.ex. Giftinformationscentralen och dess tjänst Giftinformation skulle kunna kopplas in som kompetensstöd på detta sätt. Utredningen angav inte närmare om Giftinformationscentralen, flygambulans och jourhavande läkare samt jourhavande tandläkare, som enligt alarmeringsavtalet kan nås via SOS-tjänsten och nödnumret 112, fortsatt skulle kunna nås via den nya myndigheten.⁷

Remissinstanserna var relativt eniga gällande utredningens överväganden och förslag om vilka tjänster som skulle kunna nås via nödnumret 112:

- *Tre hänvisningstjänster lyftes fram som viktiga att nå även i fortsättningen.* Dessa var jourhavande präst, socialjour och Giftinformationscentralen.
- *Avlastningsmöjligheter.* Remissinstanserna pekade på en utveckling i samhället med ökande psykisk ohälsa, inte minst bland unga, och ett ökat tryck på funktioner som jourhavande präst. I denna del anfördes bland annat att samtal som handlar om ångest och oro lätt kan utvecklas till ”prio 1”, om inte möjlighet till samtalsstöd finns. På så vis sker en direkt avlastning av både en alarmeringsfunktion och av hälso- och sjukvården, om en ny myndighet också skulle kunna hantera detta behov. Remissinstanserna ansåg utifrån samma resonemang att även Giftinformationscentralen fyllde en viktig funktion i att lugna och avstyra onödiga vårdbesök, något som därigenom avlastade sjukvården. Giftinformationscentralen ansågs även utgöra en

⁴ a. bet. s. 207.

⁵ a. bet. s. 207, 235 och 238.

⁶ a. bet. s. 193.

⁷ a. bet. s. 78, 130 och 207.

viktig resurs vid gas- och kemiska olyckor, likväl som vid individuella förgiftningar.

- *Viktigt att säkerställa en bred ingång till nödnumret 112.* Vissa ansåg att det var viktigt att nödnumret 112 fortsatt kunde vara en bred väg in, och att en renodling av nödnumret 112 snarare skulle riskera att leda till ökade samordningsproblem. Någon pekade på risker med ett alltför avgränsat nödnummer 112 ur ett tillgänglighetsperspektiv. Det fanns en förväntan om att många människor även fortsatt skulle komma att behöva använda kontaktvägen via nödnumret 112 för vidarekoppling. Invändningar fanns även mot att en renodling av användningen av nödnumret 112 skulle medföra att samtal som tidigare varit gratis för enskilda personer att ringa, i och med utredningens förslag skulle komma att beläggas med en samtalsavgift, samt att möjligheterna till nödroaming⁸ och till att ringa nödnumret 112 utan SIM-kort skulle försvinna gällande dessa tjänster.
- *Brist på konsekvensanalyser.* Några remissinstanser påtalade att utredningen saknade förslag om hur jourhavande präst och socialjour framöver skulle kunna kontaktas. Det ansågs tveksamt om t.ex. Svenska kyrkan genom egna kanaler skulle kunna erbjuda den service som hänvisningen via nödnumret 112 garanterade och som är kostnadsfri för den enskilde. Företrädare för Giftinformationscentralen uttryckte i sitt remissvar att centralen inte är en hänvisningstjänst, utan i stället bör betraktas som en ”högre medicinsk kompetens” i larmbehandlingen.

12.3 Vad menas med en hänvisningstjänst?

Förslag: Med *hänvisningstjänst* avses en tjänst som en enskild utan avgift kan nå via nödnummer 112.

Förslaget genomförs genom 6 § alarmeringslagen.

⁸ Nödroaming kan beskrivas som möjligheten för enskilda att nå samhällets alarmeringscentral även om den ordinarie operatörens nät inte fungerar, under förutsättning att en annan operatör kan förmedla samtalet. <http://www.pts.se/upload/Remisser/2015/driftsakerhet/Analysdokument.pdf> (s. 35, not 14).

Skälen för utredningens förslag

Begreppet hänvisningstjänst är inte tydligt definierat och utredningen har kunnat konstatera att det hos olika aktörer finns olika sätt att benämna de tjänster som i dag kan nås via nödnummer 112. I alarmeringsavtalet används begreppen "Hjälporgan/Hjälpbehov" för att beskriva de 15 olika resurser som ska kunna nås via nödnumret 112. I bilagan till alarmeringsavtalet benämns dessa "alarmeringstjänster".⁹ I ett tillståndsbeslut av regeringen från år 1981 definieras jourhavande präst, jourhavande medmänniska, jourhavande kurator och socialjour som "hjälporgan". I samma beslut beskrivs de också som "namnanrop".¹⁰ I 2 § lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler beskrivs hur en alarmeringscentral kopplar samtal vidare till "hjälporgan". Här innefattar alltså begreppet både vad som i direktivet benämns "hjälporgan" och "hänvisningstjänster". I SOS Alarms verksamhet avses med begreppet hänvisningstjänst de fall då bolaget hänvisar en hjälpsökande att själv ringa upp ett annat nummer. De hänvisningstjänster som direktivet beskriver, exempelvis jourhavande präst, benämns inom SOS Alarm som "vidareförmedling". Samtal till jourhavande präst kategoriseras hos SOS Alarm som "hård vidarekoppling", dvs. SOS Alarms operatörer kopplar samtalet vidare och avbryter därefter sin del i samtalet.

Mot denna bakgrund har utredningen sett ett behov av att skapa en enhetlig terminologi och valt att definiera hänvisningstjänst som en tjänst som en enskild utan avgift kan nå via nödnummer 112. Definitionen tas in i den av utredningen föreslagna alarmeringslagen. Rent praktiskt innebär det att den nationella alarmeringsfunktionen vidarekopplar samtalet eller vidareförmedlar kontakten till hänvisningstjänsten. Den enskilde behöver inte "ringa om".

I detta kapitel analyseras frågan om *vilka* hänvisningstjänster som det är ändamålsenligt och lämpligt att ansluta till den nationella alarmeringsfunktionen. I det sammanhanget gör utredningen också en bedömning av hänvisningstjänsterna ur ett upphandlingsrättsligt perspektiv.

⁹ Bilaga 6 (Bilaga 5 s. 13).

¹⁰ Bilaga 9 s. 2.

Här kan noteras att det handlar om *nödsituationer*. Om en person t.ex. har allmänna frågor om sitt hälsotillstånd ska dagens ordning fortsätta gälla, dvs. att personen i fråga – vanligen efter att en medicinsk bedömning av ett hjälporgan inom ramen för ett vårdärende gjorts – ombeds att ringa om till vårdguiden 1177. När det gäller frågan om att kunna nå journumret 116 000 som är ett EU-gemensamt journummer för försvunna barn och informationsnumret 113 13 som är ett särskilt informationsnummer som ska komplettera och avlasta nödnumret 112 vid allvarliga olyckor och kriser så har dessa behandlats i kapitel 8 och 10.

12.4 Hänvisningstjänster – en kort historisk bakgrund

Frågan om vilka tjänster som ska kunna nås via nödnumret 112 går långt tillbaka i tiden. Före 1996 var numret 90 000. Historiskt har det varit möjligt att nå fler tjänster via nödnumret 112 än vad som är möjligt i dag.

År 1949 tillsattes den s.k. SOS-utredningen som hade till uppdrag att utreda allmänhetens förbättrade möjligheter att komma i förbindelse med olika slag av hjälporgan i samhället. Utredningen lämnade betänkandet Samhällets olycksfalls- och säkerhetstjänst (SOU 1951:19).

SOS-utredningen konstaterade att det vanligaste tekniska hjälpmedlet för allmänheten när det gällde att komma i förbindelse med hjälporgan av olika slag var telefonen. I allmänhet hade man kunnat använda sig av de s.k. ”sociala nödanropen” när det var fråga om att komma i kontakt med polis, brandkår, jourhavande läkare, ambulans, flygambulans och vid vissa stationer även med sjöräddningen. I och med automatiseringen av telefonnätet upphörde namnanropen emellertid successivt och den som önskade telefonförbindelse med ett hjälporgan behövde först ta reda på organets telefonnummer. Det ansågs i vissa fall vara förenat med svårigheter, varför utredningen föreslog att en SOS-organisation skulle inrättas som skulle bistå allmänheten med att i nödläge tillkalla hjälp. Biståndet skulle lämnas av särskilt inrättade centraler (SOS-centraler) med huvuduppgift att sätta den hjälpsökande i förbindelse med aktuellt hjälporgan. Samtliga SOS-centraler skulle ha samma telefonnummer. SOS-utredningen föreslog att SOS-organisationen också skulle om-

fatta bland annat jourhavande tandläkare, distriktsköterska, distriktsbarnmorska, veterinärväsendet, apoteksväsendet, sjukhustransport i kommunal regi och rödakorskår.¹¹

Departementschefen tillstyrkte i propositionen i princip SOS-organisationens införande¹² och konstaterade att automatiseringen av telefontrafiken medförde betydande fördelar i olika hänseenden när det gällde förbättrad service för allmänheten. Departementschefen ansåg att det var en angelägen uppgift att kunna koppla in fler tjänster och att möjligheterna för en sådan förbättring av kontakten mellan hjälporganen och allmänheten borde öppnas. Med hänsyn till framför allt finansieringen av organisationen ville man dock inte göra en sådan standardförbättring obligatorisk utan den skulle vara flexibel för om huvudmännen för olika hjälporgan i de enskilda fallen var intresserade av en sådan utökning av SOS-tjänsten.

12.5 Tjänster som ska kunna nås via nödnummer 112 enligt det nuvarande alarmeringsavtalet

I alarmeringsavtalet listas de hjälporgan/hjälpbehov som utan avgift för den enskilde ska kunna nås via SOS-tjänsten och nödnumret 112.¹³ Dessa är:

1. Ambulans
2. Flygambulans
3. Jourhavande läkare
4. Kommunal räddningstjänst
5. Polisen
6. Fjällräddningstjänst (Polisen)

¹¹ SOU 1951:19 s. 75–76, prop. 1956:1, bil. 27, Kapitalbudgeten: Kommunikationsdepartementet, s. 43–50 och SU 1956:9, s. 15–21.

¹² Prop. 1956:1, bil. 27, Kapitalbudgeten: Kommunikationsdepartementet, s. 43–50 och SU 1956:9, s. 15–21.

¹³ Bilaga 6 (Bilaga 5 s. 13). Här kan också tilläggas att enligt regeringens tillståndsbeslut från 1981 (bilaga 9) som regeringen fattade gällande SOS:s möjligheter att spela in, avlyssna och avbryta telefonsamtal får SOS Alarm även vidarekoppla samtal till jourhavande medmänniska och jourhavande kurator. Dessa jourtjänster finns dock inte med i nu gällande alarmeringsavtal.

7. Flygräddningstjänst (Luftfartsstyrelsen¹⁴)
8. Sjöräddningstjänst (Sjöfartsverket)
9. Miljöräddningstjänst till sjöss (Kustbevakningen)
10. Räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen (länsstyrelsen)
11. Socialjour
12. Tullverket (narkotikatips¹⁵)
13. Giftinformation.

I övrigt gäller enligt alarmeringsavtalet att även följande hjälporgan/hjälpbehov ska kunna nås via nödnumret 112, men i dessa fall kan SOS Alarm ta ut skälig avgift från berörd organisation för att sköta vidarekopplingen:

1. Jourhavande präst och
2. Jourhavande tandläkare.

Bland de totalt 15 resurser som ska kunna nås via nödnummer 112 enligt alarmeringsavtalet finns alltså några som inte omfattas av beskrivningen i utredningens direktiv nämligen:

- Flygambulans, en tjänst som i dag inte kopplas via nödnumret 112.
- Tullverket när det gäller narkotikatips, en tjänst som i dag vidarekopplas av SOS Alarm.
- Jourhavande läkare, en tjänst som inga landsting eller regioner i dag erbjuder via nödnumret 112.
- Jourhavande tandläkare, en tjänst som enbart Kalmar läns landsting erbjuder via nödnumret 112.¹⁶

¹⁴ I dag Sjöfartsverket, JRCC.

¹⁵ Enligt alarmeringsavtalet beskrivs tjänsten som Narkotikatips men Tullverket benämner det numera som ”tips om smuggling”, www.tullverket.se/sv/omoss/tipsatullverketomsmuggling.4.792224361590183a4d322d3.html.

¹⁶ Kalmar kommer troligen att upphöra med jour via 112 under våren 2018.

12.6 Kommunernas socialjourer, Giftinformationscentralen och jourhavande präst

12.6.1 Inledning

I direktiven till utredningen pekar regeringen särskilt ut de tre hänvisningstjänsterna socialjour, Giftinformation och jourhavande präst. I detta avsnitt beskriver utredningen hur dessa tjänster fungerar i dag.

12.6.2 Kommunernas socialjourer

Kommunernas socialjourer finns för att stödja enskildas *akuta behov* på kvällar, nätter och helger, i frågor om exempelvis våld, missbruk, boende eller om det finns en misstanke om att någon far illa. Det handlar således om olika situationer som kan betecknas vara av nödkaraktär.

Enligt socialtjänstlagen (2001:453) *bör* en kommuns socialnämnd tillhandahålla sociala tjänster genom bland annat socialjour (3 kap. 6 §). En kommun har alltså ingen författningsskyldighet att upprätthålla socialjour.¹⁷ Däremot har socialnämnden i en kommun en skyldighet att i frågor som kan föranleda en åtgärd från nämndens sida utan dröjsmål inleda utredning, dvs. ett allmänt *krav på skyndsambet* (11 kap. 1 §).¹⁸ Det finns vidare specifik reglering som medför att socialnämnderna behöver ha viss beredskap för att utreda eller *fatta brådskande beslut* enligt exempelvis lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.¹⁹

I dag har kommunerna löst frågan om stöd till enskild i akuta situationer på olika sätt²⁰, bland annat beroende på storlek och

¹⁷ Se även JO 1998/99 s. 243 Fråga om en socialnämnds ansvar för att tillhandahålla social service genom socialjour eller annan därmed jämförlig verksamhet.

¹⁸ Se även Lundgren Lars, Thunved Anders, Sunesson Per-Anders, Nya sociallagarna Med kommentarer, kommentaren till 11 kap. 1 § (Zeteo 2017-05-09).

¹⁹ Se exempelvis lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall 13 och 15 §§ angående beslut om omedelbart omhändertagande och socialnämndens skyldighet att underställa ett sådant beslut för rättslig prövning och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga 6 och 7 §§.

²⁰ 234 kommuner hade 2017 enligt SKL ständig tillgång till socialtjänst via jour och/eller beredskap. 50 kommuner hade tillgång till socialtjänst via jour och/eller beredskap under delar av tiden (i varierande grad), 6 kommuner hade ingen (organiserad) tillgång till socialtjänst utanför kontorstid.

befolkningssammansättning. Vissa kommuner har *egna* socialjourer medan andra har *gemensamma* i ett län eller en region. Flera av de mindre kommunerna arbetar för att förbättra beredskapen att hantera socialtjänstären även nattetid och under helger. Två strategier är vanligast i detta arbete:

- en kommun hanterar socialjouren även åt en annan kommun, eller
- flera kommuner bildar gemensam nämnd.

Ett fåtal kommuner saknar beredskap under nätter och helger. De flesta kommuner har en bakjour som kan kontaktas via eget telefonnummer eller via SOS Alarm. Under de senaste åren har SOS Alarm gjort mellan 24 000–25 000 vidarekopplingar till kommunernas socialjourer.

Fram till årsskiftet 2017/2018 var det flera kommuner som, i samarbete med Polisen, hänvisade till Polisens informationsnummer 114 14 som en väg för att komma i kontakt med socialjour. Detta arbetssätt är inte längre i bruk och Polisen vidarekopplar därmed inte längre till kommunernas socialjourer. Som en följd av detta har en ordning tagits fram i samarbete mellan Polisen, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och SOS Alarm till överenskommen kontaktväg som då antingen leder till kommunens socialjour eller till SOS Alarms säkerhets- och jourtjänster som i sin tur söker aktuell socialjour. Denna tjänst innebär enligt uppgift från SOS Alarm ingen större belastning. Den enda fråga 112-mottagaren ställer när den hjälpsökande uppger att man söker socialjour är vilken kommun det gäller. I de fall kommunen önskar ha möjligheten att koppla till fler nummer i kommunen så får kommunen betala för det.

De kommuner som inte har ingått avtal med SOS Alarm har inte någon kontakt som SOS Alarm kan koppla eller hänvisa till.

12.6.3 Giftinformationscentralen

Giftinformationscentralen tillhör sedan år 2009 myndigheten Läke-medelsverket och finansieras och styrs således av staten. Innan dess tillhörde funktionen Apoteket AB.

Giftinformationscentralen ansvarar för tjänsten Giftinformation som har kompetens i klinisk toxikologi, och som arbetar utifrån underlag om innehållet i kemiska produkter samt utifrån behandlingsdokument med bland annat uppgifter om ämnens toxicitet och vilka symptom som förväntas vid olika doser m.m.

Vid en större kemisk olycka finns på Giftinformationscentralen en beredskap att förstärka organisationen och driftsätta ett dedikerat katastrofnummer som lämnas ut till räddningstjänst, larmcentral och sjukvård, så att dessa snabbt kan få information om risker med aktuella kemikalier och hur exponerade personer ska omhändertas.²¹ Utöver detta har Giftinformationscentralen en roll i att ibland bistå hjälporganen direkt i samband med t.ex. beslut om och ledning av hjälpinsats. På detta sätt kan Giftinformationscentralen i sin roll i dag betraktas både som ett stöd till hjälporganen i larmbehandlingen och en hänvisningstjänst.

Vid samtal till nödnumret 112 som gäller t.ex. en överdosering av läkemedel eller olyckor/förgiftningar med kemikalier så upprättas ett vårdärende för att kunna bedöma om det finns ett behov av ambulans. Om så inte bedöms vara fallet så kopplas tjänsten Giftinformation in i samtalet. 112-operatören/sjuksköterskan ligger kvar på medlyssning. Giftinformation intervjuar den hjälpsökande, gör en bedömning av händelsen, ger råd om initiala behandlingsåtgärder och vid behov tar operatören/sjuksköterskan tillbaka samtalet och larmar ambulans. Om händelsen inte kräver någon åtgärd eller enbart kräver en enkel åtgärd i hemmet, lämnar 112-operatören/sjuksköterskan samtalet. Om det är uppenbart att den hjälpsökandes fråga är av mer allmän art och inte av akut karaktär så hänvisas denne att själv ringa till Giftinformationscentralens icke-akuta nummer.

Giftinformationscentralen får omkring 90 000 samtal årligen varav cirka 27 000 från verksamheterna inom hälso- och sjukvården och cirka 12 000 via nödnummer 112. Samtalen är avgiftsfria. Akutvårds- och intensivvårdsavdelningar har egen linje in till Giftinformation. Nödnumret 112 har dessutom en ”prioriterad linje” till Giftinformation vilket innebär att centralen släpper andra samtal när samtal kommer via nödnummer 112. Mängden samtal

²¹ <https://giftinformation.se/om-giftinformationscentralen-avd/om-giftinformationscentralen/>
Se också remissvar på SOU 2013:33 s. 3.

har ökat över tid. Det är också vanligt med interaktiva samtal med ambulanspersonal, som exempelvis kan ringa till Giftinformation på väg ut till en hjälpsökande. Om det finns utrymme besvarar Giftinformation även frågor om djur.

Giftinformation är bemannad dygnet runt. Omkring hälften av arbetstiden ägnas åt att uppdatera behandlingsdokument, råd, riktlinjer och att delta i kurser och kompetensutveckling. De som besvarar samtalen är apotekare som har utbildats på plats i klinisk toxikologi. Därutöver finns läkare som bakre stöd, oftast akut- eller intensivvårdsläkare, som också är utbildade i klinisk toxikologi. Giftinformationscentralen har inte vårdgivaransvar, det kvarstår på den behandlande läkare som ansvarar för vårdärendet. Det innebär att den som frågar om råd vid varje tillfälle kan välja att acceptera Giftinformationens rekommendation.

12.6.4 Jourhavande präst

Tjänsten jourhavande präst startades som ett eget nummer på 1950-talet, och har kunnat nås via nödnummer 112 (90 000 före 1996) sedan år 1956, då det blev tillåtet att mot avgift anslutas till SOS-tjänsten. SOS Alarm tillhandahåller en teknisk tjänst som innebär att prästerna kan logga in i den tekniska tjänsten och besvara samtal oavsett från var i landet de kommer. Under 2017 vidarekopplade SOS Alarm cirka 107 000 samtal till jourhavande präst.

Inledningsvis drevs tjänsten genom lokala jourer, som sedermera utvecklades till stiftsjourer. I dag drivs tjänsten som en nationell organisation. Tjänsten drivs enbart nattetid, mellan kl. 21 och 06 (vid tsunamikatastrofen i Thailand 2004 drevs dock tjänsten dygnet runt under en viss period, efter begäran från SOS Alarm). Sedan september 2015 har tjänsten utökats med en chattfunktion fyra kvällar i veckan, mellan kl. 20 och 24. Tjänsten innehåller även tjänsten Digitalt brev, en tjänst som är öppen dygnet runt och som innebär att inkomna brev ska besvaras inom 24 timmar.

Svenska kyrkan, som numera inte är en del av staten utan ska betraktas som ett privaträttsligt organ,²² driver, samordnar och finansierar tjänsten (den årliga kostnaden för Svenska kyrkan uppges vara omkring 18 miljoner kronor), medan stiftens står för personal, genom enskilda avtal med den nationella nivån. SOS Alarm erhåller omkring 1,9 miljoner kronor (exklusive moms) årligen från Svenska kyrkan för den tekniska tjänsten med samtalskostnader, kundsupport och en viss del i operatörsberedskapen. SOS Alarm har inte kunnat uppge om ersättningen ger full kostnadstäckning eller om vissa kostnader kan sägas bli täckta av alarmeringsavtalet.

År 2017 besvarades i snitt 203 samtal/dygn. Väntetiden är i snitt nästan åtta minuter och svarsfrekvensen 90 procent. Sedan 2008 har antalet samtal till jourhavande präst ökat med nästan 70 procent. Chatten besöks i snitt av cirka 40 personer/dygn och antalet brev är i snitt fyra/dygn.

De som svarar har absolut tystnadsplikt och kan inte ringa vidare. De kan inte erbjuda tolk, men däremot engelskspråkigt samtal.

Sammanlagt omkring 700 präster finns i den ”pool” som kan arbeta med samtal. De har genomgått utbildning i självvård, liksom introduktionsutbildning och handledning i rollen som jourhavande präst. Handledningen svarar stiftens för.

12.7 Vissa hänvisningstjänster ska även fortsättningsvis kunna ansluta sig till den nationella alarmeringsfunktionen och därmed kunna nås via nödnummer 112

Förslag: Kommunala socialjourer, Giftinformationscentralen eller ett trossamfund som erbjuder tjänsten jourhavande präst eller motsvarande tjänst ska genom avtal kunna ansluta sig till den nationella alarmeringsfunktionen som en hänvisningstjänst.

²² Svenska kyrkan i sin helhet utgör inte ett offentligt styrt organ som måste följa LOU. Om en församling, samfällighet eller annan enhet uppfyller förutsättningarna för att utgöra ett offentligt styrt organ (2 kap. 12 § LOU) kan den vara skyldig att iaktta bestämmelserna i lagen, men detta beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Se prop. 2006/07:128 s. 148–149.

Giftinformationscentralen ska kunna ansluta sin tjänst Giftinformation utan avgift. Detsamma gäller kommunala socialjourer. Den nationella alarmeringsfunktionen får ta ut en avgift från de trossamfund som ansluter sig till funktionen.

Förslaget genomförs genom 16 § alarmeringslagen och 7 § alarmeringsförordningen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att närmare föreskriva om vilka hänvisningstjänster som ska kunna anslutas.

Förslaget genomförs genom 16 § alarmeringslagen och 8 § alarmeringsförordningen.

Bedömning: Giftinformationscentralen bör även via sin tjänst Giftinformation fortsatt kunna bistå med stöd till hjälporganen i larmbehandlingen i de fall det behövs. Detta får anses ligga inom ramen för regleringen i 2 § förordningen med instruktionen för Läkemedelsverket.

Hänvisningstjänsten jourhavande präst köps av ett privaträttsligt organ vilket innebär att tjänsten inte omfattas av upphandlingsrätten.

Hänvisningstjänsten Giftinformation är finansierad av staten och kostnadsfri för den som nyttjar tjänsten vilket innebär att den inte omfattas upphandlingsrätten.

Hänvisningstjänsten Socialjour är kostnadsfri för kommunerna såvitt avser en kontaktpunkt och i den delen omfattas den inte av upphandlingsrätten. När det gäller avtal om flera kontaktpunkter kan det inte uteslutas att det avtalet omfattas av upphandlingsrätten eftersom avtalet innehåller kostnadsersättning till SOS Alarm för tjänsten. Dock torde undantaget i 3 kap. 10 § lagen om offentlig upphandling kunna åberopas så att tjänsten inte behöver upphandlas av kommunerna.

Andra tjänster kan i en framtid komma att ges möjligheten att anslutas till den nationella alarmeringsfunktionen.

Skälen för utredningens förslag och bedömningar

12.7.1 Många kan och vill hjälpa

Det är viktigt att en nationell alarmeringsfunktion kan ta ett samlat ansvar för de larm som inkommer på nödnummer 112, även de larm där enskilda begär att bli kopplade till en hänvisningstjänst som är ansluten till funktionen. Detta eftersom det i dessa fall kan visa sig att det ibland finns skäl att även koppla in något av hjälporganen.

Många organisationer och tjänster, utöver de som direktivet tar upp, lämnar viktiga bidrag vid hjälpinsatser av olika slag, varav flera finns utanför myndighetsorganisationen. Det finns också exempel på tillfällen när den nationella alarmeringsfunktionen inför och/eller under en hjälpinsats kommer att behöva samverka och rådgöra med expertis, t.ex. vid förgiftningsärenden med Giftinformationscentralen och dess tjänst Giftinformation. En hänvisningstjänst kan ibland även ha en roll som stöd till ett hjälporgan både inför och under en hjälpinsats och på olika sätt bistå hjälporganen eller en nationell alarmeringsfunktion i det praktiska undsättandet av nödställda. De som arbetar vid hänvisningstjänsterna kommer nämligen ofta i direkt kontakt med enskilda som kan vara i utsatta och akuta situationer. Dessa möjligheter till samspel mellan en nationell alarmeringsfunktion, hänvisningstjänsterna och hjälporganen i olika situationer är därför viktiga att ta till vara. Det förutsätter en flexibilitet i regleringen av den nationella alarmeringsfunktionen för att fortsatt möjliggöra detta.

I detta avsnitt beskriver utredningen i vilken mån det är ändamålsenligt och lämpligt att dessa tjänster även fortsättningsvis ska kunna nås via nödnummer 112.

12.7.2 Kommunernas socialjourer

Som redogjorts för i avsnitt 12.6.2 så föreskriver socialtjänstlagen ingen absolut skyldighet för en kommun att tillhandahålla en socialtjänst, även om de *bör* göra det. Kommunernas socialnämnder har oaktat detta ett allmänt krav på att *vara skyndsamma* och att ha viss beredskap för att utreda och/eller *fatta brådskande beslut* i vissa

fall. De ärenden som socialjourerna hanterar är ofta *kritiska och akuta*, inte minst ur ett barnperspektiv.

Enskildas möjligheter till stöd från samhället i *sårbara och svåra situationer* skulle försvåras om de hänvisningsmöjligheter som i dag finns till socialjouren via en nationell alarmeringsfunktion skulle försvinna. En sådan förändring skulle enligt utredningen inte ligga i linje med regeringens önskemål i direktivet till utredningen att hänsynen till *enskildas möjligheter till snabb hjälp* ska vara i centrum. Det ska således finnas en fortsatt möjlighet för de kommuner som så önskar att ansluta sin socialjour till den nationella alarmeringsfunktionen så att enskilda hjälpsökande snabbt ska kunna komma i kontakt med socialjouren via nödnummer 112.

Eftersom en kommun inte har någon laglig skyldighet att ha en socialjour kan det inte bli tal om att i en reglering ställa krav på en obligatorisk anslutning av socialjourerna till den nationella alarmeringsfunktionen. Det måste handla om en *möjlighet* att sluta avtal om anslutningen. Det är mot denna bakgrund både ändamålsenligt och lämpligt att kommunernas socialjourer genom avtal ska kunna ansluta sig till den nationella alarmeringsfunktionen.

När det gäller frågan om denna anslutning ska kunna göras med eller utan avgift för kommunerna så anser utredningen att det är rimligt att nuvarande ordning med avgiftsfrihet för den vidarekoppling som ligger i hänvisningstjänsten finns kvar. Detta innebär att det är avgiftsfritt för "en kontaktväg" in till kommunen i enlighet med de avtal som SOS Alarm nu har med i stort sett alla kommuner (se avsnitt 12.6.2). Socialjourerna är viktiga samhällsfunktioner vars tillgänglighet inte ska riskeras på grund av ekonomiska avvägningar och av kostnadsskäl. När det gäller tjänsten "en kontaktväg" så är den avgiftsfri och innefattar således inget ekonomiskt flöde mellan aktuell kommun och SOS Alarm. Det innebär att upphandlingsreglerna inte är tillämpliga (jämför avsnitt 6.3.4).

I de fall en kommun däremot önskar ytterligare stöd eller kontaktvägar gäller i dag att kommunerna får betala en avgift till SOS Alarm för detta. Utredningen har i denna del funnit anledning att uppmärksamma frågan om denna ordnings förenlighet med upphandlingsreglerna och då särskilt när det gäller lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Eftersom samhandelskriteriet inom EU-rätten inte lär vara aktuellt här är *EU-rättens* upphandlingsregler inte tillämpliga i detta fall. När det gäller de kon-

taktvägar som kommunerna får betala för så kan det inte uteslutas att dessa omfattas av de *nationella reglerna* i LOU eftersom kommunen då får betala en avgift för dem. För att upphandling inte ska behöva genomföras i denna del så krävs att undantaget i 3 kap. 10 § LOU är uppfyllt (jämför avsnitt 6.3.4). I annat fall ska en formell upphandling genomföras. Denna fråga bör uppmärksammas av SKL och SOS Alarm så att en framtida hantering är förenlig med upphandlingsreglerna.

Om kommunerna väljer att ansluta sig till tjänsten ska de också vara skyldiga att förse den nationella alarmeringsfunktionen med nödvändiga kontaktuppgifter och andra uppgifter som funktionen behöver för att kunna koppla vidare till rätt socialjour.

12.7.3 Giftinformationscentralen

De nuvarande rollerna för Giftinformationscentralens tjänst Giftinformation (hänvisningstjänst och kompetensstöd) i förhållande till hjälporganen och en framtida nationell alarmeringsfunktion behöver säkerställas.

Utredningen anser att Giftinformation redan i dag har en viktig funktion både som en aktör som bidrar med viktig sakkunskap inom ramen för en larmbehandling men också som hänvisningstjänst. Om Giftinformationscentralen ansluts till den nationella alarmeringsfunktionen underlättas också medlyssning i samband med larmbehandling. De samtal som i dag kopplas över från SOS Alarm till Giftinformation bidrar till att stötta och i vissa fall avlasta övriga hjälporgan.

Det är mot denna bakgrund därför både ändamålsenligt och lämpligt att ge Giftinformationscentralen fortsatta möjligheter att genom avtal ansluta sin tjänst Giftinformation till den nationella alarmeringsfunktionen.

När det gäller frågan om ersättning så anser utredningen att anslutningen även fortsättningsvis ska vara avgiftsfri då Giftinformationscentralen drivs och finansieras via det statliga anslaget till Läkemedelverket. I och med detta kommer inte heller upphandlingsreglerna att bli tillämpliga (jämför avsnitt 6.3.4).

12.7.4 Jourhavande präst inom ett trossamfund eller den som i ett sådant samfund har motsvarande ställning

Att tjänsten jourhavande präst ska kunna nås via nödnumret 112 är i dag inte reglerat på annat sätt än i alarmeringsavtalet. Tjänsten har funnits sedan SOS-organisationens bildande.

Det finns flera skillnader mellan hänvisningstjänsten jourhavande präst och de två övriga hänvisningstjänsterna socialjourer och Giftinformation. Jourhavande präst drivs för det första av ett trossamfund, Svenska kyrkan, medan de övriga hänvisningstjänsterna är tjänster som har statlig respektive kommunal huvudman. För det andra får trossamfundet till skillnad mot de andra hänvisningstjänsterna betala en avgift för den överkoppling som SOS Alarm gör.

Utredningen har konstaterat att samtalen till jourhavande präst har ökat kraftigt under senare tid. En hel del av de samtal som kopplas till jourhavande präst gäller fall då människor mår psykiskt mycket dåligt. Om jourhavande präst inte kan nås via nödnummer 112 i fortsättningen finns det en stor risk att dessa människor lämnas utan hjälp i en utsatt situation.

För utredningen har skälen för att ansluta jourhavande präst till en nationell alarmeringsfunktion inte framstått som lika tydliga som för de övriga två hänvisningstjänsterna som regeringen pekar ut i direktivet. Tjänsten vilar inte på ett myndighetsuppdrag eller ett offentligt åtagande. Även finansieringen av anslutningen kan tolkas som att tjänstens koppling till samhällsuppdraget är svagare än för de övriga två. Trossamfundet skulle i och för sig kunna inrätta egna nummer som tar emot samtal eller andra kontakter dygnet runt. Dagtid fungerar det också så att SOS Alarm hänvisar till direktkontakt med Svenska Kyrkan. Synpunkter har framförts att, om hänvisningstjänsten skulle upphöra, så skulle det troligen bli svårt för Svenska kyrkan och andra trossamfund att själva arrangera en lika ”bred väg in” för den enskilde som är i en nödsituation och som därmed är i behov av samtal än vad nödnummer 112 möjliggör. Utredningen kan också konstatera att tjänsten jourhavande präst fyller en allt viktigare och växande funktion som trygghetsfaktor när det gäller att bistå enskilda i sådana svåra situationer som nödnummer 112 är till för. Utredningen har erfarit

att tjänsten har en tydligt avlastande effekt för både hjälporgan och en framtida nationell alarmeringsfunktion.

Det är mot denna bakgrund därför både ändamålsenligt och lämpligt att det även fortsättningsvis ska finnas en möjlighet – ingen skyldighet – för Svenska kyrkan eller annat trossamfund att genom avtal ansluta tjänsten jourhavande präst eller motsvarande tjänst till den nationella alarmeringsfunktionen. Det är viktigt att inte bara ge Svenska kyrkan en möjlighet att ansluta sin tjänst jourhavande präst. Även andra trossamfund ska ges samma möjligheter och behandlas på motsvarande sätt. Det har för utredningen inte varit möjligt att bedöma hur många trossamfund som kommer att vilja ansluta sig. Det får bli en fråga att följa.

När det gäller frågan om ersättning så anser utredningen att det även fortsättningsvis bör vara så att den nationella alarmeringsfunktionen – precis som SOS Alarm gör i dag – ska kunna ta ut en avgift för anslutningen. I dag gäller att avgiften ska vara *skälig*. Det är utredningens bedömning att det är rimligt att avgiften för denna tjänst framöver sätts utifrån principen om full kostnadstäckning vilket också är huvudprincipen inom statlig verksamhet. Det innebär att verksamheten behöver hållas så åtskild ekonomiskt att det är möjligt att beräkna de faktiska kostnaderna för tjänsten. Eftersom trossamfunden är privaträttsliga organ så blir inte upphandlingsreglerna tillämpliga (jämför avsnitt 6.3.4).

12.7.5 Hänvisningstjänsterna regleras

Utredningen har föreslagit att det i en ny alarmeringslag ska införas en definition av begreppet hänvisningstjänst. Utredningen har också föreslagit att det i alarmeringslagen ska anges *att* hänvisningstjänster genom avtal med den nationella alarmeringsfunktionen ska kunna ansluta sin verksamhet till funktionen och att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att närmare föreskriva om vilka hänvisningstjänster som ska kunna anslutas. I en till lagen knuten förordning kan regeringen då antingen ge bemyndigande till en myndighet eller så kan regeringen ange tjänsterna. Med en sådan ordning skapas både en tydlighet om vad som gäller för hänvisningstjänster och en flexibilitet för att framöver ansluta fler tjänster.

12.7.6 Andra tjänster kan i en framtid anslutas som hänvisningstjänst

I direktivet till utredningen fokuserar regeringen på hänvisningstjänsterna jourhavande präst, socialjourerna och Giftinformation. Utredningen har därför i sitt arbete också utgått ifrån dessa och har inte sett anledning att pröva om några andra tjänster inom den närmaste framtiden ska kunna nås via nödnumret 112. Det skulle kunna handla om t.ex. flygambulans, Tullverket (narkotikatips), jourhavande läkare eller jourhavande tandläkare. Vissa av dessa tjänster erbjuds inte i dag via nödnumret 112 eller endast i begränsad utsträckning.

Det som utredningen föreslagit hindrar inte framtida möjligheter och önskemål om att ansluta fler tjänster till den nationella alarmeringsfunktionen. I sammanhanget kan nämnas att flera av remissinstanserna när det gäller Alarmeringstjänstutredningen påpekade vikten av att en ny ordning för samhällets alarmering inte bör hindra möjligheterna att fortsatt dra nytta även av organisationer och funktioner i samhället som inte hör till hjälporganen eller hänvisningstjänsterna.

Förändringar har skett tidigare. Samhället och tekniken förändras och utvecklas. Människors utsatthet och hjälpbehov kan också variera över tid. Mot den bakgrunden har förslaget till reglering av hänvisningstjänster utformats så att den möjliggör en löpande omprövning av vilka hänvisningstjänster som ska kunna nås via nödnummer 112.

12.7.7 Integration med den tjänsteorienterade tekniska lösningen för samhällets alarmeringstjänst är inte avgörande för funktionalitet eller samordning

Bedömning: Utredningens förslag att möjliggöra en anslutning av hänvisningstjänsterna socialjourer, Giftinformation och jourhavande präst eller motsvarande funktion hos annat trosamfund än Svenska kyrkan till den nationella alarmeringsfunktionen, kan genomföras oberoende av om den föreslagna gemensamma tjänsteorienterade tekniska lösningen för mottagning och behandling av larm, liksom för informationsdelning och informationssamordning är i funktion fullt ut eller inte.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen har i kapitel 13 lämnat förslag angående inrättande av en för den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen gemensam tjänsteorienterad teknisk lösning för mottagning och behandling av larm, liksom för informationsdelning och informations-samordning. Utvecklingsarbetet rörande denna tekniska lösning bör enligt utredningen inledningsvis fokusera på den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen.

Utredningen anser att funktionaliteten i själva hänvisningstjänsterna och nuvarande former för samordning med SOS Alarm och hjälporganen fungerar tillräckligt väl för att utredningens förslag rörande hänvisningstjänsterna de kommunala socialjourerna, Giftinformation och jourhavande präst eller motsvarande funktion hos annat trossamfund än Svenska kyrkan ska kunna genomföras även om den gemensamma tekniska lösningen inte är helt ”på plats”. Däremot kan det finnas anledning att på sikt överväga om det är ändamålsenligt och lämpligt att dessa tjänster inte bara är ansluta till den nationella alarmeringsfunktionen utan även till den gemensamma tekniska lösningen. I samband med en eventuell teknisk integration av dessa tjänster behöver givetvis ett fortsatt skydd för enskildas personliga integritet säkerställas.

13 Teknisk lösning för mottagning och behandling av larm, samt för informationsdelning och informationssamordning

13.1 Utredningens uppdrag

Utredningen har haft i uppdrag att:

- analysera och redovisa *förutsättningarna för ett successivt införande* av en teknisk plattform för mottagning och behandling av larm samt informationsdelning och informationssamordning mellan berörda aktörer på alarmeringsområdet, samt överväga hur en sådan teknisk plattform *successivt kan utvecklas och förvaltas*,¹
- mot bakgrund av analysen även utarbeta de *författningsförslag* som behövs för ett sådant införande,²
- föreslå en så kostnadseffektiv gemensam lösning som möjligt och bland annat noggrant analysera, beräkna, redovisa och fördela kostnaderna för, samt föreslå *en ändamålsenlig finansiering* av, ett successivt införande av en teknisk plattform för mottagning och behandling av larm, inbegripet drifts- och utvecklingskostnader för plattformen. Det innefattar ekonomiska konsekvenser såväl för den nationella alarmeringsfunktionen som för hjälporganen,³

¹ Dir. 2015:113 s. 10–11.

² a. dir.

³ a. dir.

Regeringens inriktning i dessa frågor har enligt direktiven till utredningen varit att en nödställd i normalfallet bara ska behöva beskriva sitt hjälpbehov vid ett tillfälle och att det är av vikt vid samordnad larmbehandling att kunna ta fram en helhetsbild över de samlade hjälpresurserna. Regeringen har i direktiven till utredningen vidare uttryckt att om hjälporganen involveras tidigt i larmhanteringen, genom t.ex. medlyssning och automatiserad tillgång till relevanta uppgifter, möjliggörs en effektiv och ändamålsenlig alarmering av samhällets hjälporgan. Regeringen har vidare angett att hjälporganens tekniska system ska vara samordnade samt kompatibla med den tekniska plattformen.⁴

Enligt utredningens tilläggsdirektiv har utredningen också haft uppdraget att:

- analysera och föreslå hur hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen, vid situationer då hjälporganen möts eller befaras kunna mötas av hot eller våld, vid alarmering och genomförande av hjälpsatser på ett effektivt sätt ska kunna dela sådan information med varandra som är av väsentlig och omedelbar betydelse för såväl personalens säkerhet som effektiva hjälpsatser.⁵ Regeringens utgångspunkt har i dessa fall varit att en *skyldighet* bör införas att dela information mellan den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen. Regeringen har vidare angett att det även i fortsättningen ska vara den som leder hjälpsatsen vid hjälporganen som, inom det egna ansvarsområdet för respektive hjälporgan, bedömer och beslutar hur tillgänglig information för säkerhets- och effektivitetsändamål ska användas.⁶ Regeringen har angett att den tekniska lösning för informationsdelning som utredningen haft i uppdrag att föreslå i enlighet med sina tidigare direktiv, bör kunna användas även för den informationsdelning som avses i tilläggsdirektivet.⁷
- överväga och belysa, utan att lämna några förslag i det avseendet, om det kan finnas skäl för att i ett annat sammanhang låta utreda förutsättningarna för hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen att i säkerhets- och effektivitetshöjande

⁴ a. dir.

⁵ Dir. 2017:84 s. 1.

⁶ a. dir.

⁷ a. dir.

syfte kunna delge varandra mer omfattande och mer ingående information än vad som avses i tilläggsdirektiven.⁸

Regeringen har i direktiven till utredningen även pekat ut uppgifter hos den nationella alarmeringsfunktionen som innebär hantering av information, men utan att uttryckligen ange att samma tekniska lösning ska användas också för dessa. Dessa uppgifter beskrivs kortfattat i avsnitt 13.1.3.

I kapitel 15 gör utredningen sin närmare analys och sina överväganden när det gäller dels uppgiftsskyldighet för den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen i situationer då hjälporganen möts eller befaras kunna mötas av hot, våld eller skadegörelse, dels offentlighet, insyn, överföring av uppgifter och personlig integritet kopplade till informationsdelning.

13.1.1 Alarmeringstjänstutredningens betänkande och remissinstansernas synpunkter

Alarmeringstjänstutredningen

Alarmeringstjänstutredningens huvudsakliga iakttagelser var följande:

- De olika hjälporganen och SOS Alarm Sverige AB (SOS Alarm) arbetade i olika tekniska system för information, kommunikation och ledning. Det saknades en systematiserad inriktning för vilka system och vilken teknik som hjälporganen skulle använda.⁹
- Användningen av olika tekniska system ledde till att nödsamtal vidarekopplades, och att information behövde delas muntligen per telefon eller radio. Konsekvensen av den rådande ordningen var en risk för fördröjning av nödsamtal, förlängda samtalstider och brutna samtal. I situationer när ett ärende lämnades över till något hjälporgan (t.ex. Polismyndigheten) efter initial intervju så kopplade SOS Alarm ur sig från samtalet och deltog inte längre. Om behov av hjälpinsatser från fler hjälporgan uppstod,

⁸ a. dir.

⁹ SOU 2013:33 s. 155.

behövde hjälporganet på nytt ringa upp SOS Alarm, vilket riskerade att fördröja larmbehandlingen.¹⁰

- Berörda hjälporgan fick inte aktuell information samtidigt, trots att samma initiala informationsbehov kunde finnas för flera hjälporgan och trots att idealet är att flera arbetsmoment kan genomföras av olika aktörer parallellt.¹¹
- En konsekvens av detta var att varken SOS Alarm eller hjälporganen själva hade någon helhetsbild av tillgängliga resurser eftersom systemen var särkopplade.¹²
- Även om det fanns en ökad insikt hos hjälporganen, SOS Alarm och andra aktörer inom området, om att information i de egna systemen skulle kunna vara värdefull för andra, och flera var positiva till gemensamma informations- och ledningssystem, saknades standardisering inom området. Incitamenten för att åstadkomma en ökad informationsdelning saknades.¹³

Alarmeringstjänstutredningen beskrev flera situationer där larmbehandlingen skedde genom en omfattande manuell informationsdelning. Det framgår också att hjälporganen hade en del bilaterala kontakter vid samverkanslarm där informationen inte delades med SOS Alarm. Detta ledde till att ingen fick en helhetsbild av en situation.¹⁴

I syfte att alla hjälporgan skulle få samtidig och tidig tillgång till information om inträffade händelser föreslog Alarmeringstjänstutredningen att en gemensam teknisk plattform för larmbehandling skulle utvecklas. I förslaget ingick också att hjälporganen skulle säkerställa tillgång till de system för ärendehantering, informationsdelning och kommunikation som den föreslagna Alarmeringsmyndigheten skulle komma att anvisa och ansvara för.¹⁵ Alarmeringstjänstutredningen föreslog att det i den av utredningen föreslagna

¹⁰ a.bet. s. 155.

¹¹ a.bet. s. 116.

¹² a.bet. s. 119–130.

¹³ a.bet. s. 155 och 158.

¹⁴ a.bet. s. 119–130.

¹⁵ a.bet. s. 28, 202 och 220.

lagen om alarmering skulle införas en skyldighet för hjälporganen att ansluta sig till den tekniska plattformen.¹⁶

Alarmeringstjänstutredningen föreslog att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) skulle få i uppdrag att i samråd med den nya Alarmeringsmyndigheten, och efter samråd med andra berörda myndigheter och aktörer, utveckla en gemensam teknisk plattform för larmbehandling, informationsdelning och kommunikation. Alarmeringstjänstutredningen ansåg att MSB, utifrån sitt uppdrag och ansvar inom samhällsskydd och krisberedskap, skulle kunna vara kravställare när det gällde utveckling av en gemensam teknisk plattform. Eftersom detta låg i linje med myndighetens instruktionsenliga uppdrag, föreslog Alarmeringstjänstutredningen inte någon särskild finansiering för uppdraget utan finansieringen skulle ske inom MSB:s befintliga anslagsram.

Alarmeringstjänstutredningen lyfte särskilt fram att det borde prövas hur polisen kunde etablera en direkt koppling till den tekniska plattformen. Alarmeringstjänstutredningen hade erfart att polisen efterfrågade ett system som möjliggjorde en tidig information om inkommande larm om händelser för att snabbare kunna förbereda insatser. Alarmeringstjänstutredningen föreslog därför att SOS Alarms befintliga plattform Zenit¹⁷ skulle användas som en övergångslösning tills dess att en gemensam teknisk plattform var utvecklad och i drift.¹⁸

MSB lämnade inom ramen för Alarmeringstjänstutredningens arbete ett förslag till utredningen på hur ett arbete med en gemensam och sammanhållen teknisk plattform med gränssnitt för interoperabilitet mot andra system och plattformar skulle kunna bedrivas. Utgångspunkten var att en sådan plattform borde bygga på befintlig teknik och utgå från respektive aktörs legala förutsättningar.

MSB uppgav vidare att det var först efter att funktionalitetskrav på informationssäkerhet utretts som en kostnadsuppskattning skulle kunna göras.¹⁹ Alarmeringstjänstutredningen uppskattade

¹⁶ a.bet. s. 29, 202 f. och 221.

¹⁷ Zenit är samlingsnamnet på SOS Alarms lednings- och ärendehanteringssystem.

¹⁸ a.bet. s. 29, 203 och 221.

¹⁹ MSB (2013) Svar till Alarmeringstjänstutredningen s. 4 (Dnr 2010-3341-16).

kostnaderna till cirka 180 miljoner kronor, med utgångspunkt i dåvarande (2013 års) förhållanden.²⁰

Alarmeringstjänstutredningen preciserade inte kostnaderna närmare, utan ansåg att det var en fråga att bedöma när ytterligare beslutsunderlag fanns.²¹ Bland de ytterligare beslutsunderlag som utredningen identifierade fanns bland annat en analys och översyn av sekretessmässiga frågeställningar inför en utvidgning av Zenit.²²

Remissinstansernas synpunkter

Remissinstanserna delade i stort Alarmeringstjänstutredningens problembeskrivning och var till övervägande del positiva till utredningens förslag om en gemensam teknisk plattform. Samtidigt lyftes olika aspekter fram som remissinstanserna ansåg behövde analyseras, kompletteras och utredas ytterligare.

- En fördjupad analys av alternativa tekniska lösningar ansågs behöva genomföras, liksom av säkerhets- och redundansaspekterna i förslaget. En analys av integritetskonsekvenser av förslaget saknades. Det efterfrågades en redogörelse för och analys av det regelverk som skulle styra informationsdelningen mellan hjälporganen och alarmeringsmyndigheten och skyddet av känsliga uppgifter vid en sådan informationsdelning samt analys och översyn av sekretessmässiga frågeställningar.
- Ett gemensamt tekniskt system i betydelsen ett gemensamt ärendehanterings- och ledningssystem som skulle inbegripa samtliga hjälporgan och Alarmeringsmyndigheten sågs inte som någon realistisk lösning. Flera remissinstanser uttryckte farhågor inför komplexiteten och riskerna med att bygga ett helt nytt gemensamt system.
- Kommuner, landsting och statliga myndigheter framförde att kostnaderna för förslaget inte var tillräckligt utredda och att om en anslutning till en gemensam teknisk plattform skulle bli obligatorisk borde staten också finansiera plattformen fullt ut.

²⁰ a.bet. s. 212.

²¹ a.bet. s. 212.

²² a.bet. s. 203.

En tidplan för arbetet efterfrågades också, bland annat för att åstadkomma bättre kostnadskontroll.

- Flera remissinstanser invände mot att ge MSB uppdraget att utveckla och förvalta plattformen, bland annat eftersom de ansåg att det förelåg en intressekonflikt mellan att vara tillsynsmyndighet och utförare. Flera ansåg dock att ansvaret för den gemensamma tekniska plattformen borde hållas ihop med ansvaret för kommunikationssystemet Rakel. Som alternativa förvaltnings- och utvecklingsorganisationer nämnde remissinstanserna en särskild organisation eller den föreslagna Alarmeringsmyndigheten.
- Det ansågs behövas ett obligatoriskt krav på och en förtydligad innebörd av att alla hjälporgan som deltog i larmbehandlingen skulle vara integrerade med den gemensamma tekniska plattformen. Det ansågs krävas en tydligare riktning/styrning för att undvika att hjälporganen skulle välja egna tekniska lösningar.
- Det ansågs behövas en gemensam informationsmodell. En sådan skulle vara en grundförutsättning för att information om ärenden och insatser skulle kunna lämnas över till och delas av hjälporganen och Alarmeringsmyndigheten utan avbrott eller informationsförlust. En sådan modell skulle också bli normgivande och måste förvaltas centralt eftersom den skulle komma att användas av alla samhällets hjälporgan liksom den nya Alarmeringsmyndigheten i befintliga och nya stödsystem. En gemensam modell för information, med harmoniserade begrepp och termer, skulle ge möjlighet att skapa gränssnitt även mot andra berörda och deras tekniska system. En komponent som ansågs central var ett gemensamt kartunderlag och ett koordinatsystem för hjälporganen och alarmeringsmyndigheten, både i ledningscentraler och på fältet.
- Vissa remissinstanser ansåg att det var viktigt att hjälporganen skulle kunna styra vilken information de ville ta del av för att inte riskera att få för mycket information, s.k. ”information overload”.
- Det framfördes behov av samordning även kring andra processer såsom metodik, utbildning, rutiner och sättet att leda. En styrmodell efterfrågades för det utvecklingsarbete som skulle ske och som tidigt kunde involvera de berörda.

13.1.2 En förändrad omvärld som påverkar uppdraget

Kommunikation blir allt viktigare – digitaliseringen fortsätter

Utvecklingsbehovet när det gäller samhällets alarmeringstjänst accentueras av den pågående digitaliseringen. Genom teknikutvecklingen och de utökade möjligheter att kommunicera och utbyta information som följer av den, följer också utökade möjligheter till samverkan, liksom nya verktyg för övervakning och larm.²³ Digitaliseringen har exempelvis inneburit att mängden enheter och komponenter som kopplas upp via internet och trådlösa förbindelser ökar och förväntas öka kraftigt. I dag finns intelligent information i enheter som tvättmaskiner, kylskåp, videokonferenssystem, medicinsk teknik etc., utrustning som tidigare fanns i terminaler i mobiler och läsplattor.²⁴

Teknikerna för kommunikation har också blivit allt fler. Ett larm om en nödsituation kan förmedlas på många andra sätt i dag än genom ett telefonsamtal från en fast telefon. I dag finns tekniker som stödjer såväl röstkommunikation som exempelvis överföring av bilder, video etc., som möjligheter att överföra uppgifter automatiskt om sådant som hälsotillstånd, rökutveckling, driftstopp, position m.m. Dessa möjligheter har vuxit explosionsartat och kan förväntas växa ytterligare i takt med teknikutvecklingen.²⁵

I nästa stora tekniksteg inryms utvecklingen och användningen av artificiell intelligens och maskininlärning. Med hjälp av artificiell intelligens ökar t.ex. möjligheterna att successivt skapa allt smartare beslutstöd, något som skulle kunna tänkas komma till nytta även inom samhällets alarmeringstjänst.²⁶

För hjälporganen har digitaliseringen medfört att behoven av säker och tillgänglig kommunikation ökar.²⁷ Samtidigt har behoven av smarta och mobila terminaler blivit allt viktigare. Digitaliseringen har också inneburit möjligheter att använda kartor och olika kartverktyg på nya sätt, bland annat genom olika hjälpmedel för

²³ Ds 2017:7 s. 53.

²⁴ Se t.ex. a. ds s. 49. Där hänvisas till MSB, FM, FRA och Polismyndigheten (2015, Informationssäkerhet – trender 2015).

²⁵ Se t.ex. a. ds. s. 43–65. Se också t.ex. <http://voister.se/nyheter-i-korthet/sos-alarms-hackathon/>

²⁶ Se t.ex. <https://skl.se/naringslivarbetedigitalisering/digitalisering/nyhetsarkivdigitalisering/arkivdigitalisering/artificiellintelligensmojligheterforvalfarden.11487.html>

²⁷ a. ds s. 65.

positionering, liksom genom sensorer på exempelvis byggnader och bilar. I dag talas också om den ökande betydelsen av tekniska stöd inom den prehospitala vården när akuten ”flyttat ut” till ambulanserna. Detsamma gäller den ökande användningen av vad som kan kallas telefonsjukvård – ”digital vård”, där ljud och bild överförs i realtid via telefon. Ett annat exempel är den ökande användningen inom räddningstjänsten och polisen av kameror på utryckningsfordon och blåljuspersonals hjälmar som överför ljud och bild i realtid till larmcentraler. Möjligheterna till en bättre överblick vid särskilda händelser har också förbättrats genom användningen av drönare med videokapacitet.²⁸

För enskilda har den ständigt uppkopplade mobiltelefonen blivit ett viktigt inslag också i säkerhetshänseende. Appar och positioneringstjänster, i kombination med internet och sociala medier, har blivit viktiga för människor i samband med större händelser och olyckor. Enskilda som larmar eller kontaktar myndigheter i samband med händelser, kan skicka data i form av bild och video, och förväntar sig också att samhället kan svara i samma kanaler. Enskildas inställning till användningen av övervakningskameror har också förflyttats över tid och blivit mer tillåtande.²⁹

Samtidigt med mängden möjligheter, ökar också sårbarheten på vissa områden. Mängden enheter som i dag är ständigt uppkopplade innebär en risk för överbelastningsattacker, liksom en ökad sårbarhet för informationsavtappning, bortfall och störningar.³⁰ Försvarsberedningen har konstaterat att Sverige redan i dag är ett av världens mest uppkopplade länder. Beroendet av elförsörjning och elektroniska kommunikationer är mycket stort i Sverige, redan i fredstid. Försvarsberedningen har även konstaterat att den långtgående digitaliseringen i samhället har möjliggjort utvecklingen av avancerade välfärdstjänster, men att dessa inte kommer att kunna upprätthållas under de störda förhållanden som kan komma att råda under en allvarlig säkerhetspolitisk kris eller i krig.³¹

²⁸ a. ds s. 51, 55 och 57.

²⁹ a. ds s. 53, och ds 2017:66 s. 113. Se även Dir. 2017:124.

³⁰ Ds 2017:7 s. 54 och 55.

³¹ Ds 2017:66 s. 113 och 117 f.

Kommunikationssystemet Rakel föreslås utvecklas

Som en följd av bland annat digitaliseringen, har kommunikationsbehoven ökat också bland samhällets hjälporgan.

Regeringskansliet beslutade den 28 juli 2016 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå en utvecklad och säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar. Utredningen överlämnade i mars 2017 sin slutrapport *Kommunikation för vår gemensamma säkerhet. Uppdrag om en utvecklad och säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar*. Rapporten remissbehandlades under våren 2017. Regeringskansliet beslutade därefter om ett tilläggsuppdrag för att fördjupa vissa frågeställningar kring huvudmannaskap för kommunikationslösningen och möjligheterna att säkra samutnyttjande av statlig bredbandsinfrastruktur. Utredningen överlämnade sin rapportering från tilläggsuppdraget, *Kommunikation för vår gemensamma säkerhet – ansvarsfrågor och samordning*³² i maj 2017.

För utredningen har dessa rapporter och de resonemang som förs i dem varit högst relevanta att beakta i arbetet med den tekniska lösningen för samhällets alarmeringstjänst. Även om regeringen ännu inte tagit ställning till förslagen i rapporterna, så behandlar och belyser dessa rapporter de *grundläggande infrastrukturer* som behöver finnas på plats för att till fullo kunna dra nytta också av den tekniska lösningen för samhällets alarmeringstjänst. Den tekniska lösning som utredningen föreslår kommer att behöva förhålla sig till och använda den kommunikationslösning som beskrivs i de båda förslagen. För att tydliggöra detta och för att belysa komplexiteten i att bygga teknisk infrastruktur redogör utredningen för innehållet i förslagen i det följande.

I departementspromemorian föreslås bland annat att säkra statliga kärn- och stamnät utvecklas för att åstadkomma en samlad lösning med långtgående statlig rådighet. Staten föreslås samverka med en eller flera kommersiella operatörer genom inplaceringar och överenskommelser om nationell roaming, som tillsammans med samhällsnätet väntas ge tillräcklig täckning, kapacitet och redundans för kommunikationen. Dessutom föreslås uppbyggnad

³² Ds 2017:7.

och förtätning i prioriterade områden av radioaccessnät med förfogande över dedikerat frekvensutrymme om 2×10 MHz i 700 MHz-bandet för verksamhetskritisk datakommunikation. I promemorian föreslås också att ytterligare spektrumresurs bör kunna avsättas för samhällsaktörernas talkommunikation, i takt med att nuvarande Rakelsystem fasas ut.³³

I den rapport som följde på tilläggsuppdraget har föreslagits att ansvaret för den nya kommunikationslösningen fördelas mellan det statliga bolaget Teracom Group AB (Teracom), statliga myndigheter (huvudsakligen MSB, men även Trafikverket och Post- och telestyrelsen föreslås ha vissa uppgifter i systemet) och regering och riksdag. MSB:s roll föreslås vara att samordna samhällsaktörernas behov, utforma kravställning för funktionalitet och säkerhet samt bedriva kontroll och tillsyn av att lösningen motsvarar uppsatta krav. Teracom föreslås få mer operativa uppgifter, inriktade mot att etablera, driva och förvalta kommunikationslösningen i enlighet med av riksdagen beslutade samhällsuppdrag.³⁴

MSB och Trafikverket har därefter haft regeringens uppdrag att redovisa ett specificerat underlag för kostnadsanalysen i förslaget till kommunikationslösning enligt departementspromemorian. I syfte att bredda regeringens beslutsunderlag har myndigheterna analyserat och redovisat en alternativ lösning där Trafikverket har ansvar för att tillhandahålla hela kommunikationslösningen, med bibehållet ansvar hos MSB att samordna användarnas behov, utforma en samlad kravställning och utöva tillsyn av kommunikationssystemet. Uppdraget har genomförts i dialog med Teracom.³⁵

Myndigheterna föreslår att Trafikverket får ett samlat huvudmannansvar för lösningen, dvs. både ett ansvar för utbyggnad, drift och förvaltning av lösningen.³⁶ I rapporten föreslås också att Trafikverket ska överta ansvaret för Rakel från MSB, för att på så sätt säkerställa en samordning av Rakel och den nya kommunikationslösningen.³⁷ Myndigheterna föreslår också att MSB ska ha

³³ a. ds s. 173.

³⁴ a. ds s. 120–122.

³⁵ Uppdrag till MSB och Trafikverket Dnr Ju2017/09722/SSK. Rapporten omfattas av sekretess. En sammanfattning finns dock tillgänglig, Sammanfattning av redovisning av kostnads- och aktörsanalyser för ett utvecklat och säkert kommunikationssystem för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar (20180112), med MSB:s Dnr 2017:12166.

³⁶ a. rapport s. 18.

³⁷ a. rapport s. 30 f.

en normerande roll i lösningen genom att utveckla och tillhandahålla nationella riktlinjer för samverkan och ledning i den nya kommunikationslösningen.³⁸ Förutom en ny lösning för mobil kommunikation behöver en tjänsteplattform för informationsdelning utvecklas. MSB och Trafikverket föreslår att en standardiserad tjänsteplattform utvecklas, som bland annat ska kunna möjliggöra standardiserade tjänster för informationsutbyte mellan aktörer, säkerhetstjänster för hantering av identiteter och åtkomst liksom säker anslutning av aktörernas mobila och fasta lösningar.³⁹

Frågor om säkerhet, försvar och samhällets krisberedskap blir allt viktigare när det handlar om informationsutbyte och kommunikation

Frågor om informationssäkerhet och skyddet för enskildas integritet har fått ökat utrymme på senare tid, bland annat eftersom både den pågående digitaliseringen och det försämrade säkerhetspolitiska läget medför en ökad sårbarhet, både på systemnivå och när det gäller skyddet av enskildas integritet. En förutsättning för upprätthållandet av det öppna demokratiska samhället är att samhällsviktiga aktörer (däribland samhällets hjälporgan) har tillgång till säkra kommunikationsmedel och kan fullgöra sitt uppdrag. Samtidigt måste detta kunna ske utan att enskildas integritet kränks eller att känsliga uppgifter om enskilda röjs eller sprids till obehöriga.⁴⁰ Det är vidare regeringens avsikt att det bör råda så stor offentlighet och insyn som möjligt i verksamheten hos den nationella alarmeringsfunktionen.⁴¹ Allt detta bör beaktas i utvecklingen av en gemensam teknisk lösning för mottagning och behandling av larm samt för informationsdelning och informationssamordning inom samhällets alarmeringstjänst, förenklat uttryckt som en teknisk lösning för informationsdelning inom samhällets alarmeringstjänst.

Regeringens ambition är att samhällets alarmeringstjänst bör fungera såväl i vardagen som vid allvarliga olyckor och kriser.⁴²

³⁸ a. rapport s. 37.

³⁹ a. rapport s. 26.

⁴⁰ a. ds s. 54, 50.

⁴¹ Dir. 2015:113 s. 9.

⁴² a. dir. s. 6 f, 11 f.

I direktiven till utredningen sägs inte uttryckligen att det även gäller vid krig.⁴³ Försvarsmakten och MSB har tagit fram ett förslag till grunder för planering av totalförsvaret, där de bland annat konstaterar att kritisk infrastruktur och informationsinfrastruktur måste säkerställas även vid olika störningar, och att förmåga redan i dag behöver finnas för att kunna dela information med höga krav på robusthet och sekretess.⁴⁴

Den 21 december 2017 överlämnade Försvarsberedningen sin rapport⁴⁵ rörande inriktningen av totalförsvaret och utformningen av den civila verksamheten i totalförsvaret – ett arbete som kommer att fortsätta med avseende på totalförsvarets fortsatta inriktning för åren 2021 till och med 2025. En rapport ska redovisas senast den 14 maj 2019. Beredningen har bland annat konstaterat att cybersäkerhetsfrågor får allt större betydelse i utrikes- och säkerhetspolitiken liksom för den nationella säkerheten. En utvecklad förmåga inom informations- och cybersäkerhetsområdet, liksom en god underrättelseförmåga i den digitala miljön, anses av Försvarsberedningen öka möjligheten att upprätthålla Sveriges nationella suveränitet, aktivt bidra till att hantera händelser i närområdet och skydda kritisk infrastruktur. Beredningen anser att ett systematiskt informations- och cybersäkerhetsarbete därför är nödvändigt både på central, regional och lokal nivå.⁴⁶

Regeringen har också i en nyligen framtagen nationell säkerhetsstrategi konstaterat att säkra kommunikationer är avgörande för samhället vid kriser och höjd beredskap.⁴⁷ Vidare har en utredning behandlat behov av it/teletjänster med synnerliga säkerhetskrav. Utredningen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.⁴⁸

Även brottsligheten drar nytta av digitaliseringen och av fri rörlighet och globalisering. Den organiserade brottsligheten har tilltagit och blivit allt mer komplex, varierad och gränsöverskridande. Tillsammans med ett försämrat säkerhetspolitiskt läge innebär utvecklingen ökade behov av kommunikationsstöd för geografiskt och organisatoriskt gränsöverskridande arbete. I sådana stöd

⁴³ a, dir. s. 9.

⁴⁴ MSB och Försvarsmakten (2016) Sverige kommer att möta utmaningarna – Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret. MSB:s dnr: 2016-25 s. 7, 9.

⁴⁵ a. ds.

⁴⁶ Ds 2017:66 s. 115 f.

⁴⁷ Statsrådsberedningen (2017) Nationell säkerhetsstrategi.

⁴⁸ Fö 2014:A Försörjningen av statens behov av it/teletjänster med synnerliga säkerhetskrav.

behövs en förmåga att snabbt kunna sammanställa information. Ökad informationsdelning behöver ske mellan brottsbekämpande myndigheter i Europa, och möjligheter till ökad samverkan mellan bland annat räddningstjänst, polis, säkerhetspolis och det militära försvaret behöver utvecklas. Det behövs säkra mobila system med hög datakapacitet, modern bredbandsteknik som data- och talkommunikation, video- och databastjänster.⁴⁹

Av ovanstående redogörelse drar utredningen slutsatsen att det är helt centralt att den tekniska lösning som utvecklas för samhällets alarmeringstjänst byggs både utifrån dagens och morgondagens behov av informationsutbyte mellan den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen, och utifrån tillräckliga krav på säkerhet och skydd för den personliga integriteten. Dessa aspekter har blivit allt viktigare att beakta under den tid som utredningen pågått.

13.1.3 Utredningens utgångspunkter för den tekniska lösningen

Utredningens förslag ska kunna dra nytta av digitaliseringens fortsatta möjligheter

Utredningen har strävat efter att föreslå en teknisk lösning som är anpassningsbar till hjälporganens olika verksamhetsbehov och till den tekniska utvecklingen. Det har varit viktigt för utredningen att lösningen medger en öppenhet för framtida informationsbehov kopplat till verksamhetsutveckling och tekniksprång. Utredningen har i denna del av uppdraget arbetat utifrån ett brett perspektiv på digitaliseringens möjligheter och utmaningar både i samhället i stort och inom samhällets alarmeringstjänst. I arbetet har utredningen därför tagit del av konkreta erfarenheter av informationsutbytesutveckling, både hos aktörer inom samhällets alarmeringstjänst och utanför, t.ex. inom rättsväsendet.

⁴⁹ Ds 2017:7 s. 50–51.

En teknisk lösning ska fungera för mottagning och behandling av larm, informationsdelning och informationssamordning och informationsdelning vid situationer med hot och våld, samt om möjligt vid annan informationshantering

Utredningens uttryckliga uppdrag gällande en teknisk lösning för samhällets alarmeringstjänst har som beskrivits gällt mottagning och behandling av larm och informationsdelning och informations-samordning mellan berörda aktörer på alarmeringsområdet.⁵⁰ Lösningen bör också gälla informationsdelningen vid situationer då hjälporganen möts eller befaras kunna mötas av hot och våld, vid alarmering och genomförande av insats.⁵¹

När det gäller uppdraget att åstadkomma *informationsdelning* och *informationssamordning*, har regeringen inte preciserat vilken information som bör kunna delas och samordnas inom ramen för den tekniska lösningen. Regeringen har dock uttryckt att den tekniska lösningen bör kunna bidra till effektivare och mer ändamålsenlig alarmering av samhällets hjälporgan, bland annat genom *tidigare involvering av hjälporganen i larmhanteringen*. Genom t.ex. *medlyssning och automatiserad tillgång till relevanta uppgifter* tidigt för hjälporganen, möjliggörs en ändamålsenlig alarmering av samhällets hjälporgan. Regeringen har också uttryckt en ambition om en *samordnad larmbehandling vid insatser där flera aktörer är involverade* (s.k. samverkanslarm), som skulle kunna innebära möjligheter att *ta fram en helhetsbild över de samlade resurserna* vid olika slags händelser.⁵²

Utredningen har i arbetet med att utforma en gemensam teknisk lösning för samhällets alarmeringstjänst utgått från att det väsentliga är att få till stånd en lösning som fungerar i samband med larmbehandling, och som kan tillgodose behov hos hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen inom ramen för denna.

Regeringen har i direktiven också beskrivit andra uppgifter som den nationella alarmeringsfunktionen bör ha, och som rör hantering av information i någon mån. Följande uppgifter kan nämnas:

⁵⁰ Dir. 2015:113 s. 10–11.

⁵¹ Dir. 2017:84 s. 2–3.

⁵² Dir. 2015:113 s. 10.

- Uppgifter som är väsentliga för aktörernas förmåga att hantera en olycka eller en kris, t.ex. vidareförmedling av information till krisberedskapsfunktioner samt arrangerande av samverkanskonferens.⁵³
- Informations- och varningstjänster i samband med allvarliga olyckor och kriser, t.ex. viktigt meddelande till allmänheten (VMA), webbplatsen krisinformation.se och det särskilda informationsnumret 113 13 för större eller extraordinära händelser.⁵⁴
- Sammanställning av aktuella lägesbilder av samhällets samlade resurser för hjälpinsatser samt av vilka hjälpinsatser som pågår och förmedling av informationen till myndigheter som har behov av uppgiften för sin verksamhet.⁵⁵
- Användning av geografiska data (geodata) på ett mer enhetligt sätt för att säkerställa snabba och effektiva hjälpinsatser.⁵⁶

Dessa uppgifter anknyter till larmbehandling på olika sätt. Gemensamt är att uppgifterna innebär att information från larmbehandlingen kan användas och komma till nytta inom ramen för dessa uppgifter. Utredningen har sett det som en fördel om en teknisk lösning också kan stödja arbetet med dessa uppgifter hos en nationell alarmeringsfunktion.

”Berörda aktörer på alarmeringsområdet”

Direktiven till utredningen anger att en teknisk lösning för mottagning och behandling av larm, liksom för informationsdelning och informationssamordning, ska gälla ”berörda aktörer på alarmeringsområdet”. Utredningen har i arbetet med den tekniska lösningen använt samma avgränsning av berörda aktörer som i övriga delar av utredningen, dvs. de berörda är i första hand den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen. Utredningen vill dock betona att kretsen berörda aktörer kan vara avsevärt större i många fall, inte minst vid större händelser eller samhällsstörningar.

⁵³ a. dir. s. 7

⁵⁴ a. dir. s. 7.

⁵⁵ a. dir. s. 6.

⁵⁶ Dir. 2017:84 s. 1.

I arbetet har utredningen därför sett det som en fördel om möjligheter finns att också fler aktörer på sikt kan dra nytta av en kommande teknisk lösning, givet att krav på bibehållen säkerhet och skydd för känsliga uppgifter kan upprätthållas.

Det handlar om att skapa interoperabilitet, inte nödvändigtvis en och samma tekniska plattform

I direktivet till utredningen använder regeringen begreppet ”gemensam teknisk plattform” för att beskriva denna del av uppdraget.⁵⁷ I regeringens tilläggsdirektiv till utredningen används i stället uttrycket ”teknisk lösning”.⁵⁸

”Teknisk plattform” kan betyda och ge association till olika saker. Det kan tolkas antingen som ett för hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen gemensamt lednings- och ärendehanteringssystem eller som en digital mötesplats där respektive hjälporgan och funktionen via sina egna system kan mötas och ”tala med varandra” (interoperabilitet). Av flera skäl har utredningen valt att gå vidare med förslag på en teknisk lösning inriktad på interoperabilitet:

- Högre säkerhet och redundans kan ibland nås med ett antal sammankopplade tekniska system än med en gemensam teknisk plattform, samtidigt som högre grad av resiliens uppnås.
- Alternativet med en gemensam teknisk plattform skulle ställa krav på kompromisser mellan många olika behov och önskemål. Riskerna med detta är bland annat att det skulle bli kostnadsdrivande eftersom behov och önskemål kan vara oförenliga och att de egenutvecklade systemen, i vilka ofta stora investeringar är nedlagda, skulle behöva överges, ibland i förtid.
 - Risken är stor att ett stort antal hjälporgan skulle bli beroende av en, eller en grupp av, leverantörer.
 - Det skulle kräva en central organisation som ansvarig för kravställning och upphandling av ett system som även hjälporganens ledningspersonal skulle arbeta i.

⁵⁷ Dir. 2015: 113 s. 10–11.

⁵⁸ Dir. 2017:84.

- Utbildningskostnader för all personal som skulle arbeta i den nya gemensamma plattformslösningen skulle uppstå hos både den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen.
- En gemensam teknisk plattform skulle alltså kräva anpassningar av hjälporganens övriga system för att dessa skulle kunna ta emot och skicka information från och till den gemensamma plattformen.
- Etableringen av en gemensam teknisk plattform skulle riskera att dra ut på tiden, något som skulle öka risken för projekthaveri.⁵⁹

Av praktiska skäl och för att underlätta läsförståelsen, har utredningen valt att omväxlande omnämna den efterfrågade tekniska lösningen för mottagning och behandling larm samt för informationsdelning och informationssamordning mellan berörda aktörer på alarmeringsområdet, för *en teknisk lösning för informationsdelning inom samhällets alarmeringstjänst*.

Det handlar om ett successivt införande av en teknisk lösning

Att få till stånd en teknisk lösning för informationsdelning inom samhällets alarmeringstjänst kommer att vara komplicerat och komplext och kommer att kräva att flera olika delar av samhället involveras och att olika kompetenser och samhällsaktörer samverkar. Det handlar *för det första* om att enas om ansvar och roller i systemet. *För det andra* handlar det även om att enas om synen på och tolkningen av centrala termer och begrepp. *För det tredje* måste rimliga säkerhetsnivåer säkerställas. *För det fjärde* ska såväl finansiella som praktiska och tekniska lösningar som fungerar för hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen tas fram.

Utredningens fokus har i arbetet varit de problem och utmaningar som finns i dag och att mot bakgrund av dessa föreslå lösningar som har en acceptans bland berörda aktörer och som är genomförbara i praktiken. I det fortsatta arbetet med att bygga och

⁵⁹ MSB (2016) Informationsdelning vid samhällsstörningar (Dnr 2016-1116).

införa en gemensam teknisk lösning kommer ytterligare frågor att behöva hanteras successivt.

Mot denna bakgrund speglar därför utredningens förslag att det inte är möjligt att i dag – vilket också direktiven ger uttryck för – lägga fram ett fullständigt förslag på en teknisk lösning som ger de nya och önskade ökade möjligheterna till bland annat en automatiserad informationsdelning. Detta måste byggas successivt med utgångspunkt i det arbete som redan pågår. Detta hindrar dock inte att utredningens förslag gällande den nationella *alarmeringsfunktionens uppdrag* kan genomföras och inrättas. Det finns ju trots allt en verksamhet som redan fungerar i dag och i avvaktan på den nya gemensamma *tekniska lösningen* är det fullt möjligt att fortsätta att nyttja de möjligheter som ges inom ramen för dagens lösningar. Utredningen har velat värna de informationsutbyten och informationsdelningslösningar som redan finns och som på olika sätt bidrar till att i dag förse hjälporganen och SOS Alarm med viktig information. Även om det finns utvecklingspotential, är det viktigt att det som byggts upp inte bryts innan något nytt kommit på plats. Detta överensstämmer med utredningens utgångspunkt som nämnts i avsnitt 4.3, att inte utan starka skäl ändra sådant som är väl fungerande i dagens ordning.

Det har vidare varit utredningens utgångspunkt att kommunikationen mellan den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen måste fungera även vid driftstopp i den tekniska miljön, t.ex. i samband med störningar i nätverk eller vid strömavbrott. Alternativa kommunikationsmedel såsom radio och fast telefoni kan behöva säkerställas även efter det att en teknisk lösning realiserats. Även om behoven av sådana alternativa kommunikationsmedel kan förändras i och med ökad automatiserad informationsdelning så är det utredningens bedömning att både alternativa kommunikationsmedel och digital automatiserad hantering kommer att krävas i alarmeringen under överskådlig framtid, för kommunikation mellan alarmeringsfunktionen och hjälporganen, samt mellan olika hjälporgan.

Det kan ta tid att införa en teknisk lösning för mottagning och behandling av larm samt informationsdelning och informations-samordning som löser alla informationsbehov i samband med alarmering, även om de berörda initialt avgränsas till hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen. Erfarenheter från andra

teknikutvecklingsarbeten visar att det är en framgångsfaktor att bygga ut arbetet en bit i taget genom ett successivt införande, utifrån en etablerad idé om det långsiktiga målet med teknikutvecklingen. Utredningens uppdrag har också varit att redovisa förutsättningarna för ett *successivt* införande av en teknisk lösning för mottagning och behandling av larm, samt för informationsdelning och informationssamordning.⁶⁰ Här kan tilläggas att ett successivt införande av en teknisk lösning inrymmer både perspektivet mängden ingående aktörer och mängden information som ska hanteras i en teknisk lösning.

Inriktningen mot ett successivt införande ställer särskilda krav på de författningsförslag som ska tas fram i dessa delar. Utredningens utgångspunkt är att författningsförslagen ska vara möjliga att successivt komplettera och precisera, i takt med införandet av den tekniska lösningen.

En lösning ska vara tillräckligt säker och ge tillräckligt skydd för enskildas integritet

Det framgår av både direktiven till 112-utredningen och remissinstansernas synpunkter på Alarmeringstjänstutredningens förslag att det finns ett behov av att utreda och belysa sådant som grad av säkerhet, informationssäkerhet, sekretess och skyddet för den personliga integriteten när det kommer till en teknisk lösning för mottagning och behandling av larm samt informationsdelning och informationsutbyte inom samhällets alarmeringstjänst. Datainspektionen har också påtalat vikten av att beakta dessa perspektiv i utredningens arbete. Utredningens bedömningar gällande dessa perspektiv återfinns i avsnitt 13.8. Utöver detta, så diskuterar utredningen sådana frågor i kapitel 15.

⁶⁰ Dir. 2015:113 s. 10–11.

13.1.4 Nuvarande tekniska lösningar för mottagning och behandling av larm hos SOS Alarm och hjälporganen

SOS Alarms tekniska lösning

Zenit, CoordCom, Rakel och ResQMap

Zenit är samlingsnamnet på SOS Alarms ärendehanterings- och kommunikationssystem. Systemet är byggt kring produkten CoordCom som integrerar ärendehantering, kartstöd (ResQMap) och kommunikation (Rakel, data och telefoni).

I Zenit finns stöd för hela larmbehandlingskedjan: ta emot inkommande anrop, kommunikation, dirigerings/logistik, utalarmering och förmedling av information. Zenit innehåller även ett alternativsystem som träder in vid planerat underhåll eller driftsstörningar på ordinarie system, genom att SOS Alarm har två oberoende uppsättningar av Zenit (CoordCom) som har egna servrar och infrastruktur. Dessa har olika releaser av programvara för att garantera att inte ett programfel slår ut båda systemen.

SOS Alarm äger licensrätten till CoordCom i Sverige och har finansierat utvecklingen av CoordCom i stora delar. Det är skraddarsytt för hela verksamhetens behov, dvs. även för kommersiella tjänster och automatiska larm. När Sjöfartsverket ville använda delar av CoordCom behövde Sjöfartsverket SOS Alarms godkännande. Inledningsvis utvecklade Ericsson systemet, men sedan ett par år tillbaka är det leverantören Carmenta som utvecklar systemet på uppdrag av SOS Alarm. SOS Alarms kostnader för CoordCom faller år för år eftersom systemet i stort sett är avskrivet. SOS Alarm anger att de står inför ett ökat investeringsbehov i framtiden. Carmenta äger kart- och positioneringssystemet ResQMap.

Modernisering av Zenit pågår

SOS Alarm har för utredningen beskrivit att bolaget vill minska komplexiteten i Zenit och öka driftssäkerheten genom att dela upp det tekniska systemet i flera moduler. Det ska sedan via en integrationsplattform byggas ihop med nya funktioner till en helhet. Med denna lösning kan SOS Alarm också arbeta med olika leverantörer med olika specialiteter för de olika modulerna.

Ett annat motiv till moderniseringen är enligt SOS Alarm att skapa förutsättningar för att dela information med samhällets övriga krisaktörer. För att lyckas med det behöver nya gränssnitt och integrationsmetoder utvecklas.

De kommunala räddningstjänsternas och majoriteten av landstingens tekniska lösningar

Landstingen och de kommunala räddningstjänsterna arbetar i huvudsak genom egna tekniska stöd för sina respektive verksamheter (t.ex. diarie- och ärendehanteringssystem och journalsystem). SOS Alarm har uppdraget att hantera larmbehandlingen för en stor del av de kommunala räddningstjänsterna och landstingen, och i dessa delar används Zenit. I första hand gäller detta bakre ledningsstöd, som på olika sätt stödjer den operativa verksamheten. Utredningen kan notera en utveckling där kommunala räddningstjänster slår sig samman i kluster för att samverka om gemensamma ledningsfunktioner. Många av dessa samverkande ledningsfunktioner arbetar i dag i Zenit, även om det bara är ett fåtal kommunala räddningstjänster och landsting som själva arbetar i Zenit. I dessa fall är larmcentralen ansluten till Zenit och inre befäl och i vissa fall egna operatörer använder då Zenit, bland annat i den tidiga larmhanteringen samt för att larma ut resurser. Det är dock en mindre mängd personer och funktioner som i praktiken har Zenit som informationsverktyg. En vanlig lösning är att den kommunala räddningstjänsten blir upprörd av SOS Alarm under pågående ärende genom tilläggstjänsten ”extern medlyssning”. Insatsbefälet kan då via telefon – fast eller mobil – följa ärendet, men kan inte ta del av den skriftliga informationen i ärendet. Extern medlyssning innebär att den inringande inte hör insatsbefälet utan endast 112-operatören. Några av larmcentralerna som själva ansvarar för att dirigera kommunala räddningstjänstresurser, använder Zenit för detta. Det finns i dag fyra larmcentraler i landet som med egen personal sköter prioritering och utlarmning av räddningsresurser. Tre av dessa (Storstockholms brandförsvarsförbund, Södertörns brandförsvarsförbund och Räddningstjänsten Storgöteborg) arbetar i nära samarbete med SOS Alarm i Zenit-systemet. Den fjärde centralen (Räddningstjänsten i Kristianstad) arbetar i ett likartat tekniskt system från samma leverantör men utan teknisk informationsdelning. Även om

Zenit används i larmbehandlingen, har samtliga landsting och de allra flesta räddningstjänster alltså andra verksamhetsstöd i sitt dagliga arbete. Zenit används inte heller av personal ute i fält eller på enskilda kommunala räddningstjänster, utan i larmcentraler.

Zenit stödjer i första hand SOS Alarms egna verksamhetsbehov. Landstingens ambulanssjukvård och kommunala räddningstjänster kan inte lägga in data i någon större omfattning i systemet. Dock innebär systemet vissa möjligheter till informationsdelning för de hjälporgan som väljer att hyra en Zenitterminal av SOS Alarm. Genom Zenit kan både SOS Alarms personal och personal inom hjälporganen se realtidsinformation och uppdateringar av information i samma system och i samma ärende. När SOS Alarms operatör kopplar in den kommunala räddningstjänsten för medlyssning så slipper operatören upprepa informationen eftersom den kommunala räddningstjänstens personal kan ta del av den i Zenit. Det finns alltså ingen fördröjning i hanteringen, utan samtalet mellan SOS Alarm och den hjälpsökande kan fortsätta utan avbrott. I de fall som samtalet med den hjälpsökande övertas av ansvarigt hjälporgan finns den tidigare dokumentationen kvar. Ny information som SOS Alarm lägger in kan läsas av personal på hjälporganen vid behov, exempelvis nya 112-samtal i samma ärende. De möjligheter till informationsdelning som ges innebär även att sekretesskyddad information delas mellan organisationerna i dag, något som diskuteras närmare i kapitel 15.

SOS Alarms nuvarande system kan kommunicera elektroniskt med andra system. Södertörns brandförsvarsförbund har t.ex. för utredningen redogjort för att det vid utalarmering finns en kommunikationsutrustning på brandstationerna som kan kommunicera med Zenit. Södertörns brandförsvarsförbund har också uppgett att det går att exportera data från Zenit till andra system, t.ex. till MSB:s LUPP,⁶¹ men att det inte går att sända tillbaka information till Zenit. Utredningen har också erfarit att Region Skåne har tillgång till SOS Alarms system Zenit samtidigt som man har kvar tillgången till det egna intranätet och sitt eget journalsystem m.m.

⁶¹ LUPP är ett program för ledning och uppföljning av räddningsinsatser. LUPP är utvecklat av MSB och vänder sig i första hand till svensk kommunal räddningstjänst. LUPP:s primära syfte är att tillhandahålla ett verktyg för noggrann dokumentation av händelseförloppet före, under och efter en räddningsinsats. www.msb.se/lupp

Detsamma gäller Västra Götalandsregionen, som kombinerar Sjukvårdens larmcentral (SVLC) systemlösning med Zenit.

Relationen till 1177

SOS Alarm har valt att, i normalfallet, inte vidarekoppla 112-anrop till 1177, eftersom det anses riskera att urholka nödnumrets 112 tänkta användning (för endast akuta samtal). 1177 har dock möjlighet att överföra samtal som inkommit till SOS Alarm genom eget prioriterat nummer. Denna metod används då 1177 får in samtal som de bedömer har ett mer akut behov av vård än enbart rådgivning.

Uppsala, Västmanland och Södermanlands läns landstings tekniska lösning – Sjukvårdens larmcentral

På Sjukvårdens larmcentral (SVLC), som är en gemensam aktör som utför larmbehandling i hälso- och sjukvården inom Uppsala, Västmanland och Södermanlands läns landsting, har landstingen utvecklat ett eget tekniskt system med en mjukvara som är byggd i moduler. Systemet innehåller, enligt landstingens bedömning, alla nödvändiga funktioner och är en komplett larmcentralapplikation. Systemet medger arbete i realtid, dvs. flera personer kan arbeta i samma ärende samtidigt. I systemet kan man hantera hela ärendet från det att larmsamtalet inkommer till dess att hjälpinsatsen är avslutad. Det är möjligt att ta emot och skicka data från systemet.⁶²

Operatörerna vid SVLC kan se ambulansresurser även i angränsande län och län i deras närhet (det går att se resurser i Dalarna norrut, Östergötland i söder, Stockholms läns landsting i Öster och Örebro län västerut). Däremot framgår normalt inte status på resurserna dvs. om de är ”lediga” för uppdrag eller inte (något som är möjligt för de larmcentraler som använder SOS Alarms system). SVLC:s operatörer kan också se räddningstjänstens resurser i Uppsala, Västmanlands och Södermanlands län. I Västmanland kan operatörerna se status på vissa räddningsresurser, eftersom rädd-

⁶² Landstinget i Uppsala län och Landstinget Västmanland, Nuläge, 2016-10-10, Dnr: LTV161461.

ningstjänster i vissa kommuner tillhandahåller den informationen både till Västmanland och till SOS Alarm.

Företrädare på SVLC har för utredningen redogjort för de möjligheter som deras tekniska system ger dem att närmare analysera vad som händer under den samlade vårdkedjan med patienterna. Detta genom att sammanställa utdata från både larmtjänsten, ambulansjournaler och sjukhusjournaler. En sammanställning av informationen i alla led i vårdkedjan på detta sätt möjliggör enligt SVLC ett mer proaktivt arbetssätt på sjukhuset eftersom hjälpinsatserna kan förberedas redan i larmcentralen under pågående insats.

Relationen till 1177

SVLC har också arbetat med att åstadkomma en större sömlöshet till 1177. Operatörerna på SVLC kan vidarekoppla samtal till 1177 och vid denna vidarekoppling informera mottagande sjuksköterska på 1177 om på vilka grunder vidarekopplingen görs. Samtal från 1177 kan på motsvarande sätt vidarekopplas till larmcentralerna i Västerås, Uppsala och Eskilstuna, med möjligheten att informera operatören vid vidarekopplingen.

Statliga myndigheters tekniska lösningar

Utredningen har haft kontakt med flera statliga hjälporgan om deras nuläge och inställning till ökad elektronisk informationsdelning. Polismyndigheten och Kustbevakningen har inte anslutit sig till SOS Alarms tekniska system för alarmering, utan har egna lednings- och räddningscentraler med separata tekniska lösningar och larmrutiner.⁶³

Sjöfartsverket (JRCC⁶⁴) har valt att från och med februari 2016 ansluta sig till systemet NILS som är en anpassad version av CoordCom och ResQMap. Det tog cirka fem år att utveckla NILS för att få det att svara upp mot Sjöfartsverkets behov. Sjöfartsverket drev utvecklingen i ett projekt som innehöll allt ifrån krav-

⁶³ SOU 2013:33 s. 134 och 155.

⁶⁴ Sjö- och flygräddningscentralen Joint Rescue Co-ordination Center.

specifikation, upphandling och utveckling till driftsättning. Syftet med att använda CoordCom och ResQMap var bland annat att möjliggöra en mer integrerad lösning för att effektivisera larmmottagning och informationsdelning med SOS Alarm.

Inom polisen pågår en säkerhetsmässig och teknisk uppdatering av det befintliga ledningsstödet STORM. Åtgärderna beräknas vara genomförda fullt ut i samtliga sju regionledningscentraler och nationella ledningscentraler under våren 2019. Den tekniska uppgraderingen förlänger livslängden på befintligt system. Det är Polismyndighetens uppfattning att detta ger en stabil bas för fortsatt utvecklingsarbete av befintligt ledningsstödsystem.

En förstudie har genomförts avseende polisens framtida behov av ledningsstödsystem. Beslut har fattats att i avvaktan på utredningens betänkande inte initiera något mer omfattande utvecklingsprojekt. De behov som har identifierats kommer att brytas ner och utvecklas i mindre etapper med det befintliga ledningssystemet som bas. För närvarande utarbetas en road-map för nämnda utvecklingsåtgärder.

Enskilda som vill komma i kontakt med polisen har i dag två kanaler att välja mellan: den nationella växeln på kontaktnumret 114 14 eller nödnummer 112. Samtalen till polisen kopplas sedan antingen till Polisens kontaktcenter (PKC) eller till de regionala ledningscentralerna (RLC). Upphandling kommer att inledas vad gäller ny kontaktcenterlösning för att tillgodose behoven för hantering av samtal via 114 14. Utgångspunkten är att kontakt med polisen i icke akuta ärenden i allt större utsträckning ska kunna ske via olika typer av e-tjänster, t.ex. e-anmälan.⁶⁵

Länsstyrelserna har inte några egna tekniska system för alarmering eller liknande. I huvudsak använder Länsstyrelserna de tekniska systemen WIS⁶⁶ för informationsdelning, Rakel för kommunikation samt tekniska system för inkallning till samverkanskonferens. De system som används för inkallning av samverkans-

⁶⁵ Polisen (2016) Förstudie av vilka verksamhetskrav som finns på en ny teknisk lösning avseende ett ledningsstödsystem och ett kommunikationssystem för att säkerställa framtida polisoperativ ledningsförmåga (Dnr A.535.634/2015), Polisen (2016) Förstudie om anskaffning av ett nytt samhällsgemensamt tekniskt planerings- och ledningsstöd för ledning av operativ verksamhet (Dnr A.535.634/2015).

⁶⁶ WIS är ett webbaserat system för delning av händelsebaserad information före, under och efter samhällsstörningar.

konferenser och inkallning av personal till egen krisorganisation köps i dag i huvudsak från SOS Alarm.

Därutöver köper flertalet länsstyrelser tjänsten händelseinformation från SOS Alarm. Tjänsten ger snabb och kort information om händelser inom det egna geografiska området.

Befintliga tekniska lösningar för informationsdelning och informationssamordning

I dag finns vissa tekniska lösningar och tjänster för informationsdelning och informationssamordning som stödjer verksamheterna inom delar av samhällets alarmeringstjänst. Det handlar bland annat om sos.nu, Krisinformation.se och Rakel. Genom Krisinformation.se fås en övergripande information om större händelser, och genom sos.nu finns möjligheter för t.ex. kommunal räddningstjänst och landstingens ambulanssjukvård att mot betalning få samlad information om händelser, hjälpinsatser och resurser. Dessa lösningar har utredningen beskrivit kortfattat i kapitel 10. Lösningarna tillgodoser inte de samlade behoven för samhällets alarmeringstjänst.

Tidigare identifierade brister gällande informationsdelning och informationssamordning mellan hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen kvarstår i stort

Utredningen kan konstatera att den problembild som Alarmeringstjänstutredningen beskrev i sitt betänkande i huvudsak kvarstår:

- Hjälporganen och SOS Alarm arbetar fortsatt oftast i olika tekniska system för information, kommunikation och ledning. Användningen av olika tekniska system utan integration riskerar att fördröja larmbehandlingen. Konsekvensen är att antingen operatören eller den enskilde behöver upprepa information för hjälporgan som tar över samtal, att operatören behöver upprepa information vid medlyssning och att ny information måste meddelas manuellt till berörda hjälporgan i ett ärende.
- Hjälporganen får inte information samtidigt vid samverkanslarm. Vissa larm kommer inte in direkt till 112-funktionen, utan kommer i stället in till någon av hjälporganens larmcentraler,

men kan samtidigt beröra fler än det mottagande hjälporganet. Det kan t.ex. handla om flygrelaterade olyckor eller larm från fartyg till sjöss. Dessa larm slutar i dag hos JRCC, men kan beröra fler aktörer än Sjöfartsverket.⁶⁷ Vid allvarliga händelser eller kriser föreligger behov av samtidig information. Information vid sådana lägen kan också behöva spridas till fler aktörer än den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen. Såväl frivilligorganisationer som statliga myndigheter med ett ansvar för en viss fråga (men utan nära kopplingar till alarmeringstjänsten i normala fall) kan t.ex. komma i fråga.

- En konsekvens av ovanstående är fortsatt att en helhetsbild över resurser och händelser saknas. Även om exempel finns på ökade integrationsmöjligheter (t.ex. Sjöfartsverkets införande av CoordCom), ”bor” informationen oftast hos ett specifikt hjälporgan och delas inte med andra hjälporgans information för att på så sätt kunna utgöra underlag för en bättre och mer helhetsäckande förståelse om vad som inträffat och vilka resurser som kan sättas in för att hantera en händelse. De tekniska stödsystemen stödjer bara den egna verksamheten, och saknar förmåga att ge en samlad lägesbild som grund för aktörsgemensam hantering av samhällsstörningar.
- Problematiken ovan får följder även för förmågan hos andra organisationer och funktioner i samhället att bistå vid olika händelser. Utredningen har i intervjuer med t.ex. Sjöräddningssällskapet tagit del av flera exempel på situationer där andra räddningsresurser än statlig sjöräddning funnits tillgängliga vid en olycksplats, men inte nyttjats i räddningsinsatsen på grund av bristande informationsdelning och informationsutbyte.
- Därutöver finns i dag ett växande behov av att förbättra möjligheterna att positionera händelser och nödställda.
- Utredningen har noterat att hjälporganen endast har haft mandat att kravställa och upphandla tekniska stödssystem till stöd för den egna verksamheten.⁶⁸ Skillnader i hjälporganens förutsätt-

⁶⁷ Larm från ett fartyg går dock även till kringliggande fartyg enligt en internationell konvention, eftersom kringliggande fartyg ofta utgör de främsta räddningsresurserna till sjöss.

⁶⁸ SOU 2013:33 s. 158.

ningar och behov slår därför igenom: Olika hjälporgan har olika syn på säkerhet och säkerhetskrav, och har följaktligen också olika syn på hur öppna deras system bör vara för att både skicka och ta emot data. Skillnaderna beror ofta på olika uppfattningar och krav kring informationsstandarder, säkerhet, reliabilitet och informationsklassificeringar. Olika ekonomiska förutsättningar hos hjälporganen innebär också att kravbilder och systemlösningar ser olika ut.

13.2 Innehållet i den automatiska informationsdelningen bör preciseras

Bedömning: Den informationsdelning som ska ske automatiskt i samband med mottagning och behandling av larm bör preciseras.

Skälen för utredningens bedömning

13.2.1 Inledning

I direktiven till utredningen har regeringen uttryckt en ambition att åstadkomma *tidigare involvering av hjälporganen i larmhanteringen*, genom t.ex. *medlyssning och automatiserad tillgång till relevanta uppgifter*.⁶⁹ Regeringen har velat åstadkomma en *samordnad larmbehandling vid insatser där flera aktörer är involverade* (s.k. samverkanslarm), genom möjligheter att *ta fram en helhetsbild över de samlade resurserna* vid olika slags händelser.

13.2.2 Relevanta uppgifter

I dag finns ingen enad uppfattning hos hjälporganen och SOS Alarm om vad som ingår i "relevanta uppgifter". Det finns inte heller någon enad uppfattning om när och vid vilka situationer medlyssning bör ske. Utredningen bedömer att just skillnaderna i hjälporganens och SOS Alarms bedömningar av den information som kan och bör delas vid varje givet tillfälle, leder till risker för

⁶⁹ Dir. 2015:113 s. 10.

ineffektiva och mindre säkra hjälpinsatser. Samtidigt gäller ansvarsprincipen, dvs. respektive hjälporgan ansvarar för att själva bedöma och besluta hur tillgänglig information för säkerhets- eller effektivitetsändamål ska användas.⁷⁰

Det är utredningens uppfattning att ett arbete behöver inledas av den nationella alarmeringsfunktionen och representanter för hjälporganen för att närmare precisera den information som framöver bör kunna delas och samordnas inom ramen för alarmeringen. Bland de ”relevanta uppgifter” som kan behöva ”tillgängliggöras automatiskt” inom samhällets alarmeringstjänst skulle följande kunna vara aktuella:

- *Information om händelsen: vad?* Information om en händelse bör kunna delas mellan den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen utan att den hjälpsökande behöver upprepa sitt ärende. Detsamma gäller information från larm som inkommer direkt till hjälporganen och som rör nödsituationer. Hjälporganen bör kunna involveras tidigt i larmbehandlingen, t.ex. genom krav på medlyssning. På detta sätt kan hjälporganen snabbt identifiera de situationer som inträffat och göra en första bedömning av om/hur de berörs eller kan bistå. En sådan informationsdelning möjliggör också att den nationella alarmeringsfunktionen kan sammanställa och förmedla lägesbilder till bland annat hjälporganen. Utredningen anser dock inte att det är nödvändigt eller önskvärt att samtliga inkomna larm till hjälporganen ska delas med den nationella alarmeringsfunktionen.⁷¹ Däremot bör hjälporganen förmedla information om de larm som rör nödsituationer, och i synnerhet i de fall där information om larmet inte delas per automatik med den nationella alarmeringsfunktionen. När den nationella alarmeringsfunktionen begär medlyssning från ett hjälporgan, ska hjälporganet kunna ta del av dels muntlig information om larmet, dels av eventuell information som inkommit om händelsen i andra kanaler: dokumentation, bilder, film etc.

⁷⁰ Se också dir. 2017:84 s. 3.

⁷¹ I dag tar många hjälporgan emot och hanterar andra larm, t.ex. automatiska brandlarm, driftslarm, trygghetslarm, inbrottslarm, larm från medicinska sensorer etc.

- *Information om positionen: var?* Information om en händelses position ingår i den information som bör delas automatiskt genom den tekniska lösningen. Detsamma gäller larm som inkommer direkt till samhällets hjälporgan och som rör en nödsituation. Information om position från dessa larm bör också delas med hjälporganen och med den nationella alarmeringsfunktionen, på samma sätt som de larm som inkommer till den nationella alarmeringsfunktionen. En förutsättning är att hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen har ett gemensamt system för geodata som stöd i arbetet.
- *Information om resurser vid hjälpinsatser: vem, vilka, hur många hjälper till?* Information om hjälpinsatser och resurser kan behövas i olika skeden i samband med en händelse, eftersom informationen kan handla både om verksamhet ute vid en händelse och om de resurser som skulle kunna aktiveras. Information om resurser ansvarar hjälporganen själva för, om inte delar av larmbehandlingen utförs av den nationella alarmeringsfunktionen och bedömningen om vilken information som kan delas skiftar, bland annat beroende på regelverk och situation. I de fall som delar av larmbehandlingen utförs av den nationella alarmeringsfunktionen på uppdrag av hjälporganen, kan det vara den nationella alarmeringsfunktionen som i praktiken behöver dela information om resurser och hjälpinsatser, även om det då sker på uppdrag av hjälporganet.

13.2.3 Arbete återstår med att specificera den information som bör tillgängliggöras

Sammanfattningsvis anser utredningen att svaren på följande frågor skulle kunna tjäna som vägledning i bedömningen av vilka uppgifter som skulle kunna bedömas som ”relevanta uppgifter” och som *automatiskt* skulle kunna delas inom samhällets alarmeringstjänst:

- Vad har inträffat?
- Var har det inträffat?
- Vilka resurser avses?
- Vilka hjälpinsatser sker?

Med en enklare tillgång till denna grundläggande information för samhällets hjälporgan och en nationell alarmeringsfunktion, kan troligen en viktig del av regeringens ambitioner om en samordnad alarmeringstjänst uppnås.

Som nämnts ovan har utredningen haft i uppdrag att överväga om det kan finnas skäl för att i ett annat sammanhang låta utreda förutsättningarna för hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen att i säkerhets- och effektivitetshöjande syfte kunna delge varandra mer omfattande och mer ingående information än vad som avses i tilläggsdirektiven. Utredningen har bedömt att ytterligare arbete krävs såväl av SOS Alarm, den kommande nationella alarmeringsfunktionen som av hjälporganen, för att specificera och kategorisera dessa informationsmängder utifrån de behov som verksamheterna har. Ett exempel gäller information om en händelse. Hur detaljerad information kan t.ex. delas om skadade personer? Ett annat exempel gäller tidsaspekten. Information kan vara relevant både före, under och efter en hjälpinsats. Är det rimligt med automatisk tillgång till information om t.ex. resurser och hjälpinsatser både före, under och efter en hjälpinsats? Hur länge efter avslutad hjälpinsats ska information om en händelseposition finnas tillgänglig? Ett annat exempel rör information om resurser. Vilken typ av resurser ska redovisas i en teknisk lösning? Hur ska resurserna kategoriseras? Går det att hitta ett sätt att beskriva resurserna som alla hjälporgan känner igen och förstår? Är det rimligt att samtliga hjälporgan som är verksamma inom ett geografiskt område har tillgång till information om samtliga tillgängliga resurser inom området? Denna information kan vara känslig för vissa hjälporgan och vid vissa situationer, både före, under och efter en hjälpinsats.

De allra flesta av dessa frågor kräver särskilda avvägningar hos vart och ett av hjälporganen. De bör, utifrån sitt ansvarsområde, identifiera vilken information de vill och kan dela i vilken situation och på vilket sätt. I detta arbete ingår också att identifiera vilken information de behöver ta del av från andra hjälporgan och från den nationella alarmeringsfunktionen för att kunna genomföra snabba och effektiva hjälpinsatser. Utredningen diskuterar och lägger fram förslag om vissa aspekter på frågor om information och hantering av information nedan.

13.2.4 Automatisk tillgång kan kräva regler om direktåtkomst

Begreppet automatisk tillgång kan innebära flera saker. Utifrån ett tekniskt perspektiv kan det handla om att uppgifter som inkommit till en av aktörerna inom samhällets alarmeringstjänst genom en teknisk lösning med automatik ska göras tillgängliga för flera av aktörerna. Uppgifterna ska med andra ord genom den tekniska lösningen kunna flöda mellan aktörernas system utan att någon åtgärd krävs, eller kanske bara genom en enkel knapptryckning.

Utifrån ett sekretessperspektiv kan det handla om att uppgifter delas genom s.k. direktåtkomst (se avsnitt 15.4.2 om innebörden av begreppet). Med direktåtkomst möjliggörs ett rutinemässigt utbyte även av uppgifter som omfattas av sekretess hos mottagaren.

Eftersom utredningen anser att den information som ska ingå i det ”paket” av information som automatiskt ska tillgängliggöras inom samhällets alarmeringstjänst bör definieras, och informationen kan röra uppgifter som omfattas av sekretess hos någon av aktörerna, så kan sekretessbrytande regler såsom regler om direktåtkomst behöva övervägas. Mot bakgrund av att arbetet med att definiera de informationsmängder som automatiskt bör göras tillgängliga inom ramen för den tekniska lösningen för samhällets alarmeringstjänst kvarstår, har utredningen inte haft några möjligheter att analysera och överväga en sådan reglering.

13.3 Ansvaret för att utveckla en tjänst för automatisk informationsdelning inom samhällets alarmeringstjänst

Förslag: SOS Alarm ges i uppdrag att ansvara för att etablera en tjänst för den information som ska delas automatiskt inom samhällets alarmeringstjänst. I ansvaret ingår att genomföra en säkerhets- och integritetsskyddsanalys av den information som ska tillgängliggöras automatiskt i tjänsten.

Skälen för utredningens förslag

13.3.1 Inledning

Utredningen ser det som angeläget att arbetet med att åstadkomma den tekniska lösningen för samhällets alarmeringstjänst startar så snart som möjligt. Utredningen anser att arbetet kan inledas redan innan regeringen hunnit ta ställning till utredningens övriga förslag. Detta har också framhållits i den rapport som utredningen lät Ramböll AB ta fram utifrån aktörernas beskrivningar av bland annat utvecklingsbehoven inom området.⁷²

Med utgångspunkt i utredningens förslag och bedömningar skulle en samlad analys och hantering av informationsdelning och – utbyte inom ramen för samhällets alarmeringstjänst kunna inledas. En sådan analys har inte skett tidigare. Inte heller har det gjorts några systematiska överväganden kring möjligheter och hinder med en automatiserad informationsdelning, t.ex. ur ett säkerhets- och integritetsskyddsperspektiv. Utredningen har ansett att ett sådant arbete bör integreras i arbetet med att realisera en teknisk lösning för mottagning och behandling av larm samt för informationsdelning och informationssamordning inom samhällets alarmeringstjänst.

13.3.2 Utvecklingen av en tjänst för automatisk informationsdelning

SOS Alarms roll i arbetet med att utveckla en tjänst för informationsdelning

I dag sker huvuddelen av informationsdelningen i samband med larmbehandlingen i riktning från SOS Alarm och till hjälporganen. SOS Alarm har därmed en informationsförmedlande funktion i dag, i relation till övriga aktörer inom samhällets alarmeringstjänst. Det är bolagets operatörer som delar information utifrån dels gällande avtal (såsom alarmeringsavtalet, samverkansavtalet och de enskilda avtalen mellan SOS Alarm och respektive hjälporgan), och dels utifrån vad som bedöms kunna delas ur sekretessynpunkt. Den

⁷² Ramböll AB 2016, Second-opinion studie – analys gällande gemensam teknisk plattform för alarmering s. 10.

informationsdelning som sker i dag styrs alltså inte av någon systematisk bedömning om informationsbehoven ur ett helhetsperspektiv. Någon samlad styrning från ägarnas sida gällande den information som behöver delas inom samhällets alarmeringstjänst finns inte.

I detta sammanhang bedömer utredningen att SOS Alarm är den aktör som har bäst förutsättningar att betrakta behoven av informationsdelning inom samhällets alarmeringstjänst utifrån ett nationellt helhetsperspektiv. Hjälporganen å sin sida har sina sektorsspecifika roller i alarmeringen, och ett ansvar för att säkerställa att förutsättningarna för deras respektive verksamheter blir så goda som möjligt.

Utredningen gör mot denna bakgrund den samlade bedömningen att SOS Alarm bör få i uppdrag från ägarna att ta fram en tjänst för automatisk informationsdelning inom samhällets alarmeringstjänst. Med ett ansvar för att ta fram denna tjänst, ingår också ett ansvar att slå fast en gemensam referensarkitektur, med gemensamma gränssnitt och standarder för den information som ska delas (se vidare i avsnitt 13.6). Tjänsten bör kunna tillgängliggöras genom den tjänsteorienterade tekniska lösning för mottagning och behandling av larm, samt för informationsdelning och informations-samordning som utredningen föreslår nedan. I uppdraget ingår också att genomföra en säkerhets- och integritetsskyddsanalys av den information som ska tillgängliggöras automatiskt i tjänsten, se avsnitt 13.8.

Hjälporganens roll i arbetet med att utveckla en tjänst för informationsdelning

Arbetet med att ta fram tjänsten för automatisk informationsdelning inom samhällets alarmeringstjänst ska ske i samarbete med hjälporganen. Det är hjälporganen som behöver informationen för sin verksamhet och deras behov bör vara styrande för utformningen av tjänsten, både när det gäller innehåll och former för åtkomst och tillgänglighet. Det är viktigt att dessa olika behov och förutsättningar synliggörs och beaktas i arbetet med att definiera tjänsten.

SOS Alarm behöver i sitt arbete med att ta fram en tjänst för automatisk informationsdelning inom samhällets alarmeringstjänst

samverka med Polismyndigheten, Sjöfartsverket, Kustbevakningen och Länsstyrelsen gällande den informationsdelning som ska ske i de delar som rör hjälporganens ansvar i alarmeringen. När det gäller kommunal räddningstjänst och landstingens ambulanssjukvård rör det sig dock om ett flertal aktörer, med olika förutsättningar, behov och erfarenheter. Utredningen anser att en gemensam tjänst behöver byggas som inrymmer så få oklarheter och lokala variationer som möjligt, om en automatisk överföring av information ska kunna förverkligas. Detta gäller även de områden som i dag styrs och leds av kommuner och landsting.

Utredningen har uppfattat att hjälporganens behov av att kommunicera och att snabbt och enkelt kunna utbyta information är så centralt för verksamheterna att det kan vara motiverat med en viss statlig styrning för att skapa ett gemensamt ramverk för den information som delas. Dessutom har representanter för hjälporganen som utredningen mött upplevt att bättre möjligheter till informationsdelning och informationsutbyte i samband med alarmeringen har en avgörande betydelse för verksamheternas egna möjligheter att fatta kloka beslut. Med andra ord kan en samlad styrning på området i sin tur ge hjälporganen bättre rådighet över resurserna och de egna besluten om hjälpinsatser.

Utredningens anser därför att arbetet med att bistå i att definiera de informationsmängder som gäller kommunal räddningstjänst respektive landstingens ambulanssjukvård och som ska ingå i den tjänst för automatisk informationsdelning som SOS Alarm ska ansvara för bör ledas av berörda statliga myndigheter, samtidigt som löpande avstämningar bör kunna ske med kommunala räddningstjänster och landsting. I det arbetet kan Sveriges kommuner och landsting (SKL) fungera som en plattform för kommunala och landstingskommunala hjälporgan.

MSB har i dag ett övergripande ansvar för området skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, liksom för att tillsammans med andra berörda aktörer verka för att skapa en sammanhållen information om skydd mot olyckor, krisberedskap och totalförsvar samt om säkerhetspolitik.⁷³ Socialstyrelsen är ansvarig förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet. Myndigheten har bland annat i uppgift att

⁷³ Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

skapa och tillhandahålla enhetliga begrepp, termer och klassifikationer inom sitt verksamhetsområde, liksom att skapa, beskriva och tillhandahålla en ändamålsenlig informationsstruktur inom verksamhetsområdet.⁷⁴ Utredningen bedömer att MSB och Socialstyrelsen bör säkerställa att den tjänst för automatisk informationsdelning som tas fram inom samhällets alarmeringstjänst blir fungerande och väl avvägd, med beaktande av de varierande behov och förutsättningar som rör kommunal räddningstjänst och landstingens ambulanssjukvård. I arbetet med att specificera tjänsten, bör SOS Alarm efter samråd med MSB och Socialstyrelsen kunna besluta om en modell som ska implementeras för alla.

Börja i det lilla

Utredningen kan konstatera att arbetet med att definiera en väl avvägd tjänst för den information som ska delas automatiskt inom samhällets alarmeringstjänst troligen kommer att inrymma en balansering mellan exempelvis behovet av information, skyddet av enskildas integritet och säkerhet. Olika hjälporgan har olika förutsättningar och gör olika bedömningar gällande sådant som skyddsvärdet av den egna informationen. Dessutom finns variationer och skillnader i bedömning inom ett och samma hjälporgan, inte minst hos olika kommunala räddningstjänster och olika landsting. Med anledning av detta vill utredningen peka på att i den tjänst för automatisk informationsdelning som ska tas fram, torde det vara viktigt att inledningsvis sträva efter att minimera de informationsmängder som ska delas automatiskt. Från andra informationsdelningsprojekt har erfarenheterna dragits att det är en framgångsfaktor att börja i det lilla. Det motsatta verkar också gälla, dvs. när informationsdelningsprojekt blir omfattande ökar riskerna för förseningar, kostnadsökningar och ytterst haveri.

⁷⁴ 1, 4, 8 och 9 §§ förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

Samordningsfördelar bör tas till vara

Utredningen har ovan beskrivit de förslag kring ett säkert kommunikationssystem för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar som MSB och Trafikverket lämnat och som i sin tur baseras på tidigare förslag från en departementspromemoria.⁷⁵ Utredningen har ansett att det kan finnas samordningsmöjligheter mellan arbetet med att ta fram en tjänst för automatisk informationsdelning inom samhällets alarmeringstjänst och realiseringen av en säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar. Den tekniska lösningen för informationsdelning inom samhällets alarmeringstjänst kommer att behöva förhålla sig till och använda sig av den kommunikationslösning som beskrivits. Utredningen anser att regeringen bör överväga om den aktör som får i uppdrag av regeringen att ansvara för driften av den säkra kommunikationslösningen, också skulle kunna ansvara för driften av en teknisk lösning för informationsdelning inom samhällets alarmeringstjänst (se avsnitt 13.6). SOS Alarms arbete med att ta fram en tjänst för automatisk informationsdelning inom samhällets alarmeringstjänst bör därför om möjligt samordnas med arbetet att realisera den plattform för säker kommunikationslösning som kan komma att inledas som en följd av lagda förslag.

13.4 Ansvar för att förvalta tjänsten för automatisk informationsdelning inom samhällets alarmeringstjänst

Bedömning: Den nationella alarmeringsfunktionen ska ansvara för förvaltningen av tjänsten för automatisk informationsdelning inom samhällets alarmeringstjänst, inklusive tjänster för åtkomst.

⁷⁵ Ds 2017:7, MSB och Trafikverket (2018) Redovisning av kostnads- och aktörsanalyser för ett utvecklat och säkert kommunikationssystem för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar MSB:s dnr 2017:12166.

Skälen för utredningens bedömning

Tjänsten för automatisk informationsdelning inom samhällets alarmeringstjänst kommer att behöva utvecklas och justeras vartefter, som ett led i övrig verksamhetsutveckling och förändringar i omvärlden. Därför är det viktigt att det också finns ett utpekat förvaltningsansvar för tjänsten. Utredningen ser det som naturligt att den nationella alarmeringsfunktionen framöver får ansvaret för förvaltningen av tjänsten för automatisk informationsdelning inom samhällets alarmeringstjänst. Även referensarkitekturen behöver utvecklas och underhållas över tid.

13.5 Ansvaret för att ta fram och förvalta regler för informationsdelning i samband med alarmering

Förslag: Kustbevakningen, Polismyndigheten, Sjöfartsverket, Länsstyrelsen, MSB och Socialstyrelsen ska ansvara för att ta fram och förvalta regler för hur hjälporganen i normalfallet ska dela och ta del av information i samband med alarmering.

MSB ska ta fram och förvalta regler för kommunal räddningstjänst och Socialstyrelsen ska ta fram och förvalta regler för ambulanssjukvård. Detta bör ske i samråd med företrädare för landsting och kommuner.

Bedömning: I samband med att regler för hur information ska delas i samband med alarmering tas fram, bör Kustbevakningen, Polismyndigheten, Sjöfartsverket, Länsstyrelsen, MSB och Socialstyrelsen genomföra en säkerhets- och integritetsskyddsanalys av informationen.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Utredningen har ovan konstaterat att merparten av den informationsdelning som kommer att vara aktuell rör information om larm som delas från den nationella alarmeringsfunktionen till hjälporganen. Informationsdelning måste dock också ske mellan hjälp-

organen och till den nationella alarmeringsfunktionen. Det handlar här bland annat om information från de larm som i dag inkommer direkt till hjälporganen och som rör nödsituationer, liksom om information som rör situationer där det förekommer eller finns risk för hot och våld. Det kan också handla om situationer där ett hjälporgan behöver förstärkning eller vill återkoppla till inkommande hjälporgan om förändrade hjälpbehov. I sammanhanget är det viktigt att all den information som hanteras kan skyddas utifrån de olika krav som gäller för olika information. Det kan handla om t.ex. sekretess, skydd för enskildas integritet, riktighet (att man kan säkerställa att informationen är från en säker källa) och robusthet.

För att få fram en väl fungerande tjänst för automatisk informationsdelning, men också för att uppnå fungerande informationsdelning i övrigt inom samhällets alarmeringstjänst, bör hjälporganen ta fram sina respektive ”informationsmodeller” eller informationstjänster, dvs. *regler för hur de i normalfallet ska dela och ta del av information i samband med alarmering*. Dessa regler rör verksamheternas generella behov av och möjligheter till informationsdelning i samband med alarmeringen och är alltså inte begränsade till den information som är tänkt att delas automatiskt i lösningen. Polismyndigheten, Kustbevakningen, Sjöfartsverket och Länsstyrelsen bör ta fram sådana regler för den information som de behöver dela samband med alarmeringen.

För kommunal räddningstjänst och landstingens ambulanssjukvård är det mindre lämpligt att respektive myndighet tar fram sina egna regler. För de kommunala räddningstjänsterna bör i stället gemensamma regler för informationsdelning tas fram. Samma sak bör gälla för landstingens ambulanssjukvård. På samma sätt som i arbetet med att ta fram en tjänst för automatisk informationsdelning inom samhällets alarmeringstjänst, anser utredningen att MSB bör få i uppdrag att utveckla informationsdelningsregler för kommunal räddningstjänst i samarbete med representanter för kommunala räddningstjänster. Uppdraget genomförs som ett särskilt uppdrag i myndighetens regleringsbrev. Socialstyrelsen får på motsvarande sätt i uppdrag att utveckla informationsdelningsregler för landstingens ambulanssjukvård i samarbete med representanter för landstingens ambulanssjukvård. Uppdraget genomförs som ett särskilt uppdrag i myndighetens regleringsbrev.

Utöver den information som kan vara lämplig att tillgängliggöra automatiskt, kan även annan information vara aktuell att dela för hjälporganen. Här ingår t.ex. information vid situationer då hjälporganen möts eller befaras kunna mötas av hot, våld eller skadegörelse. En utpekad information som bör delas är enligt regeringens tilläggsdirektiv till utredningen den information som i ovanstående situationer är av väsentlig och omedelbar betydelse för såväl personalens säkerhet som effektiva hjälpinsatser. Det är bara i dessa fall som den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen har en *skyldighet* att dela information. Även i dessa fall gäller att ansvaret för informationen och för att dela informationen vilar på hjälporganen själva. Utredningens förslag gällande dessa situationer redovisas i avsnitt 15.5.7.

En annan typ information som kan vara viktig att dela är uppgifter om vem som larmat, i form av den uppringandes telefonnummer (s.k. A-nummer). I samband med att SOS Alarm tar emot ett larm i dag, förmedlas inringarens telefonnummer automatiskt till bolaget från teleoperatörerna. I dag är det oklart om SOS Alarm får förmedla denna uppgift automatiskt till hjälporganen. I dag sker en automatisk förmedling av inringarens telefonnummer mellan bolaget och de kommunala räddningstjänster som använder sig av SOS Alarms tekniska lösning, däremot inte till några andra hjälporgan. Utredningens överväganden i dessa delar behandlas i avsnitt 15.5.4 och 15.5.5.

Hjälporganens olika regler för informationsdelning i samband med alarmering kommer att behöva utvecklas och justeras vartefter, som ett led i övrig verksamhetsutveckling och förändringar i förutsättningar och omvärld. Därför är det viktigt att det också finns ett utpekad förvaltningsansvar för reglerna. För utredningen har det framstått som naturligt att hjälporganen, som har verksamhetsansvaret, också ansvarar för förvaltningen av sina respektive informationstjänster. För kommunal räddningstjänst bör uppdraget att förvalta reglerna vila på MSB. För landstingens ambulanssjukvård bör uppdraget att förvalta reglerna vila på Socialstyrelsen.

Utredningen har övervägt en reglering i förordningarna med instruktion för MSB respektive Socialstyrelsen, som skulle ange myndigheternas förvaltningsansvar inom ramen för informationsdelningen inom samhällets alarmeringstjänst. Utredningen bedömer dock att uppgifterna ryms inom myndigheternas nuvarande instruk-

tionsenliga uppdrag och att någon särskild reglering därför inte behövs.

Enligt samma princip bör Polismyndigheten, Kustbevakningen, Sjöfartsverket och Länsstyrelsen få i uppdrag att utveckla och förvalta informationsdelningsregler för ärenden som rör hjälporganens respektive verksamhetsområde inom alarmeringen, för den del som hjälporganen ansvarar för enligt lag. Uppdragen bör genomföras som särskilda uppdrag i myndigheternas regleringsbrev. Det långsiktiga uppdraget att förvalta reglerna genomförs inom ramen för myndigheternas instruktionsenliga uppdrag och ansvar enligt lag. I samband med att regler för hur information ska delas i samband med alarmering tas fram, bör Kustbevakningen, Polismyndigheten, Sjöfartsverket, Länsstyrelsen, MSB och Socialstyrelsen genomföra en säkerhets- och integritetsskyddsanalys av informationen, se vidare avsnitt 13.8. Arbetet ska ske med beaktande av arbetet med att specificera den gemensamma tjänsten för automatisk informationsdelning inom samhällets alarmeringstjänst som SOS alarm ansvarar för. Respektive informationsdelningsregler bör vara klara så snart som möjligt.

13.6 Samhällets alarmeringstjänst bör använda sig av en tjänsteorienterad teknisk lösning

Bedömning: Inom samhällets alarmeringstjänst bör en tjänsteorienterad teknisk lösning för mottagning och behandling av larm, samt för informationsdelning och informationssamordning, användas.

Skälen för utredningens bedömning

13.6.1 Beskrivning av principerna för en tjänsteorienterad teknisk lösning

För utredningen har det varit viktigt att skapa möjligheter till informationsdelning som både stödjer aktörernas egna verksamheter och samordningen inom samhällets alarmeringstjänst. Det har också varit centralt för utredningen att de förslag som gäller den tekniska

lösningen ska bidra till att åstadkomma en alarmeringstjänst som är mer sammanhållen och bättre samordnad än idag, givet en utveckling där flera aktörer hanterar utalarmering själva. Lösningen bör samtidigt inte hindra att aktörer tillsammans utvecklar gemensamma system eller programvaror för att hantera gemensamma behov. Lösningen bör också medge att informationen och informationsdelningen genom olika behörighetssystem kan hanteras utifrån olika säkerhetsnivåer. Både den automatiska informationsdelningen inom samhällets alarmeringstjänst och övrig informationsdelning ska kunna ske genom den tekniska lösningen. För utredningen har det utifrån dessa utgångspunkter varit relevant att beskriva principerna för en tjänstorienterad lösning närmare.

Används en lösning som bygger på att skapa gemensamma gränssnitt kan integrationen av hjälporganens system ske genom konverteringstjänster, utan att stora tekniska investeringar eller systemskiften krävs. Med en sådan teknisk lösning kan den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen även fortsättningsvis arbeta i och utveckla system som stödjer och primärt utgår från den egna verksamheten. Genom överenskommen referensarkitektur, tekniska gränssnitt och standarder, kan systemen utbyta information.

En tjänsteorienterad teknisk lösning utgår ifrån att den nationella alarmeringsfunktionen och de olika hjälporganen arbetar i egna system och applikationer (program).⁷⁶ Den kan beskrivas som en digital samverkansmiljö snarare än en stor databas. Den tjänsteorienterade tekniska lösningen kan tillgodose den nationella alarmeringsfunktionens och hjälporganens olika behov av att utbyta information. Lösningen ska möjliggöra för den nationella alarmeringsfunktionen och de olika hjälporganen att både dela och ta emot information genom olika tjänster.

I den tjänsteorienterade tekniska lösningen behöver också andra centrala tjänster finnas, som till exempel autentiseringstjänster, övervakning, behörighet, loggning och katalogtjänst genom en så kallad *tjänsteplattform*. Katalogtjänsten ingår också i tjänsteplattformen. Den är ett gemensamt bibliotek över vilka tjänster som är möjliga att ta del av.

⁷⁶ Nedanstående texter bygger på flera underlag från MSB, framför allt MSB (2017) Informationsdelning vid samhällsstörningar (dnr 2016-1116), intervju med MSB 2017-01-13 och MSB, Underlag till 112-utredningen – Teknisk plattform, 2016-10-13, dnr 2016-1989.

Referensarkitektur är ett verktyg för att åstadkomma teknisk samfunktionalitet i den tekniska lösningen genom till exempel överenskomna standarder och gränssnitt. Referensarkitekturen kommer att behöva utvecklas och underhållas över tid. Den bör innehålla bland annat verksamhetskrav, verksamhetsprocesser, ett gemensamt ”språk” för hur tekniska lösningar beskrivs, återbrukbara tekniska komponenter och designmönster samt för verksamheten aktuella standarder. Referensarkitekturen blir en gemensam källa för kravställning av olika tekniska komponenter i helhetslösningen. Den slutliga tjänsteorienterade arkitekturen behöver utformas så att datatrafik hanteras på ett rationellt sätt i lösningen samt att redundans byggs in så att inte tillgängligheten äventyras.

Tjänsteplattformen kan också innehålla konverteringstjänster (se vidare om dessa nedan) som vid behov kan konvertera informationsformat mellan olika tekniska standarder och gränssnitt som den nationella alarmeringsfunktionen och de olika hjälporganen har i sina olika applikationer och system.⁷⁷ En fördel med det är att den nationella alarmeringsfunktionens och hjälporganens egna system kan utvecklas, förändras eller bytas ut utan att det påverkar den samlade informationsdelningen eller leder till behov av utveckling och anpassning i allas ledningssystem.

Den tekniska lösningen kräver en gemensam informationsmodell för alarmering, det som utredningen ovan kallar för ”tjänst för automatisk informationsdelning inom samhällets alarmeringstjänst”, med utvecklade förgreningar för olika tjänster eller delinformationsflöden. Bland de senare återfinns informationstjänster för de olika hjälporganens verksamhetsområden, liksom för geodata. En informationsmodell eller en informationstjänst är ett strukturerat sätt att beskriva information. En sådan modell underlättar ett arbete med att information ska förstås på samma sätt i olika tekniska system. Till exempel att en stegbil förstås som en stegbil av alla olika användarsystem som använder den tekniska lösningen.

Kommunikationsinfrastruktur krävs för att informationen ska kunna delas mellan den nationella alarmeringsfunktionens och

⁷⁷ SOS Alarm anser inte att tjänsteplattformen kommer att innehålla konverteringstjänster, i stället blir detta något som respektive datakonsument måste göra på egen hand, eftersom konverteringen beror på vilka standards som konsumenten nyttjar i övrigt.

hjälporganens system. Det är möjligt att använda flera olika sådana beroende på behov. Exempel på kommunikationsinfrastruktur är Rakel, internet och SGSI. Som beskrivits ovan, bereder regeringen för närvarande ett förslag som innebär att Rakel framöver ska ersättas med ett LTE-system för dataöverföring och så småningom även tal.⁷⁸

13.6.2 Konverteringstjänster

I arbetet med att etablera en teknisk lösning för mottagning och behandling av larm, samt för informationssamordning och informationsdelning, kan hjälporganens och SOS Alarms befintliga it-system behöva anpassas till en ny informationsmodell, inte minst för att kunna skicka och ta emot information automatiskt i larmbehandlingen. Omfattningen av dessa behov är en viktig pusselbit, både för att kunna göra realistiska tidsuppskattningar av arbetet men också för att kunna beräkna kostnader. Exempelvis kan arbetet med att harmonisera termer och begrepp kräva följdändringar hos hjälporgan och den nationella alarmeringsfunktionen i form av anpassningar i deras nuvarande system. Arbetet kan också innebära att SOS Alarms nuvarande system Zenit behöver anpassas för att göra det möjligt att automatiskt dela information till hjälporganen. Vissa informationsmängder kan exempelvis behöva delas upp för att kunna leva upp till reglerna om sekretess och skyddet av enskildas integritet i samband med den automatiska informationsdelningen.

13.6.3 Principerna för en tjänsteorienterad lösning har ett brett stöd

Digitaliseringens utmaningar och möjligheter liknar varandra inom olika områden och branscher. Som ett led i detta har utredningen därför bett ett antal aktörer att beskriva sina tekniska system och

⁷⁸ Long Term Evolution, betecknar steget efter 3G, där tekniken utnyttjar de mobila kommunikationsnäten för att skapa ett antal olika tjänster. Se t.ex. ds 2017:7 Kommunikation för vår gemensamma säkerhet s. 129.

pågående utvecklingsarbeten.⁷⁹ Utredningen har därefter anlitat konsultföretaget Ramböll AB för att bistå med en second opinion på det som framkom i underlagen från aktörerna.⁸⁰

Det är tydligt att incitamenten och intresset för informationsdelning mellan hjälporgan och mellan hjälporganen och SOS Alarm finns redan i dag. I det underlag som utredningen har begärt från ett urval av berörda organisationer och den second opinion-studie som konsultföretaget Ramböll AB genomfört utifrån dessa underlag, framgår att samtliga bedömer att det finns ett behov av en utvecklad teknisk lösning för informationsdelning.

Sammanfattningsvis kan utredningen konstatera att en bred majoritet av de aktörer som utredningen har haft kontakt med tillstyrker att en tjänsteorienterad lösning väljs för att uppnå de ambitioner som uttrycks i regeringens direktiv. Principerna har stöd bland samtliga aktörer som inkommit med underlag i frågan på begäran från utredningen.⁸¹

Behoven av en teknisk lösning för mottagning och behandling av larm liksom för informationsutbyte och informationsdelning inom samhällets alarmeringstjänst är konstaterade sedan tidigare och utredningen har bekräftat dessa ovan. För att öka samordningen, säkerheten, kvaliteten och effektiviteten i samhällets alarmeringstjänst, behöver informationsutbytet säkerställas, inte minst informationsutbyte i realtid, mellan den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen. En teknisk lösning som möjliggör ett informationsutbyte dem emellan redan i alarmeringsfasen ökar både kvaliteten och effektiviteten och underlättar samordningen av verksamheterna.

De hjälporgan som utredningen har haft kontakt med liksom SOS Alarm, har framfört att det är tekniskt möjligt att länka ihop olika tekniska system. Företrädare för Polismyndigheten har till utredningen framfört att det exempelvis är möjligt att åstadkomma elektronisk informationsdelning mellan myndighetens befintliga system, STORM, och andra system, att det kräver en del tekniska

⁷⁹ Dessa är SOS Alarm AB, MSB, Polismyndigheten, Sjöfartsverket, SKL, Stockholms läns landsting, Landstinget i Uppsala län, Södertörns brandförsvärsförbund och Kalmar brandkår

⁸⁰ a. Ramböll.

⁸¹ Underlag till utredningen från SOS Alarm AB, MSB, Polismyndigheten, Sjöfartsverket, SKL, Stockholms läns landsting, Landstinget i Uppsala län, Södertörns brandförsvärsförbund och Kalmar brandkår.

insatser, men att rättsliga analyser och informations säkerhetsanalyser behöver genomföras först.

En tjänsteorienterad lösning kan dock byggas på olika sätt, utifrån olika principer om roll- och ansvarsfördelning. Det blir viktigt att den roll- och ansvarsfördelning som väljs för en tjänsteorienterad lösning inom samhällets alarmeringstjänst utformas på ett klokt och genomtänkt sätt, bland annat utifrån aktörernas nuvarande roller, möjligheterna till ett fungerande samspel inom samhällets alarmeringstjänst, och utifrån utvecklingen inom de andra områden som har betydelse för samhällets alarmeringstjänst.

13.7 Ansvar för att driva och förvalta en tjänsteplattform

Bedömning: En myndighet bör ansvara för förvaltning och drift av tjänsteplattformen för samhällets alarmeringstjänst. Den organisation som får ansvaret för drift och förvaltning av tjänsteplattformen för samhällets alarmeringstjänst kan eventuellt vara densamma som den som får ansvaret för förvaltning och drift av tjänsteplattformen för en säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar.

Skälen för utredningens bedömning

13.7.1 Förvaltning och drift av en tjänsteplattform

I en tjänsteorienterad lösning finns det både kommunikationslösningar som kan bära data/information, funktionalitet/intelligens för informationsdelning dvs. tjänsteplattformsfunktionalitet, tjänster (t.ex. en tjänst för automatisk informationsdelning inom samhällets alarmeringstjänst) och aktörer som producerar och konsumerar tjänster.

För att få fram en teknisk lösning för informationsdelning inom samhällets alarmeringstjänst, behöver en infrastruktur kring autentisering och behörighetshantering finnas. Med en etablerad infrastruktur kan information och lägesbilder distribueras på ett korrekt och säkert sätt med tillhörande spårbarhet. Detta är en grundförut-

sättning för att möjliggöra etablering av ett organisationsövergripande informationsnav för samhällets alarmeringstjänst. Den organisation som får uppdraget att förvalta den tjänsteplattformen för samhällets alarmeringstjänst, bör löpande ansvara för frågor om autentisering och behörighetshantering.

Utredningen anser att givet att denna infrastruktur kommer på plats, så kan den gemensamma tekniska lösningen i övrigt implementeras successivt. De utvecklingsinsatser som krävs i arbetet rör därutöver själva informationstjänsterna, inklusive tjänsten för automatisk informationsdelning inom samhällets alarmeringstjänst.

Den tjänsteorienterade tekniska lösningen innebär att någon ska ansvara för att driva och förvalta de tekniska system och den tjänsteplattform som krävs för att få till stånd den informationsdelning som behövs. En tjänsteplattform för informationsdelning inom samhällets alarmeringstjänst och de tjänster som ska förmedlas genom plattformen kan utvecklas parallellt och vid sidan om den kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar som har föreslagits. Däremot är det utredningens uppfattning att samma aktör som får i uppdrag att driva den föreslagna *tjänsteplattformen* som ska vara ett komplement till kommunikationslösningen,⁸² också skulle kunna ansvara för driften av en tjänsteplattform för samhällets alarmeringstjänst.

13.7.2 En myndighet behöver ansvara för förvaltning och drift

Utredningen har redogjort för det förslag som lämnats kring en säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet och hälsa och där *Teracom* föreslås få ett övergripande ansvar för etablering, drift och förvaltning av kommunikationslösningen.⁸³ I ett senare förslag föreslås i stället att *Trafikverket* får ett samlat huvudmannaansvar för lösningen, dvs. både ett ansvar för utbyggnad, drift och förvaltning av lösningen, liksom för en *standardiserad tjänsteplattform*, som bland annat ska kunna möjlig-

⁸² MSB och Trafikverket (2018) Redovisning av kostnads- och aktörsanalyser för ett utvecklat och säkert kommunikationssystem för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar MSB:s dnr 2017:12166 s. 26.

⁸³ Ds 2017:7 s. 120–122.

göra standardiserade tjänster för informationsutbyte.⁸⁴ Enligt utredningen kan det finnas fördelar med att samordna ansvaret för driften av den standardiserade tjänsteplattformen ovan med driften av en tjänsteplattform för samhällets alarmeringstjänst.

Utredningen har i avsnitt 13.1.2. bland annat redogjort för att det säkerhetspolitiska läget försämrats under senare tid, liksom att frågor om informationssäkerhet och vikten av att känsliga och skyddsvärda uppgifter kan säkerställas ett fullgott skydd fått en ökad betydelse. Utredningen anser att ansvaret för förvaltningen av sådant som infrastruktur och autentiseringssystem i den tekniska lösningen bör ligga på en myndighet, eftersom förvaltaren av lösningen kan behöva besluta om sådant som krav och behörigheter. Dessa beslut blir styrande för de som använder tjänsterna i lösningen. Utredningen har inte kunnat ange vilken myndighet som skulle lämpa sig bäst för ett sådant ansvar. För detta behövs ytterligare analyser. Om regeringen väljer att inrätta den nationella alarmeringsfunktionen som en myndighet, skulle funktionen kunna få i uppdrag att ansvara för förvaltningen av tjänsteplattformen. Men även andra myndigheter med uppdrag som berör samhällets alarmeringstjänst kan vara möjliga förvaltare, såsom Trafikverket, MSB eller Försvarsmakten.

Ansvaret för att driva tjänsteplattformen skulle däremot enligt utredningen kunna vila antingen på en myndighet eller ett bolag. Den driftansvariga organisationens uppgift är att tekniskt och i praktiken möjliggöra informationsdelningen, givet de krav och riktlinjer som en förvaltningsorganisation sätter upp. Möjliga driftansvariga organisationer skulle exempelvis kunna vara den nationella alarmeringsfunktionen, Trafikverket eller Teracom.

13.8 En säkerhets- och integritetsskyddsanalys

Bedömning: En säkerhets- och integritetsskyddsanalys av den information som ska tillgängliggöras genom den tekniska lösningen, liksom av lösningen i sin helhet, bör genomföras innan informationsdelningen kan realiseraras.

⁸⁴ a. MSB och Trafikverket s. 18, 26.

Skälen för utredningens bedömning

13.8.1 Inledning

Det är utredningens uppfattning att en generell säkerhets- och integritetsanalys bör genomföras innan en automatisk informationsdelning kan införas inom samhällets alarmeringstjänst. Det är viktigt att all den information som hanteras kan skyddas utifrån de olika krav som gäller för olika information. I detta sammanhang vill utredningen även framhålla att det inte är tillräckligt att en säkerhets- och integritetsanalys görs en gång, innan den första versionen av den tekniska lösningen utvecklas och tas i drift. I och med att den tekniska lösningen erbjuder ett konstant utvecklande och driftsättande av informationstjänster måste detta vara en pågående process för en förvaltningsorganisation och andra inblandade aktörer.

När det gäller övrig information som behöver utbytas och delas inom ramen för lösningen men utan krav på automatik, mellan hjälporganen och mellan hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen, behöver det finnas utrymme för fördjupade analyser och bedömningar hos vart och ett av hjälporganen. En analys av de juridiska, säkerhetsmässiga och integritetsmässiga förutsättningarna för informationsdelning måste göras utifrån varje hjälporgans ansvarsområde. Denna analys är alltså inte kopplad till den tekniska lösningen i sig (som är flexibel för olika grad av öppenhet och delning) utan till de olika regelverken som hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen verkar inom.

13.8.2 Informationsansvar

Förslaget på en teknisk lösning för mottagning och behandling av larm samt för informationsdelning och informationssamordning inom samhällets alarmeringstjänst innebär att den som producerar information kommer att ha kontroll över den och på vilka villkor den delas och till vilka. Kraven på den aktör, i form av den nationella alarmeringsfunktionen eller ett hjälporgan, som vill ta del av informationen skulle i en tjänsteorienterad lösning framgå per tjänst i en tjänstekatalog. Ett sådant krav skulle kunna vara att informationen bara ska delas via kommunikationsinfrastrukturen

SGSI, eller vid en viss tid eller tidsbegränsat under en viss tidsperiod etc.

Den nationella alarmeringsfunktionen och de olika hjälporganen kommer att ha olika behov av tjänster i olika situationer. Ibland behöver någon ta emot informationen och presentera/införliva den i de egna systemen för att ge den egna personalen en helhetsbild av en händelse. I larmbehandlingen behöver till exempel information från den nationella alarmeringsfunktionen om vad som har hänt och var det har hänt presenteras för personal vid Polismyndighetens regionledningscentral i deras egna system. I sådana fall är informationstjänsterna fördefinierade. I dessa fall går informationen direkt mellan systemen, automatiskt. Detta är möjligt eftersom systemen anpassas till varandra med hjälp av den gemensamma referensarkitekturen, dvs. gemensamma tekniska gränssnitt och standarder.

Alla behov av informationstjänster är inte sådana. Det finns också flexibla, situationsanpassade och mer dynamiska informationsbehov. Som konstaterats ovan är det även i dessa fall den som producerar information som har kontroll och ansvar för den och på vilka villkor den delas och till vilka. Vissa informationsbehov kan lösas genom att det skapas enklare webbtjänster med viss information, exempelvis om väderdata, som den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen kan få tillgång till på ett enklare sätt, t.ex. i form av visningstjänster.

Utredningen har ansett att det är viktigt att samtliga hjälporgan och SOS Alarm liksom den nationella alarmeringsfunktionen i det fortsatta arbetet med att specificera den information som ska tillgängliggöras inom ramen för samhällets alarmeringstjänst, analyserar och klassar informationen utifrån ett säkerhets- och integritetskyddsperspektiv. Konsekvenserna av att sammanföra eller tillgängliggöra större mängder information bör analyseras systematiskt. Det är också viktigt att löpande följa upp det informationsutbyte som sker inom ramen för lösningen utifrån ett säkerhets- och integritetsskyddsperspektiv.

13.8.3 En säkerhetsanalys

Utredningen bedömer generellt att informationsdelningen som sker genom den föreslagna tekniska lösningen, fortsatt ska kunna styras och hanteras av respektive aktör enligt de regelverk och den bedömning som respektive aktör gör. Det innebär också att informationshanteringen även fortsatt bör kunna anpassas till exempelvis olika säkerhetsnivåer och skyddsklass. I sammanhanget är det utredningens utgångspunkt att vissa av de uppgifter som kommer att hanteras inom ramen för den tekniska lösningen kommer att vara sekretessbelagda. Utredningens preliminära bedömning är att det troligen inte kommer att röra sig om hemliga uppgifter i den mening som avses i säkerhetsskyddslagstiftningen, dvs. hemliga uppgifter som kan röra rikets säkerhet.⁸⁵ Det är dock utredningens bedömning att lösningens konstruktion borde innebära att även dessa hårdare säkerhetskrav på information skulle kunna hanteras, inom ramen för respektive aktörs ansvar. Så kan t.ex. SGSI-nätet väljas för informationsdelning och informationsutbyte mellan hjälporgan och den nationella alarmeringsfunktionen, i de fall det är önskvärt.

Regeringen har sedan tidigare konstaterat att behoven och kraven på elektroniska kommunikationer ständigt förändras och i en hög takt. Detta kräver att kommunikationslösningarna är flexibla och utvecklingsbara. Det kräver också en större flexibilitet med ett aktivt och kontinuerligt arbete för att regelverket ska kunna hantera nya och förändrade situationer.⁸⁶ Hemliga uppgifter kan i detta sammanhang framgå av resurser och verksamhet som visar på planläggning, förmåga, beredskap, intresseinriktning, effekt eller dylikt, som rör rikets säkerhet. Med rikets säkerhet ska förstås inte bara den yttre säkerheten som tar sikte på totalförsvaret, utan även sådan inre säkerhet som kan vara hotad utan att totalförsvaret berörs.

Även om den tekniska lösningen för samhällets alarmeringstjänst utformas som en digital mötesplats snarare än en stor data-

⁸⁵ Se Säkerhetsskyddslagen (1996:627) och Säkerhetsskyddsförordningen (1996:633). En ny säkerhetsskyddslag har föreslagits, som föreslås träda i kraft den 1 januari 2019. www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/11/regeringen-foreslar-en-ny-sakerhetsskyddslag/

⁸⁶ Prop. 2002/03:110 s. 104.

bas, är det viktigt att analysera skyddsvärdet hos samtliga uppgifter som behöver behandlas eller *på annat sätt hanteras* för att systemet ska fylla sin funktion. Datainspektionen har pekat på risken med att t.ex. en it-leverantör som hanterar känsliga personuppgifter i egenskap av personuppgiftsbiträde inte omfattas av någon lagstadgad tystnadsplikt.

Utredningen kan sammantaget konstatera att en teknisk lösning som beaktar ett förändrat säkerhetspolitiskt och försvarspolitiskt läge, enskilt eller i samlad form *kan komma att beröras* av hemliga uppgifter. Uppgifterna kan i detta fall dels vara sådana som behandlas och åskådliggörs genom systemet, dels sådana som rör systemet i sig. Det är därför utredningens bedömning att exempelvis konsekvenserna av att sammanföra eller tillgängliggöra större mängder geografisk information bör analyseras ur ett säkerhetsskyddsperspektiv.⁸⁷ På samma sätt bör en analys inkludera t.ex. en bedömning av skyddsvärdet hos uppgifter om vilken funktion och förmåga systemet har, samt effekter av ett eventuellt funktionsbortfall, eftersom sådan information kan användas dels för att skapa sig en samlad bild av robustheten och säkerheten hos systemet på nationell nivå, dels för att med precision utforma och genomföra riktade attacker mot detta.

Att göra en säkerhetsanalys av det tilltänkta systemet för att bedöma om eller i vilken grad det kan omfatta skyddsvärda uppgifter och funktioner, står inte i kontrast till den höga grad av offentlighet som systemet ska erbjuda. Tvärtom säkerställer det en god balans mellan medborgarnas rätt till insyn och de informationssäkerhetsaspekter, gällande såväl säkerhetsskydd som säkerhet och personlig integritet, som behöver beaktas.

Det är möjligt att en säkerhetsanalys utmynnar i slutsatsen att de uppgifter som ska hanteras inom ramen för den tekniska lösningen i vissa fall omfattas av sekretess, men att inga av uppgifterna torde vara hemliga i den mening som avses i säkerhetsskyddslagstiftningen, dvs. hemliga uppgifter som kan röra rikets säkerhet. Bedömningen har då gjorts systematiskt vilket borgar för större rättssäkerhet och underlättar ev. framtida informationsvärderingar av systemet, om säkerhetsläget eller förutsättningarna i övrigt skulle förändras.

⁸⁷ Se t.ex. FOI (2017) Strategisk utblick 7 närområdet och nationell säkerhet s. 69–75.

13.9 Löpande kontroll av skydd och säkerhet inom lösningen

Bedömning: MSB bör ansvara för att löpande följa upp det informationsutbyte som sker inom ramen för lösningen utifrån ett säkerhets- och integritetsskyddsperspektiv.

Skälen för utredningens bedömningar

Utredningen anser att det är viktigt att kontinuerligt upprätthålla en viss grad av kontroll över säkerheten i lösningen som helhet. Otillåten kartläggning av tjänster, kapacitet eller användare ska inte kunna ske. Otillåten styrning ska förhindras och kommersiella eller andra intressen ska inte kunna påverka lösningen negativt. Känsliga uppgifter om enskilda ska inte kunna röjas och tillgängliggöras för obehöriga. Det är utredningens bedömning att en lämplig aktör löpande bör säkerställa lösningens robusthet, tillgänglighet, insyn och kontroll, och informera berörda myndigheter om utvecklingen. Vilka myndigheter som berörs beror på ärendets art, men t.ex. Datainspektionen, Polismyndigheten och Försvarsmakten kan vara aktuella. Det är också viktigt att den aktör som ansvarar för att operativt driva tjänsteplattformen, löpande kan kontrollera sådant som informationsflöden och spårbarhet.

Regeringen har uttryckt som sin avsikt att utse Datainspektionen som tillsynsmyndighet i förhållande till allmänna dataskyddsförordningen. All behandling av personuppgifter som sker inom dataskyddsförordningens och dataskyddslagens tillämpningsområde ska omfattas av Datainspektionens tillsyn, oavsett vilken den rättsliga grunden för behandlingen är.⁸⁸

MSB har i dag ett instruktionsenligt uppdrag att samordna arbetet med samhällets informationssäkerhet.⁸⁹ I ansvaret ingår även att stödja andra myndigheter med säkerhetslösningar för hantering av

⁸⁸ Se lagrådsremiss Ny dataskyddslag den 21 december 2017, s. 112 f.

⁸⁹ Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

hemliga uppgifter med hjälp av signalskyddssystem.⁹⁰ I det förslag till säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar som MSB och Trafikverket lämnat till regeringen, förslås att MSB bland annat ska ha rollen att kravställa kommunikationslösningen utifrån användarnas behov, liksom att utöva tillsyn över den nya lösningen.⁹¹ Myndigheterna föreslår också att MSB ska ha en normerande roll i lösningen genom att utveckla och tillhandahålla nationella riktlinjer för samverkan och ledning i den nya kommunikationslösningen.⁹² MSB har också ett ansvar för tillsyn över SOS Alarms åtaganden avseende 112-tjänsten enligt alarmeringsavtalet.⁹³

Det är utredningens preliminära bedömning att MSB utifrån sin roll inom informationssäkerhetsområdet bör ansvara för att löpande följa upp det informationsutbyte som sker inom ramen för lösningen utifrån ett säkerhets- och integritetsskyddsperspektiv. Den slutliga bedömningen kan dock inte göras förrän i samband med att analysen av lämplig driftsorganisation för den tekniska lösningen inletts.

⁹⁰ MSB och Trafikverket (2018) Redovisning av kostnads- och aktörsanalyser för ett utvecklat och säkert kommunikationssystem för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar MSB:s dnr 2017:12166 s. 29.

⁹¹ a. MSB och Trafikverket s. 37.

⁹² a. MSB och Trafikverket s. 37.

⁹³ Se MSB:s regleringsbrev för 2018, s. 5, www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=18688

13.10 Grundläggande krav för anslutning

Bedömning: För att få anslutas tekniskt till den nationella alarmeringsfunktionen, bör vissa grundläggande krav hos hjälpporganen vara uppfyllda.

MSB bör ansvara för att formulera sådana gemensamma krav.

Skälen för utredningens bedömning

I kapitel 17 beskriver utredningen de grundläggande krav som bör ställas på den nationella alarmeringsfunktionen utifrån behov som robusthet, skydd, säkerhet och redundans. Kraven i den nu gällande säkerhetsskyddslagen gäller verksamhet både i statliga myndigheter, kommuner och landsting, statligt och kommunalt ägda bolag, föreningar liksom hos enskilda (om verksamheten är av betydelse för rikets säkerhet eller särskilt behöver skyddas mot terrorism).⁹⁴

Statliga myndigheter ansvarar därutöver för att deras informationshanteringssystem uppfyller sådana grundläggande och särskilda säkerhetskrav att myndigheternas verksamhet kan utföras på ett tillfredsställande sätt. Kravet har konkretiserats i MSB:s föreskrifter på området, som bland annat innebär att myndigheterna ska klassa sina data i olika säkerhetsnivåer samt genomföra risk- och sårbarhetsanalyser utifrån verksamhetens data, system och tjänster. Motsvarande föreskrifter saknas för kommunernas och landstingens informationssäkerhetsarbete.⁹⁵ För statliga bolag finns heller inga sådana särskilda krav, däremot ska statliga företag vara föredömen och frågan om digitalisering och säkerhetsfrågor kopplat till det tas upp på ägardialogerna. I sammanhanget kan det så kallade NIS-direktivet vara aktuellt att beakta, som innebär skyldigheter för vissa leverantörer av samhällsviktiga tjänster och vissa leverantörer av digitala tjänster att vidta säkerhetsåtgärder. Direktivet innebär också att leverantörerna ska rapportera incidenter som har stor inverkan på kontinuiteten i tjänsten. En utredning har nyligen föreslagit hur direktivet ska genomföras i svensk rätt.⁹⁶

⁹⁴ Se 1 § säkerhetsskyddslagen (1996:627).

⁹⁵ MSB (2017) Rapport: Sekretess och säkerhet vid offentliga och öppna geodata (MSB:s dnr: 2017-11865-1) s. 6.

⁹⁶ Se SOU 2017:36.

Hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen ansvarar var och en för, och bedömer skyddsvärdet av, den egna informationen och sina respektive informationstjänster som tillgängliggörs genom den tekniska lösningen. Samtidigt kan 112-utredningen konstatera att det är grundläggande att var och en hanterar och lagrar den egna informationen på ett tillräckligt säkert sätt, liksom att de egna system som berörs är tillräckligt säkra.

Som konstaterats ovan, har MSB i dag ett övergripande ansvar att samordna arbetet med samhällets informationssäkerhet.⁹⁷ I ansvaret ingår även att stödja andra myndigheter med säkerhetslösningar för hantering av hemliga uppgifter med hjälp av signal-skyddssystem.⁹⁸ Utredningen anser att gemensamma krav gällande säkerhet och integritetsskydd bör formuleras av MSB gällande den tekniska lösningen. Kraven bör vara uppfyllda för att ett hjälporgan ska kunna ansluta sig till en gemensam teknisk lösning för samhällets alarmeringstjänst. Kravuppfyllnaden kan kontrolleras genom en ordning för certifiering.

13.11 Den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen bör vara skyldiga att ansluta sig till den tjänsteorienterade tekniska lösningen för samhällets alarmeringstjänst

Bedömning: Den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen ska vara skyldiga att ansluta sig och sina informationstjänster till den tjänsteorienterade lösningen för samhällets alarmeringstjänst.

Förändringen genomförs genom reglering i alarmeringslagen när den tekniska lösningen väl finns på plats.

⁹⁷ Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

⁹⁸ a. MSB och Trafikverket s. 29.

Skälen för utredningens bedömning

Regeringen har i direktiven till utredningen angett att hjälporganens tekniska system ska vara samordnade samt kompatibla med den tekniska plattformen.⁹⁹ Det som i direktiven till utredningen uttrycks som ”berörda aktörer på alarmeringsområdet” kan vidare syfta på ett flertal aktörer. Det kan vara en fördel om det är en begränsad grupp aktörer som inleder arbetet och att man efterhand kan släppa in fler aktörer. I annat fall är erfarenheten från tidigare informationsdelningsprojekt att det finns en risk under etableringen av en tjänsteorienterad teknisk lösning att det kan ta lång tid och krävas mycket arbete innan konkret informationsdelning och informationssamordning kan ske i form av publicerade tjänster.

Utredningen anser att *hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen* är berörda aktörer som ska anslutas till den tekniska lösningen. Hjälporgan ska inte kunna verka i alarmeringen utan att vara anslutna till den tjänsteorienterade tekniska lösningen som utredningen har föreslagit. I föregående avsnitt har utredningen beskrivit att vissa krav ska vara uppfyllda för att ett hjälporgan ska kunna ansluta sig till den tekniska lösningen. Den aktör som blir ansvarig för att upprätta förvaltningsorganisationen för den tjänsteorienterade tekniska lösningen, bör säkerställa att anslutning sker, liksom att framtagna krav är uppfyllda hos hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen.

Det är utredningens uppfattning att skyldigheten att ansluta sig bör regleras i lag, företrädesvis i alarmeringslagen. Med hänsyn till att arbetet ännu inte tagit form och att ansvar för olika delar i den tekniska lösningen återstår att peka ut, har utredningen inte i förslaget till alarmeringslag lagt något förslag på reglering. Det får tas fram när arbetet med den tekniska lösningen kommit längre.

⁹⁹ Dir. 2015:113 s. 10–11.

13.12 Ytterligare information som är relevant inom alarmeringen behöver kunna delas

Bedömning: Ytterligare information som är relevant för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser behöver kunna delas inom ramen för den tekniska lösningen. Den tjänsteorienterade tekniska lösningen bör på sikt kunna användas för all informationshantering som den nationella alarmeringsfunktionen ska ansvara för.

Skälen för utredningens bedömningar

Regeringen har lyft fram att den nationella alarmeringsfunktionen bör ha vissa *andra* uppgifter, utöver larmbehandling, som också de innebär en hantering av information, se avsnitt 13.1.3. Övrig information som ska kunna delas eller finnas tillgänglig genom lösningen bör också på sikt kunna specificeras för att kunna delas inom ramen för den tekniska lösningen. Det rör bland annat den information som funktionen bör hantera inom ramen för de uppgifter som *anknyter* till larmbehandling (se vidare kapitel 10). Enligt utredningens uppfattning är den informationsdelning och informationssamordning som behöver komma till stånd i samband med larmbehandlingen en förutsättning även för att kunna utföra en stor del av dessa övriga uppgifter:

- Uppgifter som är väsentliga för aktörernas förmåga att hantera en olycka eller en kris,
- Sammanställning av aktuella lägesbilder av samhällets samlade resurser för hjälpinsatser samt av vilka hjälpinsatser som pågår, och
- förmedling av informationen till myndigheter som har behov av uppgifterna för sin verksamhet.

Här ingår också de informations- och varningstjänster som ska stödja hanteringen vid särskilda händelser genom den tekniska lösningen:

- Informations- och varningstjänster i samband med allvarliga olyckor och kriser, t.ex. viktigt meddelande till allmänheten

(VMA), webbplatsen krisinformation.se och det särskilda informationsnumret 113 13 för större eller extraordinära händelser.

Genom att den tekniska lösningen successivt kan hantera även den information som behövs för ovanstående uppgifter, är den tekniska lösningen därmed en del i en långsiktig lösning som kan stödja samhällets hantering av samhällsstörningar i ett bredare perspektiv.

Utredningen föreslår i kapitel 14 att en gemensam tjänst för geodata etableras. Det är också utredningens uppfattning att det kan finnas mer geodatainformation som kan vara relevant för hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen att få tillgång till. Inom ramen för det utvecklingsarbete inom geodataområdet som utredningen föreslår i kapitel 14, bör de eventuella ytterligare geodata som bör tillgängliggöras specificeras. Arbetet bör ske i samverkan med arbetet att utveckla och etablera en tjänsteorienterad lösning för samhällets alarmeringstjänst. Därutöver finns det t.ex. information som i dag finns i form av öppna data och som skulle kunna göras tillgängliga genom lösningen, t.ex. vissa väderdata. Utredningen har inte närmare analyserat tillgången och behovet av dessa data.

13.13 MSB får i uppdrag att närmare beskriva och analysera den tjänsteorienterade tekniska lösningen

Förslag: MSB får i uppdrag av regeringen att närmare beskriva och analysera den tjänsteorienterade tekniska lösningen i sin helhet, liksom hur den praktiska etableringen av en tjänsteorienterad teknisk lösning för samhällets alarmeringstjänst ska ske. I uppdraget bör också ingå att göra en övergripande säkerhets- och integritetsanalys av lösningen som helhet. Ett förslag på teknisk lösning bör lämnas till regeringen så snart som möjligt.

Skälen för utredningens förslag

Även om utredningen har redogjort för ett principiellt förslag på en tjänsteorienterad teknisk lösning för mottagning och behandling av larm, liksom för informationsdelning och informationssamordning inom samhällets alarmeringstjänst, är det utredningens bedömning att närmare beskrivningar av den tjänsteorienterade tekniska lösningen behövs, liksom av hur den praktiska etableringen av en tjänsteorienterad teknisk lösning för alarmeringen ska ske. Utredningens uppdrag inom detta område har också varit att redovisa *förutsättningarna för ett successivt införande* av en sådan lösning. Fördjupade analyser krävs kring sådant som krav, risker, kostnader, tidplan och ansvarsfördelning. Utredningen har ovan konstaterat ett behov av att genomföra en systematisk analys av lösningen utifrån ett säkerhets- och integritetsskyddsperspektiv. I arbetet bör även ingå att precisera planen för ett införande inklusive tidplan och omfattning, att specificera och fördela kostnader både under etablerings- och förvaltningsfas, samt ange förslag på finansiering, att beskriva hur etableringen av en förvaltnings- och driftorganisation kan ske liksom att belysa de kompetens- och kapacitetsbehov som uppstår. I MSB:s uppdrag ingår inte att utveckla lösningen.

I arbetet skulle också ingå att slutligt föreslå vem som ska vara lämplig drift- och förvaltningsorganisation för lösningen, liksom att bedriva nödvändiga riskanalyser och att utarbeta en plan för hantering av dessa. Det är viktigt att säkerställa rimliga säkerhetsnivåer och redundans, liksom en tillräcklig kontroll av behörigheter och tillräckligt säkra lokaler. Ett sådant arbete bör kunna utgå ifrån den principiella beskrivning av den information som bör delas inom ramen för samhällets alarmeringstjänst som utredningen gjort ovan, liksom från den beskrivning av en tjänsteorienterad lösning för samhällets alarmeringstjänst som också gjorts. Arbetet bör ske i nära samverkan med en kommande organisationskommitté eller en särskild utredare för inrättandet den nationella alarmeringsfunktionen (se kapitel 19) och hjälporganen samt om möjligt samordnas med en kommande realisering av en säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar.

I regeringens direktiv om inrättande av en myndighet för digitalisering av den offentliga sektorn anges att myndigheten ska ansvara för att samordna, utveckla, förvalta och tillhandahålla en

nationell digital infrastruktur för den offentliga sektorn, samt främja användningen av denna. Med nationell digital infrastruktur avser regeringen förvaltningsgemensamma digitala tjänster, men även standarder, format och specifikationer för it-system samt för grunddata, dvs. information i offentliga register som ger grundläggande upplysningar om bland annat verksamheter och geografi. Myndigheten ska kunna meddela föreskrifter om exempelvis tillämpning av standarder, format och specifikationer för informationsutbyte, it-system och grunddata, i den mån det inte inkräktar på andra myndigheters föreskrifträtt.¹⁰⁰

Mot bakgrund av ovanstående har utredningen bedömt att det inte är helt självklart vilken aktör som är bäst lämpad att övergripande kravställa och förvalta den tjänsteorienterade tekniska lösningen för samhällets alarmeringstjänst. I sammanhanget kan också nämnas att Försvarsberedningen föreslagit en översyn av rollen för MSB som ett led i en översyn av lednings- och ansvarsförhållandena inom det civila försvaret, såväl centralt, regionalt som lokalt.¹⁰¹

För utredningen har det också varit svårt att slutligt avgöra vilken aktör som skulle vara bäst lämpad för att svara för driften av lösningen, bland annat mot bakgrund av att relaterade förslag på närliggande områden lagts fram för bedömning och avgörande (detta har utredningen beskrivit sammanfattningsvis i kapitel 3. Se även avsnitt 13.1.3). Det är utredningens uppfattning att de vägval som återstår gällande samhällets alarmeringstjänst måste ske utifrån en samlad bedömning av dessa förslag liksom utifrån en övergripande bedömning av utvecklingen inom samhällets alarmeringstjänst och dess omvärld i stort.

Utredningen kan sammantaget konstatera att frågan om en tjänsteorienterad teknisk lösning för mottagning och behandling av larm, liksom för informationsdelning och informationssamordning är centrala för samhällets alarmeringstjänst, men också berörs av många initiativ och pågående överväganden. En samlad bedömning behöver ske som kan beakta utgången i några av de mer centrala vägvalen, i synnerhet valet av ordning för en säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet och hälsa.

¹⁰⁰ Dir. 2017:117.

¹⁰¹ Ds 2017:66 s. 102.

MSB har under lång tid arbetat med frågor om informationsdelning och möjligheter att utveckla denna i samband med samhällsstörningar. MSB har också varit involverade i arbetet med de båda förslag till säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet och hälsa som beskrivits ovan. Myndigheten har också ett instruktionsenligt ansvar att samordna arbetet med samhällets informationssäkerhet, liksom ett övergripande ansvar för frågor om samhällets krisberedskap och civilt försvar.¹⁰²

Mot bakgrund av MSB:s erfarenheter inom området liksom myndighetens instruktionsenliga uppdrag, har utredningen bedömt att det vore lämpligt om MSB fick i uppdrag av regeringen att närmare föreslå roll- och ansvarsfördelning i den samlade tjänsteorienterade tekniska lösningen inom samhällets alarmeringstjänst, liksom hur den praktiska etableringen av en tjänsteorienterad teknisk lösning för samhällets alarmeringstjänst ska ske. I sammanhanget är det också viktigt att närmare beräkna kostnaderna för den tjänsteorienterade tekniska lösningen och att föreslå den lösning som är mest kostnadseffektiv ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Ett förslag på lösning bör lämnas till regeringen så snart som möjligt.

13.14 Etablering och genomförande

När ansvarsfördelningen inom lösningen beslutats, säkerhets- och integritetsskyddsanalyser genomförts och den information som ska delas inom ramen för lösningen har identifierats och angetts, bör arbetet kunna inledas med en etablering i praktiken.

En uppskattning som gjorts av Ramböll AB är att faktiska resultat skulle kunna nås inom 3–5 år.¹⁰³ Det är viktigt att lösningen kan testas i en lämplig miljö och i lagom omfattning. Utredningen har erfarit att det finns flera pågående utvecklingsprojekt och verksamheter som syftar till att utveckla aktörsgemensam hantering av samhällsstörningar som skulle kunna fungera som lämpliga miljöer för den fortsatta utvecklingen, uppbyggnaden och testning av den tekniska lösningen. När lösningen är utarbetad, testad och färdig

¹⁰² Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

¹⁰³ a. Ramböll.

att realisera, bör ambitionen vara att den involverar samtliga hjälporgan och den nationella alarmeringsfunktionen. Det är också viktigt att avsätta tillräckliga resurser för informations- och utbildningsinsatser mot hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen i etableringsfasen. Arbetet med det praktiska genomförandet bör ske i samverkan med hjälporganen, den tilltänkta driftorganisationen (se avsnitt 13.7) och den nationella alarmeringsfunktionen.

I kapitel 18 belyser utredningen närmare konsekvenserna av utredningens förslag gällande en teknisk lösning för informationsdelning inom samhällets alarmeringstjänst.

13.14.1 Arbetet återstår innan en författningsreglering kan tas fram

Utredningen har haft i uppdrag att utarbeta fullständiga författningsförslag när det gäller de förslag som medför behov av nya författningar eller författningsändringar. Vad gäller eventuella förslag som inte har bedömts medföra behov av nya författningar eller författningsändringar, har utredningen haft att redovisa även dessa förslag så utförligt och genomarbetat att även de kan ligga till grund för ett genomförande.

Det är utredningens uppfattning att författningsförslag kommer att behöva tas fram som ett led i etableringen av den tekniska lösningen inom samhällets alarmeringstjänst. Som konstaterats ovan, återstår dock ett arbete med att först specificera den information som ska delas automatiskt, liksom den övriga information som ska delas inom ramen för lösningen, innan närmare författningsförslag kan tas fram på detta område. Arbetet återstår också med att föreslå en lämplig ansvars- och uppgiftsfördelning för den tekniska lösningen. Av dessa skäl har utredningen i förslaget till alarmeringslag inte tagit med något förslag på reglering gällande den tekniska lösningen och den informationsdelning som kommer att ske inom lösningen. Sådana förslag bör i stället tas fram när arbetet med den tekniska lösningen kommit längre.

14 Gemensamt system för geografisk data (geodata)

14.1 Utredningens uppdrag

Utredningen har haft i uppdrag att analysera och föreslå hur den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen genom ett gemensamt system på ett mer enhetligt sätt ska kunna använda geografiska data (geodata) för att säkerställa snabba och effektiva hjälpinsatser.¹

Geodata är ett brett begrepp som av Lantmäteriet definieras som data som beskriver företeelser och deras geografiska läge.² Här kan t.ex. ingå beskrivning av vägar, byggnader och sjöar men också av sådant som befolkning och vegetation.³

Regeringen har i direktiven till utredningen uttryckt att det är mycket viktigt att hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen har tillgång till kartor och annan grundläggande geodata av hög kvalitet, liksom att det är av stor betydelse att *alla aktörer* vid en nödsituation använder *samma referenssystem* för att beskriva det geografiska läget.⁴ Regeringen har beskrivit att t.ex. positionering av nödställda försvåras i dag till följd av bristen på tillförlitliga data och av att de berörda aktörerna använder geodata med olika referenssystem. Det är regeringens uppfattning att det är allvarligt att hjälpinsatser med anledning av detta kan komma att fördröjas.⁵ Utredningens uppdrag har inriktats mot att den natio-

¹ Dir. 2017:84 s. 1.

² Lantmäteriet (2016) Nationell geodatastrategi s. 32.

³ Lantmäteriet (2017) Lantmäteriets slutredovisning av uppdraget – Effekter och konsekvenser av öppna data s. 4. Se även Lakomaa (Stockholm, 2016) Samhällsekonomisk effekt av öppna geodata s. 2.

⁴ a. dir.

⁵ a. dir.

nella alarmeringsfunktionen och hjälporganen *ska* använda ett gemensamt system för geodata av hög kvalitet för att säkerställa snabba och effektiva hjälpsatser.⁶ Utredningen har vidare haft i uppdrag att föreslå de åtgärder och eventuella författningsförslag som kan behövas, och även analysera kostnaderna för och föreslå en ändamålsenlig finansiering av det gemensamma systemet.⁷

Alarmeringstjänstutredningen hade inget uppdrag när det gäller frågan om ett gemensamt system för geodata. I denna del har således utredningen inte haft något tidigare utredningsunderlag att utgå ifrån. Utredningen har dock under arbetets gång förstått att en hel del arbete med frågan har bedrivits och bedrivs av aktörer som hjälporganen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Lantmäteriet. Utredningen har bedömt att detta arbete har en sådan inriktning och sådant innehåll att det funnits skäl att i överväganden och förslag i stor utsträckning utgå från detta.

Utredningen har under arbetet med uppdraget kunnat konstatera att arbete pågår och har pågått för att underlätta gemensamma geodatalösningar, men att något gemensamt geodatasystem ännu inte finns på plats. Delvis beror detta på att området är komplicerat och komplext och involverar många olika delar av samhället. Om ett gemensamt geodatasystem ska kunna etableras, behövs fortsatt samverkan mellan olika kompetenser och samhällsaktörer. Såsom utredningen beskriver i avsnitt 13.1.3 gäller samma sak för utvecklingen av det gemensamma systemet för geodata. Det handlar både om att enas om ansvar och roller i systemet, liksom om centrala termer och begrepp vilka om möjligt är ännu mer svåra att greppa än när det gäller den tekniska lösningen som utredningen behandlar i kapitel 13, men också om att säkerställa rimliga säkerhetsnivåer, att hitta acceptabla finansiella lösningar, liksom om att hitta de praktiska och tekniska lösningar som fungerar för hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen. Utredningens fokus har även i arbetet med ett system för geodata strävat efter att redogöra för problem och utmaningar som finns redan i dag och föreslå lösningar som har en acceptans bland berörda aktörer och som är genomförbara i praktiken. I det fortsatta arbetet kommer ytterligare frågor behöva hanteras successivt, se t.ex. avsnitt 14.14.3.

⁶ a. dir.

⁷ a. dir.

14.2 Geodata i dag

I samhället finns i dag många aktörer som har ansvar för geodata av olika slag. Trafikverket, Sjöfartsverket och Luftfartsverket ansvarar exempelvis för vissa geodata gällande transportnät. Men även andra myndigheter och privata aktörer ansvarar för geodata.

14.2.1 Lantmäteriet

Lantmäteriet är den myndighet som enligt förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet har ett övergripande förvaltningsansvar för bland annat frågor om grundläggande geografisk information och fastighetsinformation (2 §). Myndigheten ska t.ex. verka för en väl fungerande försörjning med grundläggande geografisk information och fastighetsinformation av sådan omfattning, kvalitet och aktualitet att samhällets behov tillgodoses (3 § p. 2). Lantmäteriet samordnar Sveriges geodata genom bland annat Geodatasamverkan och Geodataportalen,⁸ genom vilken det är möjligt att söka och titta på geodata från många olika källor.

Lantmäteriet har också ett nationellt samordningsansvar för produktion, samverkan, tillhandahållande (genom Geodataportalen) och utveckling inom geodataområdet (4 §). Myndigheten ansvarar för uppbyggnad, drift, uppdatering och tillhandahållande av grundläggande geografisk information och fastighetsinformation (5 § p. 1). Lantmäteriet ska också bland annat ansvara för lägenhetsregister (5 § p. 4) och de nationella geodetiska referensnäten⁹ (5 § p. 5). Myndigheten ska också verka för enhetlighet, samordning och kvalitet inom mätningområdet och inom det karttekniska området (5 § p. 6), liksom för ett ändamålsenligt och vårdat ortnamnsskick, samt besluta om Ortsnamn i den utsträckning inte någon annan myndighet har befogenhet att göra det (5 § p. 7). Myndigheten har också ett tillsynsansvar över de kommunala lantmäterimyndigheterna (5 § p. 11).

⁸ www.geodata.se

⁹ Den geodetiska infrastrukturen består av de nationella och över tiden hållbara referenssystemen i plan, höjd och tyngdkraft samt det nationella nätet av permanenta referensstationer för positionering som kallas Swepos. Se t.ex. prop. 2016/17:1 utg. omr. 18 s. 33.

Till myndighetens stöd finns också Geodatarådet, en grupp som förutom representant från Lantmäteriet (som innehar ordförandeskapet i rådet) består av representanter från andra statliga och kommunala myndigheter och organisationer som på olika sätt berörs av geodatafrågor.¹⁰ Geodatarådets roll är att ge råd i frågor som rör Lantmäteriets samordnande roll inom geodataområdet (19 och 20 §§).

Sedan 2011 har Lantmäteriet också ett samordningsansvar för den svenska infrastrukturen för tillgång till och utbyte av geografisk miljöinformation.¹¹ Regleringen om geografisk miljöinformation innebär krav på en sammanhängande infrastruktur för tillgång till och utbyte av geografisk information inom Sverige och EU som har elektronisk form och som är användbar för verksamheter och åtgärder som kan påverka människors hälsa eller miljön.¹²

År 2016 fick Lantmäteriet i uppdrag av regeringen att vara utvecklingsmyndighet för den digitala samhällsbyggnadsprocessen. Uppdraget är ett av regeringens prioriterade områden i arbetet med att stärka styrningen och samordningen av digitaliseringen av det offentliga Sverige.¹³

14.2.2 Kommuner

Kommunerna är enligt lagen (2006:378) om lägenhetsregister ansvariga för att fastställa belägenhetsadresser för bostadslägenheter. För andra adresser än till bostadslägenheter finns det inte någon sådan författningsreglerad skyldighet. Uppgifter om belägenhetsadresser är för övrigt en frivillig uppgift i fastighetsregistret och det är respektive kommun som hos Lantmäteriet får begära att adresserna förs in i registret.

¹⁰ De myndigheter som ingår i Geodatarådet är: Havs- och vattenmyndigheten, Lantmäteriet, Linköpings kommun, Länsstyrelsen Värmland, MSB, Naturvårdsverket, Sjöfartsverket, Skogsstyrelsen, Statistiska centralbyrån, Sveriges geologiska undersökning, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges lantbruksuniversitet, Sveriges Meteorologiska och Hydrologiska Institut, Trafikverket.

¹¹ Ansvaret är en följd av EU:s Inspire-direktiv, där Inspire står för Infrastructure for Spatial Information in Europe. Direktivet började gälla 2007 och genomförs i flera steg, med fullständig uppbyggnad 2021. Lagen (2010:1767) och förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation reglerar det svenska genomförandet av Inspire.

¹² 1 § lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation och 2 kap. 1 § förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation.

¹³ N2016/01419/EF, se även Fi2016/04700/EF (delvis).

I november 2017 hade samtliga kommuner avtal med Lantmäteriet om att belägenhetsadresser ska föras i registret.¹⁴ Kommunernas leveranser av adresser, byggnader och topografi regleras genom samverkansavtal mellan Lantmäteriet och kommunerna.¹⁵

I Sverige finns 39 kommunala lantmäterimyndigheter, som bland annat parallellt med den statliga myndigheten handlägger lantmäteriförrättningar inom den egna kommunen. I övriga kommuner är fastighetsbildningen statlig och bedrivs av Lantmäteriet. Omkring 75 kommuner medverkar i Lantmäteriets förrättningar med tekniska åtgärder som mätning och framställning av förrättningskarta.¹⁶

14.3 Tekniska system som i dag används inom samhällets alarmeringstjänst för att beskriva ett geografiskt läge

14.3.1 Nuvarande stöd för att hitta en nödställd eller en händelse

Inledning

I samband med att ett larm om en nödsituation inkommer, är det viktigt att snabbt få kännedom om *var* händelsen inträffat (lokalisering), men även annan geodatainformation är central, såsom vilken som är den bästa vägen till platsen (navigering), vilka tillgängliga resurser som finns i närområdet (ibland används begreppet *positionering* när det handlar om resurser) och olika övriga omständigheter kring platsen där en händelse inträffat (det kan t.ex. röra sig om höjdförhållanden, väder, bebyggelse och andra händelser i området).

I dag finns det tekniska möjligheter att integrera och realtids-uppdatera flera av dessa komponenter i ett och samma stöd. Men i praktiken sker inhämtandet av denna information med olika verktyg och i olika system hos olika hjälporgan. Inte ens de koordinater som används är gemensamma alla gånger, något som gör det svårt

¹⁴ Skr. 2015/16:50 s. 7.

¹⁵ Riksrevisionen 2015:11 s. 45.

¹⁶ www.lantmateriet.se/sv/Om-Lantmateriet/Samverkan-med-andra/kommunala-lantmaterimyndigheter/

att kommunicera om händelser och hjälpinsatser mellan olika hjälporgan.

De nationella referenssystemen SWEREF 99 i plan och RH 2000 i höjd

I Sverige kan huvuddelen av kommunerna redovisa geodata i de nationella referenssystemen SWEREF 99 i plan¹⁷ och RH 2000 i höjd¹⁸. Till sjöss och i luften används referenssystemet WGS84.¹⁹ För att alarmeringstjänsten och hjälporganen ska kunna kommunicera entydigt (utan transformationer av koordinater) behöver alla använda samma kartprojektion; SWEREF 99 TM.

Lantmäteriet har regeringens uppdrag att i samråd med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) påskynda arbetet med enhetliga nationella specifikationer för offentlig användning av geodata, samt att stödja kommuner och statliga myndigheter i deras övergång till enhetliga referenssystem.²⁰ Arbetet med övergången har löpande följts upp. I oktober 2017 använde 285 kommuner SWEREF 99 (i de lokala kartprojektionszonerna) och 232 kommuner RH 2000, samtidigt som 85 procent av de statliga myndigheter och bolag som berördes hade gått över till SWEREF 99 och RH 2000.²¹

Användningen av SWEREF 99 och RH 2000 är alltså utbrett i det offentliga Sverige men även *andra referenssystem* används, t.ex. i de olika mobila enheter som hjälporganen använder. Även hos de statliga myndigheterna förekommer andra referenssystem. Polisen har t.ex. fortfarande data som lagras enligt andra referenssystem,

¹⁷ Kommunerna använder oftast den lokala SWEREF-zonen i sin vardagliga verksamhet när det handlar om detaljerad information.

¹⁸ www.lantmateriet.se/sv/Kartor-och-geografisk-information/GPS-och-geodetisk-matning/Referenssystem/

¹⁹ WGS 84 och SWEREF 99 avviker för närvarande (2017) 7–8 dm från varandra och skillnaden ökar med några centimeter per år. För hjälporganen bör denna skillnad inte ha någon större betydelse. Men för att kunna kommunicera på land och till sjöss så behöver man antingen utbyta data utifrån latitud och longitud eller genom att använda samma kartprojektion dvs SWEREF 99 TM

www.lantmateriet.se/Kartor-och-geografisk-information/GPS-och-geodetisk-matning/Referenssystem/Tredimensionella-system/SWEREF-99/

www.lantmateriet.se/sv/Kartor-och-geografisk-information/GPS-och-geodetisk-matning/Referenssystem/Tredimensionella-system/WGS-84/

²⁰ Regeringsbeslut 2013-10-03 Uppdrag att utarbeta nationella specifikationer för offentlig användning av geodata samt att påskynda övergången till enhetliga referenssystem (Dnr S2013/6823/PBB [delvis]).

²¹ www.metainfo.se/sweref/. Se också prop. 2017/18:1 utg. omr. 18 s. 40.

Strålsäkerhetsmyndigheten har ingen arbets- och tidplan för övergången till SWEREF 99 (även om delar av myndigheten arbetar i SWEREF 99) och Post- och telestyrelsen (PTS) använder andra referenssystem i myndighetens interna system. SMHI räknar med att de ska ha övergått till referenssystemen SWEREF 99 och RH 2000 vid utgången av 2018.²² SOS Alarm Sverige AB (SOS Alarm) utgår från SWEREF 99, men har också möjlighet att kunna skicka ut information i referenssystemen RT90 och WGS84.

För att lokalisera en nödställd som larmar nödnummer 112 via telefon, använder sig SOS Alarm såväl av uppgifter om telefonens position hos den som ringer in som bland annat kartor och adressregister. I praktiken är det fyra olika informationselement som kan ge SOS Alarm upplysning om en inringandes position: A-nummer²³, kommunkod, adress (mottas ur adressdatabas med hjälp av A-numret) liksom ungefärlig position på karta (vid anrop från mobiltelefon).

I dag använder SOS Alarm vägdata från Trafikverket tillsammans med den s.k. SOS-kartan som är en anpassad variant av Lantmäteriets topografiska karta när de undersöker var larmet kommer ifrån. Kartan är framtagen av Carmenta tillsammans med SOS Alarm.²⁴ SOS Alarms ärendehanterings- och kommunikationssystem är byggt kring produkten CoordCom som integrerar ärendehantering, kartstöd (ResQMap) och kommunikation (Rakel, data och telefoni). Företaget Carmenta äger kart- och positioneringssystemet ResQMap (se beskrivning i kapitel 13).

På SOS Alarm finns också en funktion som heter koordinatanalys, ett koordinatanalysfönster som hjälper operatören att tolka okända koordinater. Om den som rapporterar koordinaterna t.ex. inte vet vad siffrorna betyder, vilket referenssystem de hör till eller vilken ordning de har, kan operatören med denna funktion få hjälp att tolka koordinaterna och få fram en lista med möjliga positionsangivelser och markering i kartan.

Hjälporgan som köper larmbehandling av SOS Alarm, låter SOS Alarm lokalisera larmet från alarmeringscentralen. Ibland finns räddningstjänstens inre ledningsstöd med på alarmeringscentralen i form av ett inre befäl, som kan ha tillgång till ResQMap för att

²² www.lantmateriet.se/sv/Kartor-och-geografisk-information/GPS-och-geodetisk-matning/Referenssystem/Inforande-av-SWEREF-99-och-RH-2000/Byte-av-referenssystem/

²³ A-nummer är beteckningen på den inringandes telefonnummer.

²⁴ Skr. 2015/16:50 s. 7.

kunna orientera sig om position för händelse och presumtiv hjälpinsats, samt för att bedöma hur den geografiska omgivningen kan påverka hjälpinsatsen och skadeutvecklingen. ResQMap används dock inte på andra platser än inne i alarmeringscentralen. Alla övriga delar av verksamheterna som arbetar med lokalisering och geografisk analys använder andra system. Det betyder att hjälporganen har andra stöd för att orientera sig och göra geografiska analyser, bland annat när ledningsorganisationen utökas och går upp i stabsläge (när man byter till ett separat stabrum). Även insatsförberedande och förebyggande arbete sker med hjälp av andra system för geodata. Detsamma gäller för de delar av verksamheterna som svarar för undsättning och hantering av en händelse. I dessa mobila enheter används inte heller ResQMap.

Hos de hjälporgan som sköter delar av larmbehandlingen själva, köper vissa SOS Alarms stöd, medan andra lokaliserar larmet och navigerar med hjälp av eget stöd. Bland de som köper SOS Alarms stöd för lokalisering, navigering och positionering men som sköter delar av larmbehandlingen själva finns t.ex. Södertörns brandförsvaret. Bland dem som använder ett eget stöd finns t.ex. Polisen, Sjukvårdens larmcentral (SVLC) och Räddningstjänsten i Kristianstad. Några hjälporgan som sköter delar av larmbehandlingen själva har köpt delar av stöd för lokalisering och positionering av SOS Alarm. Det gäller t.ex. JRCC²⁵. Flera hjälporgan har egna stöd för att kunna lokalisera, positionera och navigera. Ett sådant system är VHF-pejling, som används av JRCC. Ett annat är Sjöbasis, som används av bland annat Kustbevakningen och JRCC, se avsnitt 14.3.3.²⁶

Till detta kommer att hjälporganen har olika typer av utrustning och stöd för att kunna lokalisera, navigera och positionera i de fordon och mobila enheter som används. Bland de faktorer som kan ha försvårat hjälpinsatsen i samband med den stora skogsbranden i Västmanland år 2014, har bland annat utrustningen i fordonen lyfts fram som särskilt kritisk.²⁷

²⁵ Sjö och flygräddningscentralen, Joint Rescue Coordination Centre.

²⁶ www.kustbevakningen.se/granslos-samverkan/sjoovervakningsuppdraget/samverkan-sjoinformation/

²⁷ Se MSB (2016) Ansvar, samverkan, handling. Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014 s. 35–40 och www.lantmateriet.se/sv/Om-Lantmateriet/Om-oss/Arrangemang/almedalen/lantmateriet-i-almedalen-2016/hittar-hjalpen-fram-till-dig/

Svårigheter att koppla upp sig mot en webbaserad karta

SOS Alarm kan i dag inte koppla upp sig mot en karta som är webbaserad. Detta eftersom bolaget av säkerhetsskäl har bedömt att de behöver ha kartmaterialet innanför sina brandväggar. Samma bedömning och begränsning i uppkopplingsmöjligheter gäller Polisen.

Faktorer som har betydelse för att beskriva ett geografiskt läge

Det är många faktorer som spelar in för att en händelse eller en nödställd ska kunna lokaliseras. Som exempel kan nämnas:

- hur den hjälpsökande larmar (t.ex. fast eller mobil telefoni liksom direkt telefoni eller växeltelefoni, PLB²⁸),
- den information som den hjälpsökande ger om sin eller händelsens position,
- SOS Alarms hantering av den information de får in, det tekniska gränssnittet och möjligheten att utbyta information mellan SOS Alarm och hjälporganet,
- hjälporganets handhavande av den information de får in, vidareförmedlingen av information till utryckningsorganisationen och teknik och/eller handhavande av geografiska uppgifter i utryckningsfordonen.²⁹

Utredningen beskriver i kapitel 15 de olika källor som kan ge SOS Alarm upplysningar om larmets position, liksom om hur SOS Alarms förmedling av exempelvis lokaliseringsuppgifter sker i dag.

När det gäller automatiska larmanläggningar som SOS Alarm eller hjälporganen tar emot larm ifrån i dag, har positionen ofta programmerats in i samband med anslutningen, en position som kan vara mer eller mindre exakt. Inom detta område sker en snabb och kraftfull utveckling som innebär ökade möjligheter till mer specifik information om händelser och deras lokalisering, men även om andra faktorer (t.ex. sådant som rökutveckling, temperatur, eller andning och puls när larmet rör människor). Larm från auto-

²⁸ Personal Locator Beacon.

²⁹ Riksrevisionen 2015:11 s. 44.

matiska larmanläggningar och övriga kommersiella larm- och säkerhetstjänster har närmare behandlats i kapitel 11.

14.3.2 Sos.nu

Sos.nu är en tjänst som SOS Alarm publicerar och mot betalning erbjuder tillgång till. Tjänsten baseras på bolagets eget systemstöd. I tjänsten publiceras bland annat räddningsinsatser, polisinsatser, trafikstörningar, planerade händelser, väder och information om el- och telestörningar. Eftersom innehållet baseras på uppgifter från intressenter som är anslutna till tjänsten, kan innehållet variera. Statliga, kommunala och landstingskommunala aktörer får ansluta sig till tjänsten mot betalning, så länge de är knutna till operativ ledning och/eller krishanteringsfunktion.³⁰

14.3.3 Sjöbasis

Sjöbasis är ett system för sjöbaserad informationssamordning, som Kustbevakningen utvecklat på uppdrag av regeringen i syfte att samordna de civila behoven av sjöövervakning och sjöinformation. Systemet möjliggör informationsutbyte inom befintliga myndighetsstrukturer och ansvarsområden. Genom Sjöbasis samlas, bearbetas och utvecklas relevant sjöinformation i ett enda system och görs tillgänglig för de myndigheter som behöver den. Systemet samlar sjölägesinformation från system i Försvarmakten, Sjöfartsverket och Havs- och vattenmyndigheten. På så vis fungerar Sjöbasis som ett gemensamt system för geografiska data till havs.

14.3.4 MSB – kartstödet RIB

Ett stöd som MSB i dag erbjuder samtliga kommunala räddningstjänster, är RIB³¹. RIB är ett ”programpaket” som man kan installera eller (delvis) ta del av på webben. RIB består av olika delar, bland annat referensbibliotek, register över ovanliga eller unika

³⁰ www.sosalarm.se/vara-tjanster/tjanstekatalog/samverkanswebben/

³¹ RIB är en förkortning av Resurser och Integrerat Beslutsstöd.

resurser för räddningstjänst och uppgifter om farliga ämnen. I RIB finns också "bakgrundskartor" som länkar samman kartbaserad information från de olika RIB-programmen i en och samma vy.

RIB:s bakgrundskartor finns i fyra varianter (norra Sverige, mellansverige, södra Sverige, hela Sverige) och laddas ner som zip-fil, som man sedan packar upp på lämplig plats. Bakgrundskartorna hämtas från Lantmäteriet. Med hjälp av programmet RIB Karta är det möjligt att visa geografisk information från RIB:s olika applikationer på en och samma kartbild. Kartbilden kan delas med andra användare genom LUPP³², eller genom att spara ögonblicksbilder av kartan och skicka dem med e-post. Förutom en grundläggande kartfunktionalitet, finns möjligheter att genom programmet se resultat i form av spridningsplymer i luft och bland annat insatser och enheter från LUPP. Programmet gör det möjligt för räddningstjänsterna att själva rita på kartan, lägga till symboler eller het-varm-kall zon.³³ MSB tillhandahåller en kartportal för MSB:s webbkarttjänster före, under och efter en händelse. Programmet RIB karta är inte tillgänglig via webben, utan måste laddas ner. Räddningstjänster som använder RIB kan välja om de vill använda egna kartor eller RIB:s Bakgrundskartor.³⁴

I en framtida utveckling av beslutsstödet är det MSB:s ambition att kunna distribuera väsentliga geodata och kartunderlag till kommunala räddningstjänster, exempelvis den bakgrundskarta som Lantmäteriet och Trafikverket håller på att utveckla (se avsnitt 14.4–14.5), tillsammans med ytterligare geodata och symboler. MSB har till utredningen uppgett att utvecklingen av RIB Bakgrundskarta kommer att ske mot mer webbaserade applikationer samt mobilapplikationer.

³² LUPP är ett program för ledning och uppföljning av räddningsinsatser. Syftet är att möjliggöra dokumentation före, under och efter en räddningsinsats. Se www.msb.se/lupp

³³ www.msb.se/sv/Produkter--tjanster/RIB/Vad-ar-RIB/

³⁴ www.msb.se/sv/Produkter--tjanster/Karttjanster/Kartportal/, se även www.msb.se/sv/Produkter--tjanster/Karttjanster/Riktlinjer-for-kartor-pa-webben/ där resultat från arbeten inom exempelvis riktlinjer för kartor kan laddas ned.

14.3.5 Robust satellitnavigering – Galileo

Arbete pågår också för att utveckla möjligheterna till positionering av fordon, både för förare att hitta till rätt plats men också för ledningscentral att se var fordonet befinner sig. Utredningen har inte haft i uppdrag att hantera denna fråga, men under arbetets gång har MSB påpekat vikten av att också denna aspekt beaktas i det fortsatta arbetet. I dag används ofta GPS via RAKEL för detta. GPS-systemet är dock inte robust mot störningar från exempelvis elektromagnetiska hot (både naturliga, såsom solstormar, och antagonistiska). Det finns heller ingen nationell kontroll över GPS-systemet.

Inom ramen för EU-samarbetet pågår därför en satsning på satellitnavigering under benämningen Galileo. Syftet är att skapa ett ökat tekniskt oberoende inom EU genom ett eget europeiskt system för satellitnavigering. Galileo har fem navigeringstjänster varav en är en offentligt reglerad tjänst, Public Regulated Service (PRS). PRS är avsedd för offentliga användare som behöver en signal med hög tillgänglighet och som är robust mot störning och vilseledning. Signalen är krypterad och utformad för att ge exklusiv access till ackrediterade användare såsom exempelvis polis, ambulanssjukvård och räddningstjänst, samhällskritisk infrastruktur och militära tillämpningar. MSB har framfört vikten av att detta system tillgängliggörs för svenska användare för lokalisering och positionering av utryckningsfordon. MSB anser också att Galileosystemets Search and Rescue-funktion bör analyseras närmare utifrån olika användningsområden i Sverige.

14.4 Tidigare utvecklingsarbete för att göra gemensamma geodata tillgängliga för "blåljusaktörer"

14.4.1 Inledning

Arbetet med att åstadkomma ett bättre kartstöd för "blåljusaktörerna"³⁵ har bedrivits i projektform sedan 2014, av bland annat Lantmäteriet. Nedan beskrivs insatserna som har bedrivits inom arbetet och som specifikt har kopplats till blåljusaktörer. Samtidigt sker ett arbete med att utveckla och åstadkomma gemensamma och mer tillgängliga geodata för samhället som helhet. De bredare insatserna kan indirekt bidra till att också stödet för blåljusaktörerna förbättras.

MSB har i en rapport från 2016 konstaterat att användningen av geodata, kartstöd och teknisk utrustning för positionering inte är reglerad för "blåljusaktörerna" i dag, något som fått till följd att dessa använder olika lösningar för positionering och navigering, vilket i sin tur försvårar aktörsövergripande samverkan vid olyckor och kriser.³⁶ MSB pekade i rapporten på behovet av en utredning om och hur blåljusaktörer kan åläggas att ha och använda gemensam geodata och gemensamt kartstöd för positionering och navigering. En sådan utredning borde bland annat beakta vilka aktörer som skulle omfattas, vilka krav som skulle kunna ställas på aktörernas användning av geodata och kartstöd samt vad detta skulle medföra för krav på hård- och mjukvara för positionering och navigering, ansåg MSB. MSB betonade vidare att vid större olyckor och kriser involveras aktörer som normalt inte deltar i hanteringen av olyckor, varför utredningen också borde beakta civilsamhällets användning av geostöd. MSB pekade också på att även tillgången till geodata från privata aktörer och kommuner kan vara väsentlig för en starkt krisberedskap, men att tillgången i dag

³⁵ I arbetet har Lantmäteriet använt den definition av begreppet "blåljusaktör" som MSB använt i MSB (2016) "Ansvar, samverkan, handling" s. 38. Här inkluderas: SOS Alarm, organisationer för statlig och kommunal räddningstjänst, ambulanssjukvård, polis och eventuellt andra relevanta aktörer. MSB har i samma rapport angett att de aktörer som bör omfattas av ett gemensamt referens- och koordinatsystem vid olyckor och kriser behöver utredas, men att en utgångspunkt bör vara att blåljusaktörer, alla myndigheter med särskilt ansvar enligt förordningen (2015:1052) krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap samt kommuner och landsting ska omfattas av systemet. MSB (2016) s. 40.

³⁶ MSB (2016) Ansvar, samverkan, handling s. 37 f.

begränsas bland annat av kostnader. Mot denna bakgrund ansåg MSB att en utredning också borde pröva hur privat geodata kan tillgängliggöras för att förebygga och hantera olyckor och kriser.³⁷ MSB ansåg att en sådan utredning borde överväga om MSB i samarbete med Lantmäteriet och Trafikverket skulle kunna ha ett samlat geodataansvar för positionering och navigering under olyckor och kriser.³⁸

14.4.2 Projektet gemensamt specificerade geodata för blåljus

Lantmäteriet inledde 2014 projektet ”Gemensamt specificerade geodata för blåljus”.³⁹ Syftet med arbetet var att förbättra förutsättningarna för gemensamma geodata med hög kvalitet och aktualitet för blåljusaktörer. I projektet togs en lista fram över vilken specificerad datamängd geodata som borde användas gemensamt av alla ”blåljusaktörer”, även i fordonen.⁴⁰ Arbetet utgick ifrån situationen ”hitta rätt”, dvs. att positionera en händelse och att välja rätt väg fram. Utgångspunkten var information från Lantmäteriet och Trafikverket. Projektet genomfördes i samverkan mellan Lantmäteriet, kommuner, Trafikverket, SOS Alarm, Polisen, MSB, ambulanssjukvården och räddningstjänsten.⁴¹ I projektet deltog även klusterorganisationen Future Position X⁴² med samordning och informationsspridning.⁴³ Projektet ledde till ett fortsatt arbete med att stärka insamlingsprocesserna i samarbete med kommunerna. Arbetet resulterade i ”blåljuskollen”⁴⁴ som är en checklista framtagen av Lantmäteriet och Trafikverket för Sveriges kommuner,

³⁷ a. MSB (2016) s. 37, 39, 40.

³⁸ a. MSB (2016) s. 39 f.

³⁹ www.lantmateriet.se/sv/Om-Lantmateriet/Samverkan-med-andra/geodata-for-blaljus/projekthistorik/

⁴⁰ Lantmäteriet (2015) Gemensamt specificerade geodata för blåljusaktörer Slutrapport 2015-10-15 s. 3. www.lantmateriet.se/globalassets/om-lantmateriet/var-samverkan-med-andra/blaljus/dokument/informationsmangd_webben.docx

⁴¹ a. Lantmäteriet (2015) s. 3.

⁴² Future Position X är en klusterorganisation inom geografisk information. Föreningen initierar och stödjer forsknings- och innovationsprojekt och stödjer företag och organisationer att utveckla nya produkter och tjänster och expandera till nya marknader. Föreningen driver också forsknings- och utvecklingsprojekt med målet att skapa nya företag och nya arbetstillfällen. www.fpx.se/24-2

⁴³ a. Lantmäteriet (2015) s. 4.

⁴⁴ www.lantmateriet.se/globalassets/om-lantmateriet/var-samverkan-med-andra/blaljus/blaljuskollen/checklista_blaljuskollen_v1.docx

som pekar ut de geodata som är av särskild vikt för blåljusaktörerna för att hitta rätt. ”Blåljuskollen” fungerar på så sätt som en hjälp för kommuner att kvalitetssäkra sina geodataprocesser. Checklistan utgår från samma datamängder som togs fram 2014 i projektets inledning.⁴⁵ Projektet ledde också till ett efterföljande projekt: ”Gemensam blåljuskarta”.

14.4.3 Projektet gemensam blåljuskarta

Projektet ”Gemensam blåljuskarta” har bedrivits av Lantmäteriet i samverkan med bland annat MSB, Trafikverket och representanter för hjälporganen under 2016 och 2017 (projektet avslutades sommaren 2017) med målet att ta fram en produkt – Blåljuskartan – som skulle omfatta en bakgrundskarta och information om sådant som adresser, vägdata och platsnamn i en form som kunde göras sökbara. Dessa data återfinns i de olika rikstäckande geodata som tillhandahålls i dag av Trafikverket och Lantmäteriet. Förutom en gemensam bakgrundskarta pekade blåljusaktörerna på behov av ytterligare information som de kunde behöva för att välja rätt väg, t.ex. om vägbredd, vägens bärighet etc.⁴⁶

Blåljuskartan var också tänkt att kunna tillhandahållas genom en gemensam ingång för blåljusaktörerna, trots att den bygger på data från två myndigheter, genom vilken det också skulle vara möjligt att hämta uppdaterad information och rapportera upptäckta brister på ett enkelt sätt.⁴⁷ Under förstudien som skedde i samverkan med ”blåljusaktörer” och leverantörer av stödsystem, framkom att alla ”blåljusaktörer” efterfrågade en ”gemensam bakgrundskarta”, varför den delen prioriterades framför övriga delar av Blåljuskartan.⁴⁸

⁴⁵ www.lantmateriet.se/sv/Om-Lantmateriet/Samverkan-med-andra/geodata-for-blaljus/projekthistorik/gemensam-blaljuskarta/

⁴⁶ www.lantmateriet.se/sv/Om-Lantmateriet/Samverkan-med-andra/geodata-for-blaljus/projekthistorik/gemensam-blaljuskarta/#faq:data-som-stod-for-att-positionera-handelse

⁴⁷ www.lantmateriet.se/sv/Om-Lantmateriet/Samverkan-med-andra/geodata-for-blaljus/projekthistorik/gemensam-blaljuskarta/. Blåljuskartan skulle bestå av kartor och andra data men utan funktionalitet för rapportering. Denna funktionalitet ska i stället finnas i verksamhetsstödet.

⁴⁸ www.lantmateriet.se/sv/Om-Lantmateriet/Samverkan-med-andra/geodata-for-blaljus/projekthistorik/gemensam-blaljuskarta/

14.4.4 Den gemensamma bakgrundskartan

Under 2017 har Lantmäteriet arbetat med att ta fram tjänsten ”den gemensamma bakgrundskartan”. Arbetet med att utveckla tjänsten pågår fortfarande. Lantmäteriet ska ansvara för den integrerade tjänsten. Den gemensamma bakgrundskartan ska utgå från Lantmäteriets nationella kartinformation, i ett första steg i form av den Topografiska webbkartan tillsammans med Trafikverkets nationella väg- och järnvägsdata, och utvecklas av myndigheterna i samarbete. Lantmäteriet ska ansvara för den gemensamma bakgrundskartan, i form av en integrerad tjänst.

Inledningsvis utformas kartan som en ”visningstjänst”⁴⁹ med information och harmoniserad kartografi⁵⁰ i olika skalnivåer, som ska kunna konsumeras via nätet, samt på sikt även som en nedladdningsfunktion. Tjänsten ska kunna användas i blåljusaktörernas verksamhetssystem där det är möjligt att kombinera bakgrundskartan med annan information som har betydelse. Det kommer även att vara möjligt att ladda ner data från tjänsten till sina egna tekniska stöd för att skapa en lokal kopia, vilket möjliggör användning när tillgång till internet saknas, t.ex. ute på en skadeplats.

En viktig fråga rör förutsättningarna för att använda kartstödet off-line. Verksamheterna arbetar i dag med olika format för karthantering, både i form av olika karthanteringsformat (rasterrespektive vektorformat) och olika filformat/standarder för överföring och hantering av information. Lantmäteriet har konstaterat att för att tjänsten den gemensamma bakgrundskartan ska kunna implementeras för användning off-line i de olika verksamhetsstöd som blåljusaktörerna använder, kan den behöva tillhandahållas i flera format.⁵¹ Blåljusaktörerna med testlicens har även erbjudits möjlighet att ladda ner kartbilder från visningstjänsten för användning i off-lineläge. Detta har visat sig vara tekniskt komplicerat, vilket inneburit att aktörerna har behövt egen eller anlitad teknisk

⁴⁹ Innebär att kartan kan anropas via en tjänst/ett gränssnitt som kan byggas in i ett verksamhetsstöd eller läggas in i en GIS-programvara där efterfrågade utsnitt ur kartan visas. Informationen och tjänsten finns hos Lantmäteriet och internetåtkomst är nödvändig.

⁵⁰ Innebär att kartan har en färgsättning och symbolisering som är så lik som möjligt genom alla skalor (zoom-nivåer). Viktigt krav för att man inte ska tappa orienteringen vid zoomning.

⁵¹ www.lantmateriet.se/sv/Om-Lantmateriet/Samverkan-med-andra/geodata-for-blaljus/projekthistorik/gemensam-blaljuskarta/#faq:bakgrundskartan

kompetens. SOS Alarm har framhållit att möjligheten till nedladdning är särskilt viktig. Bolaget avbröt sitt deltagande i testtjänsten på grund av svårigheterna att ladda ner tjänsten.

Samma behov av tillgång till kartdata off-line som uttryckts av hjälporganen, finns enligt Lantmäteriet hos frivilligorganisationer och övriga aktörer med betydelse för samhällets krisberedskap. Lantmäteriet har även till utredningen uttryckt att det förutom en visningstjänst och nedladdningsmöjligheter för kartdata, även behöver finnas en webbapplikation som ger alla som deltar i en hjälpinsats möjlighet att via en smart telefon, surfplatta eller annat uppkopplat verktyg titta på kartan utan att ha tillgång till något verksamhetssystem eller GIS-programvara. I en sådan webbapplikation bör det även finnas möjligheter att skriva ut kartan på papper eller spara en georefererad pdf-fil lokalt för att använda off-line tillsammans med ett gps-stöd för navigering.

14.4.5 Projekt för gemensamma manér och symbolsättningar

Mellan 2014 och 2016 har två projekt genomförts av Lantmäteriet tillsammans med Försvarmakten och MSB i syfte att förbättra räddningsinsatser genom att aktörer inom krishanterings- och krisberedskapsområdet i större utsträckning använder samma manér- och symbolsättningar i det kartunderlag som används. Projekten resulterade bland annat i rapporten ”Riktlinjer för webbkartografi inom krishantering”, och en uppsättning symboler som finns tillgängliga på msb.se.⁵²

⁵² www.msb.se/Upload/Produkter_tjanster/Karttjanster/Maner_Symbolsattning_Slutrapport.pdf

14.5 Utvecklingsinsatser pågår men behoven kvarstår

14.5.1 Inledning

Det utvecklingsarbete som bedrivs i dag inom området sker bland annat hos Lantmäteriet inom ramen för myndighetens ordinarie arbete med att förverkliga Geodatastrategin⁵³. Geodatastrategin utgår från fyra mål: geodata är öppna, geodata är användbara, geodata är tillgängliga och samverkan är väl utvecklad.⁵⁴ Detta arbete sker genom årliga handlingsplaner, och hos de myndigheter som har fått ett utpekad ansvar för de olika delarna i handlingsplanen.

Under 2017 har MSB haft ett ansvar för att koordinera och driva arbetet med en av aktiviteterna i Geodatastrategins handlingsplan, ”Geodata för krisberedskap och blåljus”. Syftet med arbetet är att säkra tillgången till enhetliga, uppdaterade och lättillgängliga geodataprodukter till nytta för ”en bred skara användare inom krisberedskap och blåljus”.⁵⁵ Ett av målen under 2017 var att klargöra vissa frågor kring hantering av sekretess- och säkerhetsfrågor vid utlämnande av offentliga och öppna geodata. Öppna geodata kan lite förenklat beskrivas som geodata som är tillgängliga utan avgifter och som får användas, ändras och delas fritt. I arbetet har bland annat MSB, Lantmäteriet och Trafikverket deltagit. Arbetet fortsätter under 2018 med inriktning mot samverkan kring informationssäkerhetsarbete i samband med aggregering av geodata.⁵⁶ Ett annat mål under 2017 har varit att utveckla geodataförsörjningen till blåljus- och krisberedskapsaktörer med fokus på blåljusaktörer. MSB och Lantmäteriet anser att arbetet är viktigt att driva vidare för att nå ett konkret resultat för blåljusaktörerna, och under hösten 2017 har förslag på åtgärder och förutsättningar som behöver komma på plats tagits fram. Bland de viktigare förutsättningar som behöver vara på plats för att förslagen ska få full effekt är att alla blåljusaktörer har samma bakgrundskarta, oavsett

⁵³ Lantmäteriet (2016) Nationell geodatastrategi. Den nationella geodatastrategin tog Lantmäteriet fram 2016 på uppdrag av regeringen, tillsammans med de övriga myndigheter som ingår i Geodatarådet.

⁵⁴ a. Lantmäteriet (2016).

⁵⁵ Geodatarådet (2017) Geodatarådets handlingsplan för Nationell Geodatastrategi 2016–2020, version 2017-05-20 s. 7.

⁵⁶ a. Geodatarådet (2017) s. 7. MSB (2017) Rapport: sekretess och säkerhet vid offentliga och öppna geodata. MSB:s dnr: 2017-11865-1. MSB (2017) Förslag till fortsatt arbete kring frågor om sekretess och säkerhet vid offentliga och öppna geodata. MSB:s dnr: 2017-11865-1.

vilket användarsystem som används. Ett av förslagen på åtgärder är sedan att utifrån en gemensam bakgrundskarta, prioritera och möjliggöra att vald verksamhetsspecifik information kan läggas ”ovanpå” en sådan gemensam bakgrundskarta. Ett annat förslag är att säkerställa att blåljusaktörer använder kompatibla referens- och koordinatsystem.

Utöver MSB:s arbete med geodata för krisberedskap och blåljus sker också andra utvecklingsinsatser. Lantmäteriet driver t.ex. projektet ”Tryggt och säkert” med inriktning mot krisberedskap. Syftet med projektet är att kommuner ska bli bättre på att utbyta och använda geodata före, under och efter en kris.⁵⁷ Ett annat exempel är ”Koordinat -16” som handlade om att öva i användning av geodata i samband med en kris.⁵⁸

Andra utvecklingsinitiativ sker inom Lantmäteriet, med en större målgrupp och syfte än enbart blåljusaktörer och deras verksamhet, men kan ändå komma till nytta för t.ex. hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen. Lantmäteriets arbete med ”Nationell basdata” och ”Nationell baskarttjänst” är två delar av 2017 års handlingsplan som drivits av Geodatarådets myndigheter. Både MSB och Lantmäteriet uppfattar att det går att dra nytta av detta arbete, men att ytterligare geodatainformation i form av olika kartlager för blåljusaktörerna också måste identifieras och försörjas. Även geodata från privata aktörer kan vara viktiga att tillgängliggöra i sammanhanget, t.ex. data om el, energi, gasledning, brandposter m.m.⁵⁹ Behoven ser olika ut hos olika aktörer. SOS Alarm har exempelvis identifierat behov av, och införskaffat, kartor över asylboenden, hjärtstartare, Sevesoanläggningar⁶⁰ och vattenskyddsområden.

Lantmäteriet har också sedan år 2016 ett regeringsuppdrag att verka för en enklare, öppnare och mer effektiv planerings- och byggprocess till nytta för medborgare, företag och andra aktörer. Uppdraget har rubriken ”Digitalt först”. Enligt ett tilläggsuppdrag ska Lantmäteriet också utreda behovet av att genom föreskrifter

⁵⁷ www.lantmateriet.se/sv/Om-Lantmateriet/Samverkan-med-andra/tryggt-och-sakert/

⁵⁸ www.lantmateriet.se/sv/Om-Lantmateriet/Samverkan-med-andra/samverkansovning-med-geodata/

⁵⁹ MSB (2017) Utvecklad geodataförsörjning för krisberedskap och blåljus (MSB:s dnr: 2017-11966). s. 12.

⁶⁰ En sevesoanläggning är en anläggning som hanterar större mängder farliga kemikalier.

reglera vilken standard som ska gälla för informationen i en grundkarta till detaljplan och därmed göra det enklare att utbyta information digitalt.⁶¹ Arbetet med dessa uppdrag kan indirekt gynna användningen av gemensamma geodata även inom samhällets alarmeringstjänst.

En förutsättning för ett fortsatt arbete är att gemensamma specifikationer används. Här har ett arbete bedrivits inom ramen för projektet ”Svensk geoprocess”, som drivs gemensamt av SKL och Lantmäteriet. Företrädare för SKL har för utredningen pekat på att resurser för närvarande saknas för att implementera arbetet.⁶²

Det sker även annan utveckling, som bygger på ökad informationsdelning mellan organisationer. Sedan 2011 finns en möjlighet att dela geodata mellan hjälporganen i Sverige och de nordiska grannländerna. För att möjliggöra en effektiv räddnings- och ambulansverksamhet nationellt ställs ökade krav på fri geodata-tillgång för kommunal räddningstjänst och landstingens ambulanssjukvård inom hela Sverige. I juni 2017 beslutade Lantmäteriet därför att underlätta tillgången till ett begränsat urval av geodata för användning inom kommunal räddningstjänst och kommunala räddningstjänstförbund liksom ambulansverksamhet genom att erbjuda dessa avgiftsfritt.⁶³

14.5.2 Kommuner och landsting har varierande kapacitet att använda geodata

Utredningen kan konstatera att mycket av den information som gjordes tillgänglig för räddningstjänster och ambulansverksamheter i juni 2017 genom avtalet mellan de nordiska kartverken i själva

⁶¹ Regeringsbeslut 2016-02-28 Uppdrag att verka för digitalt först – för en smartare samhällsbyggnadsprocess. N2016/01419/EF, Regeringsbeslut 2016-12-22 Ändring av uppdrag till Lantmäteriet att verka för en smartare samhällsbyggnadsprocess, Fi2016/04700/EF (delvis).

⁶² www.lantmateriet.se/svenskgeoprocess. Uppdrag att utarbeta nationella specifikationer för offentlig användning av geodata samt påskynda övergången till enhetliga referenssystem. Regeringsbeslut 2013-10-03 dnr S2013/6823/PBB (delvis).

⁶³ De nordiska kartverken har ett avtal för datadelning som ger nyttjanderätt till kartdata, adresser och ortnamn i beredskaps- och krishantering i de nordiska länderna. Avtalet och nyttjanderätten ska underlätta för blåljus- och beredskapsaktörer att hitta rätt i grannlandet vid gränsöverskridande insatser. Nyttjanderätten omfattar användning i beredskaps- och krishantering för respektive lands beredskapsaktörer, så som civilförsvaret och andra krisberedskapsfunktioner – över ett område som täcker en 100-kilometers zon från grannlandets gräns. www.lantmateriet.se/sv/Om-Lantmateriet/Samverkan-med-andra/geodata-for-blaljus/avgiftsfria-geodata-for-ambulans--och-raddningstjanstverksamhet/

verket redan fanns på kommunal nivå som en följd av att merparten av landets kommuner har användaravtal för Geodatasamverkan. Landets räddningstjänster har dock varierande förutsättningar att dra nytta av dessa data. Kompetensen och kapaciteten inom geodataområdet varierar stort. I vissa fall saknas kunskaper om vem på kommunen som har ansvaret för geodatainformationen, liksom om hur informationen tekniskt kan komma till nytta i räddningstjänstens system. ESV har bekräftat denna bild.

En studie som MSB finansierat visar att räddningstjänsten upplever hinder när det gäller geodata, bland annat i form av brist på kunskap om geodata och kartverktyg i den egna organisationen, brist på tid samt brist på ekonomiska resurser för tekniskt stöd. Publika tjänster, däribland google.se och hitta.se används på grund av alltför kostsamma eller komplicerade alternativ.⁶⁴

Behoven och kapaciteten i landstingens ambulanssjukvård är oklara.⁶⁵ Flertalet landsting har inte användaravtal för Geodatasamverkan vilket gör att endast ett fåtal ambulansverksamheter har tillgång till ett samlat utbud av geodata. En rapport från E-hälsomyndigheten visar att en stor del av ambulanssjukvårdens medarbetare (44 procent) saknar tillgång till information om aktuell trafiksituation via vårdgivaren och i stället använder sina egna mobiltelefoner för att finna en lämplig väg. Studien visar sammantaget att en majoritet av ambulanssjukvårdens medarbetare (drygt 70 procent) anser att informationen från larmcentralen, både när det gäller geografisk information och annan information, inte är tillräcklig för att de ska kunna förbereda sig för uppdraget.⁶⁶

⁶⁴ SWECO (2014) En kartläggning av användningen av geodata inom Sveriges räddningstjänster.

⁶⁵ Ekonomistyrningsverket (2017) Ny finansieringsmodell för grunddatautbyte mellan statliga myndigheter samt kommuner och landsting s. 48.

⁶⁶ E-hälsomyndigheten (2016) E-hälsan inom ambulanssjukvården – en nationell kartläggning 2016 s. 13 och 26. Myndigheten genomförde en tvärsnittsstudie där sjuksköterskor verksamma inom ambulanssjukvården besvarade en enkät om e-hälsa inom ambulanssjukvården i Sverige. Totalt besvarades enkäten av 935 sjuksköterskor, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 41,8 procent. Utgångspunkten i formuleringen av frågorna var att de skulle omfatta ambulanssjukvårdens tillgång till och användning av e-hälsa från utlarmning av ambulans från larmcentralen till att ambulanspersonalen överlämnat patienten till nästa vårdnivå.

14.5.3 Positionering genom flera data, bland annat mer tillförlitliga adressuppgifter

Riksrevisionen genomförde en granskning av regeringens styrning av SOS Alarm under 2014 och 2015. Där konstaterades att det finns olika hinder för att positionera den nödställda i dag. Ett av de hinder som lyftes fram i granskningen var att kartstöden som hjälporganen använder kan vara dåligt uppdaterade. Riksrevisionen pekade på att adressuppgifter kan saknas eller vara felaktiga i det nationella register över belägenhetsadresser som Lantmäteriet ansvarar för, till följd av att vissa kommuner avstår från att uppdatera registret.⁶⁷ Riksrevisionen rekommenderade regeringen att utreda möjligheterna till lagstiftning eller andra åtgärder för att förbättra registreringen av belägenhetsadresser, samt att tydliggöra vem som har tillsynsansvar för efterlevnaden av lagen om lägenhetsregister.⁶⁸

Även MSB har pekat på brister i det nuvarande registret för belägenhetsadresser och att behovet av reglering behöver övervägas.⁶⁹

SOS Alarm har för utredningen bekräftat att Lantmäteriet ofta är sena med att föra in uppgifter om nya adresser i kartbild respektive adressdatabas. SOS Alarm uppdaterar adresserna varje månad förutom under sommaren, och uppdaterar kartbilderna två gånger per år. Brister i Lantmäteriets kartuppdatering kan, t.ex. när det rör sig om nybyggda områden, föra med sig att den hjälpsökandes position ser ut att vara ”mitt ute i skogen” (i obebyggt område). Det kan ta ett eller flera år innan ett nybyggt område syns i kartan.

Regeringen har i en skrivelse med anledning av Riksrevisionens granskning konstaterat att kommunerna enligt lagen om lägenhetsregister är ansvariga för att fastställa belägenhetsadresser för bostadslägenheter, medan det för andra byggnader än bostadslägenheter däremot inte finns någon sådan författningsreglerad skyldighet. Uppgifter om belägenhetsadresser är en frivillig uppgift i fastighetsregistret och det är respektive kommun som hos Lantmäteriet får begära att adresserna förs in i registret. Regeringen har

⁶⁷ Riksrevisionen 2015:11 s. 11, 43–49.

⁶⁸ a. Riksrevisionen s. 16.

⁶⁹ MSB (2016) Ansvar, samverkan, handling: åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014 s. 40.

bedömt att det kan finnas skäl att på sikt se över systemet med belägenhetsadresser. Regeringen har dock bedömt att det arbete som bedrivits av Lantmäteriet med bland annat Polisen, Trafikverket, SOS Alarm och MSB, är det som främst kan förbättra möjligheterna att positionera nödställda i närtid. Regeringen har också pekat på att SOS Alarm har övergått till att använda en anpassad topografisk karta från Lantmäteriet samt Trafikverkets vägdata. Regeringen har inte delat Riksrevisionens bedömning att det skulle vara lämpligt att införa ett tillsynsansvar för efterlevnaden om lagen om lägenhetsregister.⁷⁰

14.5.4 Säkrare navigering genom aktuella vägdata

Tanken i projektet ”blåljuskartan” (se avsnitt 14.4.3) var också att bidra till en säkrare *navigering* genom aktuella vägdata. Aktuella vägdata från Trafikverket skulle kunna visa sådant som om vägen är lämplig för det fordon som ska ta sig fram, vilket krävs för att kunna välja rätt väg. Lantmäteriet har konstaterat att detta kräver kontakter med leverantörer av navigationssystem, bland annat för att förtydliga behovsbilden, något som myndigheten inte har prioriterat eftersom fokus i första hand legat på den gemensamma bakgrundskartan.⁷¹

14.6 Lantmäteriet får i uppdrag att införa en gemensam geodatjänst

Förslag: Lantmäteriet får i uppdrag av regeringen att utveckla och införa en gemensam geodatjänst som omfattar ett *koordinatsystem*, ett *kartstöd* och en *teknisk lösning som möjliggör åtkomst av geodata för alla aktörer*. I arbetet med uppdraget ingår att genomföra en säkerhets- och integritetsskyddsanalys av den information som ska tillgängliggöras i tjänsten.

⁷⁰ Skr. 2015/16:50 s. 7.

⁷¹ www.lantmateriet.se/sv/Om-Lantmateriet/Samverkan-med-andra/geodata-for-blaljus/projekthistorik/gemensam-blaljuskarta/#faq:data-for-navigering

Bedömning: Utarbetandet av tjänsten bör utgå från det utvecklingsarbete som redan gjorts av bland annat Lantmäteriet och MSB, och ske som ett led i arbetet med den plattform för geodata som myndigheten bygger inom ramen för Digitalt först.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

14.6.1 Inledning

Utredningen delar såväl regeringens som MSB:s bedömning att tillgång till ändamålsenliga, relevanta och tillförlitliga geodata av hög kvalitet är viktigt för att snabbt kunna lokalisera en nödställd eller en händelse, säkra räddningsinsatser och för att hantera och förebygga olyckor och kriser effektivt.⁷² Vikten av detta har också betonats vid de kontakter som utredningen haft under sitt arbete.

För samhällets hjälporgan och för SOS Alarm innebär dagens brister i tillgången på relevant geografisk information särskilda utmaningar. Bristen på enhetliga och samordnade geodata har vid flera tillfällen pekats ut som en kritisk faktor som försvårat undsättningen av nödställda.⁷³ Brister i möjligheter till positionering, navigering och kommunikation om lägesmässiga relationer kan få allvarliga konsekvenser för liv, hälsa och egendom eftersom tiden fram till hjälpinsats förlängs. Vid t.ex. branden i Västmanland 2014 blev räddningstjänsten försenad med cirka 40 minuter på grund av svårigheter i positioneringen och navigeringen.⁷⁴

Utredningen har därför ansett att det är viktigt att säkerställa att hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen, till skillnad mot i dag, använder ett gemensamt geostöd i samband med alarmering. Med grundläggande geografiska referenssystem som är lika för hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen, skulle det finnas en gemensam nämnare som kan användas som grund att utgå ifrån, och som underlättar kommunikation om lokalisering av nödställd eller en händelse, navigering och samverkan mellan de enheter som tillsammans ska bidra vid en hjälpinsats. De gemen-

⁷² a. MSB (2016) s. 36.

⁷³ Se t.ex. Riksrevisionen 2015:11 a. MSB (2016) Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014 s. 35–40.

⁷⁴ a. MSB (2016).

samma referenssystemen behöver kompletteras med gemensamma kartor.

Utredningen har dock kunnat konstatera att gemensamma referenssystem och kartor inte ensamt räcker till för att säkerställa snabba och effektiva hjälpinsatser. Till detta behövs också ett kartstöd *som är tillgängligt och lätt att använda* och som ser likadant ut för de inblandade hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen. Detta för att för att hitta rätt och navigera under en hjälpinsats, t.ex. för att välja rätt väg för att komma snabbast till undsättning. För navigeringen kan det dessutom behövas ytterligare data, som är målgruppsanpassat. Inom detta område har en hel del arbete redan gjorts inom ramen för de olika projekt som bedrivits i bland annat Lantmäteriets regi. Arbetet har beskrivits kortfattat i avsnitt 14.4.

Företrädare för Lantmäteriet har till utredningen framfört att det är centralt att åstadkomma en användarvänlig lösning med hög tillgänglighet, för att alla hjälporganen ska börja använda samma karta. För att uppnå detta räcker det inte med data som konsumeras ”maskin till maskin” och kräver handläggningssystem med GIS-programvaror, utan även enkla nedladdnings- och visningstjänster via webbapplikationer. En webbapplikation som ger alla tillgång till samma karta utan speciella handläggningssystem skulle kunna ha en avgörande betydelse. I en sådan applikation bör det även finnas möjligheter att skriva ut kartan på papper eller spara en georefererad pdf-fil lokalt för att använda off-line tillsammans med ett gps-stöd för navigering. Om tillgången till en ”blåljuskarta” skulle vara lika enkel som tillgången till annat kartstöd via telefonen är i dag, så skulle chanserna vara stora för att hjälporganen skulle använda samma karta. Utredningen delar denna bedömning.

Tillgången till data i sig är dock inte heller en garanti för att olika hjälporgan ska kunna dra nytta av geodata på ett effektivt sätt. Kapaciteten att dra nytta av olika geodata skiljer sig tex. mellan olika kommuner i dag. Hos många kommunala räddningstjänster finns t.ex. behov av tekniskt stöd innan möjligheterna att dra nytta av redan tillgängliga data kan utnyttjas fullt ut. Det finns tecken på att geodatakapaciteten inom landstingens ambulanssjukvård är än mer varierad. Utredningen har kunnat konstatera att behov finns av en struktur för geodata som kan göras tillgänglig och hämtbar på ett enkelt sätt. Ett arbete behöver därför komma till stånd som kan

göra geodata tillgängliga för hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen, oaktat tillgången på data. I sammanhanget skulle geodatatjänster vara värdefulla.

Av ovanstående drar utredningen slutsatsen att det är minst lika viktigt att åstadkomma ett lättillgängligt och flexibelt stöd för hjälporganens och den nationella alarmeringsfunktionens arbete med positionering, navigering och lokalisering i praktiken, som att besluta vilka geodata som ska ligga till grund för stödet. För att uppnå regeringens ambitioner om användning av geografiska data på ett mer enhetligt sätt för att säkerställa snabba och effektiva hjälpinsatser, behöver en utveckling komma till stånd som inrymmer flera steg. Det är utredningens uppfattning att en enkel tillgång till en gemensam geodatatjänst, innehållande ett koordinatsystem och ett kartstöd som görs tillgängligt för alla aktörer utgör ett första steg i detta arbete. Med en sådan gemensam tjänst som grund kan ytterligare tjänster komma till stånd som kanske i ännu större utsträckning kan bidra med konkret verksamhetsnytta, t.ex. genom mer verksamhetsspecifika data, bättre stöd för navigering samt möjligheter till realtidsuppdateringar.

Utredningen har tagit del av många önskemål om ytterligare geodatastöd som behövs för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser, se även avsnitt 14.5. Utredningen har också övervägt möjligheterna att föreslå utvecklingen av och tillgängliggörandet av ett mer omfattande geodatastöd för samhällets alarmering redan inledningsvis. Exempelvis hade utredningen kunnat föreslå att den gemensamma geodatatjänsten förutom ovan nämnda innehåll, även skulle innehålla sådant som ytterligare verksamhetsspecifika data, möjligheter till lägesuppdateringar i realtid och annan funktionalitet för navigering. Men tidigare erfarenheter av att utveckla digitala tjänster talar mot ett sådant alternativ. Tidigare erfarenheter pekar på fördelar med att utveckla system och tjänster stegvis snarare än att ta för stora grepp. Med en mer omfattande tjänst följer också ökade kostnader för utveckling och tillgång.

Utredningen har ovan beskrivit det arbete inom området som bedrivits av bland annat Lantmäteriet. Lantmäteriet har ett grundläggande ansvar för geografisk information. Lantmäteriet har till utredningen redogjort för att myndigheten inom ramen för Digitalt först ska bygga en nationell plattform för geodata, bestående av ett nav med flera informationsslag. Det är utredningens bedömning att

det pågående arbetet med Digitalt först kan vara utgångspunkten även för Lantmäteriets arbete med att ta fram och utveckla geodatatjänster för samhällets alarmeringstjänst.

Det är Lantmäteriets uppfattning att information från denna plattform kommer att kunna försörja samhällets alarmeringstjänst med geodata, genom den tjänsteorienterade tekniska lösning som utredningen föreslagit i kapitel 13. Lantmäteriet bör därför ansvara för att etablera och tillgängliggöra den gemensamma geodatatjänst som hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen behöver i samband med alarmering.

14.6.2 Närmare om Lantmäteriets uppdrag

Genom sitt grundläggande ansvar för geografisk information, har Lantmäteriet en överblick över olika geodata och de geodata som behövs i olika delar av samhället. Samtidigt är det hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen som behöver informationen för sin verksamhet, och deras behov behöver därför vara styrande för utformningen av den gemensamma geodatatjänsten, både när det gäller innehåll och former för åtkomst. Hjälporganens behov och förutsättningar skiljer sig mellan olika sektorer, men också mellan olika delar av landet. Det är viktigt att Lantmäteriet beaktar hjälporganens olika behov och förutsättningar i arbetet med utformningen av tjänsten.

I avsnitt 14.8 föreslår utredningen att MSB får i uppdrag av regeringen att föreslå ytterligare geodata som ska kunna användas inom samhällets alarmeringstjänst. MSB:s arbete ska ske i samverkan med hjälporganen. I arbetet med att ta fram en gemensam geodatatjänst för samhällets hjälporgan, bör Lantmäteriet samverka med hjälporganen och MSB.

En säkerhets- och integritetsskyddsanalys bör göras

I en gemensam geodatatjänst sammanförs stora mängder geodata. I arbetet med att ta fram tjänsten bör också ingå att göra en systematisk säkerhets- och integritetsskyddsanalys av tjänsten. En inledande analys av frågor gällande sekretess, integritetsskydd och

säkerhet kopplade till geodata har gjorts av MSB under 2017, se vidare avsnitt 14.9.

I den gemensamma geodatatjänsten är det Lantmäteriet och Trafikverket som ansvarar för informationen. Lantmäteriets säkerhets- och integritetsskyddsanalys bör därför ske i samarbete med Trafikverket.

Informationsansvar

Frågan om ett utökat geodatautbyte mellan olika aktörer innebär att säkerhets- och integritetsskyddsaspekter kan aktualiseras. Informationsansvariga myndigheter bör därför analysera konsekvenserna av informationsdelning utifrån ett säkerhets- och integritetsperspektiv.

I samband med Lantmäteriets strategifördjupning inom området krisberedskap och blåljus har en övergripande analys gjorts gällande reglering för myndigheter vid hantering av sekretess- och säkerhetsfrågor vid utlämnande av offentliga och öppna geodata. I rapporten konstateras bland annat att

- En myndighet får varken lämna ut handlingar eller tillhandhålla produkter, tjänster eller öppna data som innehåller sekretessbelagda uppgifter. När det gäller olika typer av geodata kan flera olika sekretessregleringar aktualiseras: sekretess till skydd för totalförsvaret (gäller för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs), för intresset att förebygga eller beivra brott, för enskild vid folkbokföring eller inom statistik, för personuppgift, eller för intresset att bevara djur- eller växtart.⁷⁵
- En myndighets utlämnande av data förutsätter att myndigheten förvarar den data som ska lämnas ut. Det är den myndighet som förvarar data och som överväger ett utlämnande av data, som ansvarar för de bedömningar som görs. Det innebär att en

⁷⁵ MSB (2017) Rapport 2017-11-02 Sekretess och säkerhet vid offentliga och öppna geodata s. 1, 5.

myndighet kan komma att ansvara både för data som myndigheten själv har skapat, data som myndigheten har självständig åtkomst till via t.ex. direktåtkomst, data som myndigheten inhämtat från en annan aktör och för olika aggregerade former av dessa data. Men myndighetens ansvar vid utlämnande begränsas till att bedöma de data som myndigheten förvarar. Eftersom olika myndigheter lämnar ut data som offentliga eller öppna data så kommer en oändlig mängd aggregerade data att kunna tas fram av olika användare. Men eftersom lagstiftningen bygger på att myndighetens ansvar gällande data upphör efter fattat beslut om utlämnande, så upphör också myndigheternas möjlighet till kontroll över data efter detta. Därför kan myndigheterna aldrig överblicka eller bedöma aggregerade data. I analysen konstateras att detta innebär att myndigheternas respektive bedömningar inför utlämnande har central betydelse för att säkerställa att sekretess- och säkerhetslagstiftning efterlevs vid utlämnande av offentliga och öppna data.⁷⁶

- Statliga myndigheter ansvarar för att deras informationshanteringssystem uppfyller sådana grundläggande och särskilda säkerhetskrav så att myndigheternas verksamhet kan utföras på ett tillfredsställande sätt. Kravet har konkretiserats i MSB:s föreskrifter på området, som bland annat innebär att myndigheterna ska klassa sina data i olika säkerhetsnivåer samt genomföra risk- och sårbarhetsanalyser utifrån verksamhetens data, system och tjänster. Motsvarande föreskrifter saknas för kommuner och landstings informationssäkerhetsarbete.⁷⁷

I den gemensamma geodatatjänsten är Lantmäteriet och Trafikverket dataansvariga myndigheter. Detta gäller de geodata som föreslås tillgängliggöras i tjänsten i avsnitt 14.7 nedan. På längre sikt och när ytterligare verksamhetsspecifika data läggs till tjänsten, kan fler myndigheter få ett dataansvar, se avsnitt 14.8. Utredningen har velat peka på vikten av att dataansvariga myndigheter och organisationer i arbetet med att definiera geodata som bör tillgängliggöras via den tjänsteorienterade tekniska lösningen inom samhällets alarmeringstjänst, noga analyserar och prövar lämplig-

⁷⁶ a. MSB (2017) s. 2, 7 och 9.

⁷⁷ a. MSB (2017) s. 6.

heten i att dela data. Analysen bör ske utifrån bland annat ett informationssäkerhetsperspektiv och med hänsyn till enskildas personliga integritet.

14.7 Innehållet i en gemensam geodatjänst

Bedömning: Den gemensamma geodatjänsten bör baseras på referenssystemen SWEREF 99, med kartprojektionerna SWEREF 99TM i plan och RH 2000 i höjd, kartstöd i form av en kombination av Lantmäteriets geodata med Trafikverkets geodata i raster- och vektorformat, liksom en lösning för enkel åtkomst. Till sjöss och i luften bör referenssystemet WGS84 användas.

Data bör kunna anpassas mot internationellt gångbara standarder.

Skälen för utredningens bedömningar

Regeringen har bland annat angett att användningen av geodata med olika referenssystem riskerar att försvåra positioneringen av nödställda.⁷⁸ Begreppet ”referenssystem” kan leda tanken till både färdiga kartor och koordinater eller referenspunkter. Utredningen har tolkat begreppet referenssystem som att det handlar om de *koordinatsystem* som hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen ska använda. Ett gemensamt koordinatsystem utgör en av grunderna för att mellan hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen kunna kommunicera om en händelses läge. Den gemensamma geodatjänsten bör enligt utredningen baseras på de nationella referenssystemen SWEREF 99 TM och RH 2000. Till sjöss och i luften bör referenssystemet WGS84 användas.⁷⁹

⁷⁸ Dir. 2017:84.

⁷⁹ Referenssystemen SWEREF 99 och WGS 84 stämmer i dag överens på nivån: någon meter. För hjälporganen bör denna skillnad inte ha någon större betydelse. Men för att kunna kommunicera på land och till sjöss så behöver man antingen utbyta data utifrån latitud och longitud eller genom att använda samma kartprojektion dvs SWEREF 99 TM. www.lantmateriet.se/Kartor-och-geografisk-information/GPS-och-geodetisk-matning/Referenssystem/Tredimensionella-system/SWEREF-99/ www.lantmateriet.se/sv/Kartor-och-geografisk-information/GPS-och-geodetisk-matning/Referenssystem/Tredimensionella-system/WGS-84/

När det kommer till kartstöd, finns i dag många varianter som används av olika aktörer. För "blåljusaktörerna" som deltagit i de olika initiativ som drivits av bland annat Lantmäteriet och MSB, har det blivit tydligt att det som behövs som ett första steg är en gemensam bakgrundskarta att utgå ifrån.

Kartstödet som ingår i den gemensamma geodatatjänsten bör innehålla Lantmäteriets topografiska webbkarta, integrerad med Trafikverkets väg- och järnvägsdata (NVDB⁸⁰, liksom NJDB⁸¹). En sådan gemensam bakgrundskarta är under utveckling.

En gemensam geodatatjänst skulle kunna tillgängliggöras genom internetbaserade nedladdnings- och visningstjänster där hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen kommer åt ett anpassat utbud av kartor och andra geodata. På detta sätt får alla tillgång till och använder samma information av bästa tänkbara kvalitet.

Det är viktigt att tjänsten fungerar både på land och till sjöss. Det får inte uppstå glapp i informationsdelningen vid en räddningsinsats som kräver samverkan mellan flera olika hjälporgan både på land och till sjöss, t.ex. när en färja brinner till sjöss. Det är också viktigt att data kan anpassas mot internationellt gångbara standarder.

Sjöfartsverket har till utredningen föreslagit att ResQMap ska användas som bas för ett gemensamt geodatasystem inom samhällets alarmeringstjänst. Myndigheten har pekat på att systemet redan används av JRCC, samtliga SOS-centraler, många räddningstjänster och Transportstyrelsen. Sjöfartsverket har också pekat på att systemet redan innehåller nödvändig funktionalitet, såsom kartstöd, koordinatsystem, sökmöjligheter etc. Kustbevakningen har vidare till utredningen framfört att det bör undersökas vilka förändringar av systemarkitekturen i Sjöbasis som skulle krävas för att bygga en ny gemensam tjänst för geografiska data med utgångspunkt i systemarkitekturen i Sjöbasis men som omfattar samhällets alarmeringstjänst.

⁸⁰ Nationell vägdatabas. I den nationella vägdatabasen, finns information om alla statliga, kommunala och enskilda vägar i Sverige.

⁸¹ Databasen omfattar alla spåranslagningar som förvaltas av infrastrukturförvaltare och spårinnehavare som har tillstånd från Transportstyrelsen – det är Trafikverket, kommuner, Inlandsbanan, Arlandabanen, Öresundsbrokonsortiet, hamnar, industrier och andra privata aktörer. I framtiden kommer NJDB även att omfatta tunnelbana och spårväg.

www.trafikverket.se/tjanster/system-och-verktyg/data/nationell-jarnvagsdatabas---njdb/

Utredningen har övervägt de förslag som Kustbevakningen lämnat om att bygga en ny gemensam tjänst för geografiska data med utgångspunkt i Sjöbasis, liksom det förslag som Sjöfartsverket lämnat om att i stället utgå ifrån ResQMap i den gemensamma geodatatjänsten. Utredningen tar här inte ställning för eller emot det ena eller andra systemstödet. Det är utredningens uppfattning att Lantmäteriet inom ramen för sitt uppdrag att ta fram en gemensam geodatatjänst, också har att välja lämpligt tekniskt stöd inklusive systemarkitektur för tillgängliggörandet av de geodata som ska ingå i tjänsten.

14.8 MSB får i uppdrag att definiera de ytterligare geodata som bör ingå i ett gemensamt system för geodata

Förslag: MSB får i uppdrag av regeringen att definiera de ytterligare verksamhetsspecifika geodata som bör ingå i ett gemensamt system för geodata för samhällets alarmeringstjänst. Arbetet ska ske i samarbete med berörda, och utgå från de behovsinventeringar som redan gjorts. I uppdraget ingår att föreslå hur de ytterligare geodata som bör ingå i systemet ska tillgängliggöras, inklusive förslag om behörigheter, kostnader och finansiering.

Bedömning: Den gemensamma geodatatjänsten och de ytterligare verksamhetsspecifika data som hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen bör ha tillgång till bildar tillsammans ett *gemensamt system för geodata inom samhällets alarmeringstjänst*.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

14.8.1 Inledning

Utöver gemensamma referenssystem, grundläggande kartstöd och en lösning för åtkomst och användning, har hjälporganen behov av verksamhetsspecifika data. Behoven hos "blåljusaktörerna" har identifierats och kartlagts vid flera tillfällen och ett arbete behöver ske för att även göra dessa data tillgängliga för hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen. Även geodata från privata aktörer kan i sammanhanget vara viktiga att ha tillgång till, t.ex. om el, gasledningar, brandposter m.m. Även olika typer av stöd för navigering, såsom möjligheter till uppdaterad väder- och trafikstörningsinformation, behöver ingå.

Inom detta område är mycket arbete redan genomfört. I avsnitt 14.4 och 14.5 har utredningen redogjort för de utvecklingsinsatser som skett inom området generellt. När det gäller verksamhetsspecifika data för "blåljusaktörer", så har MSB haft en samordnande roll i arbetet, men även Lantmäteriet har arbetat länge med frågorna. MSB har också under lång tid arbetat med att ta fram olika former av kartstöd, företrädesvis till kommunal räddningstjänst (se avsnitt 14.3). MSB har under 2017 haft en drivande roll i projektet Geodata för krisberedskap och blåljus. I kraft av tidigare arbete inom området och MSB:s nuvarande roll och ansvar när det gäller geodatastöd i relation till kommunal räddningstjänst, anser utredningen att myndigheten nu bör kunna inleda arbetet med att förverkliga en gemensam åtkomst till de ytterligare verksamhetsspecifika data som behövs inom samhällets alarmeringstjänst. Det är viktigt att det fortsatta arbetet sker i samspel med samtliga hjälporgan, Lantmäteriet, Trafikverket och SOS Alarm, samt även med privata dataleverantörer.

Utredningen har inte haft möjlighet att definiera de ytterligare data som bör kunna ingå i ett gemensamt system för geodata. Förslag finns redan framtagna på området, men fortsatta analyser måste ske för att dessa data ska kunna tillgängliggöras för hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen. Eftersom de ytterligare data som kan vara aktuella att tillgängliggöra i dag finns både hos offentliga och privata dataproducenter, behöver kostnader och förslag på finansiering av tillgången på dessa data utredas. Inom ramen för uppdraget bör också krav specificeras för sådana

geodata som behöver uppdateras kontinuerligt, exempelvis väderdata och trafikstörningar. Även informationsklassade data behöver utredas ytterligare med avseende på val av lösningar för informationssäkerhet.

14.8.2 Definiera vilka geodata som ska ingå

Det är inte alla möjliga geodata som ska tillgängliggöras i det gemensamma systemet. Det är viktigt att de geodata som tillgängliggörs bidrar med konkret verksamhetsnytta för samhällets alarmeringstjänst. Risken är annars att systemet belastar hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen snarare än stödjer arbetet.

Det är utredningens uppfattning att det är sådana geodata som har konkret betydelse för snabba och effektiva hjälpinsatser som är aktuella att tillgängliggöra i det gemensamma systemet för geodata. Det bör vara geodata som på något sätt kan underlätta för hjälporganens och den nationella alarmeringsfunktionens arbete. MSB bör i sitt uppdrag i samverkan med hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen definiera dessa geodata.

14.8.3 Beräkna kostnader och finansiering

Bland de ytterligare geodata som bör ingå i ett gemensamt system för geodata inom samhällets alarmeringstjänst finns också geodata som i dag tillgängliggörs genom licensavgifter, liksom geodata hos privata organisationer, som el- och telebolag. Det är utredningens uppfattning att de geodata som MSB definierat, ska tillgängliggöras utan extra kostnad för samhällets hjälporgan och den nationella alarmeringsfunktionen, se avsnitt 14.15.

Givet att hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen får tillgång till dessa data utan kostnad, samtidigt som andra betalar för dem, väcks frågor om eventuella risker gällande regler om statsstöd, upphandling och konkurrens. När staten, kommuner eller landsting agerar på en marknad och vidtar åtgärder av olika slag måste dessa aktörer – förutom att beakta bland annat det komunalrättsliga regelverket – iaktta såväl konkurrens-, upphandlings- som statsstödsreglerna. Regelverkens gemensamma ändamål är att säkra den fria rörligheten och samhandeln mellan medlemsstaterna

inom EU. Det är viktigt att tillgången till dessa geodata inte riskerar att inskränka den fria konkurrensen och marknadens funktionssätt genom att gynna vissa företag eller viss produktion (jämför avsnitt 6.3.2–6.3.4).

I uppdraget till MSB bör ingå att beräkna kostnaden och föreslå finansieringen av dessa geodata, se avsnitt 14.15. MSB bör i sitt arbete med uppdraget beakta gällande reglering för statsstöd, upphandling och konkurrens och säkerställa att det finansieringsförslag som läggs för tillgängliggörandet av ytterligare geodata inte inverkar negativt på den fria konkurrensen. Ansvar för korrekt tillämpning av upphandlings- och konkurrenslagstiftning ankommer alltid på den myndighet som vidtar en rättshandling. Det innebär att även om MSB får i uppdrag att se över dessa aspekter ur ett generellt och teoretiskt perspektiv, kommer ansvaret för de geodata som upphandlas ligga hos den handlande myndigheten.

14.8.4 Föreslå hur ett behörighetssystem kan se ut

Nedan redogör utredningen för att tillgången på vissa av de ytterligare geodata som ska finnas i det gemensamma geodata-systemet behöver begränsas genom ett behörighetssystem. I MSB:s uppdrag bör ingå att närmare utreda villkoren och ansvaret för sådana behörigheter.

14.9 Tillgången till geodata kan begränsas genom ett behörighetssystem

Bedömning: Tillgången till de geodata som hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen behöver i samband med alarmering och som bör ingå i det gemensamma systemet för geodata, kan begränsas genom behörighetssystem som säkrar att enbart behörig personal har tillgång till systemet.

Skälen för utredningens bedömning

På längre sikt och genom en successiv integration med den tjänsteorienterade lösningen för mottagning och behandling av larm, liksom för informationsutbyte och informationsdelning som utredningen har föreslagit i kapitel 13, är det utredningens bedömning att den gemensamma geodatatjänsten bör kompletteras med ytterligare verksamhetsspecifika geodata, liksom med data från alarmeringen. Det kan t.ex. handla om det geografiska läget på hjälporganens resurser. Dessa data kan inte göras tillgängliga för vem som helst att ta del av och använda. Tillsammans med den gemensamma geodatatjänsten, bildar samtliga geodata ett gemensamt system för geodata.

Den tjänsteorienterade lösning för informationsdelning inom samhällets alarmeringstjänst som utredningen har föreslagit i kapitel 13, bygger på att dataansvariga myndigheter ansvarar för att deras respektive geodata är av tillräcklig kvalitet och prestanda, att de är tillgängliga i rätt format och aktuella samt att de kan hämtas genom den lösning som används i den tjänsteorienterade tekniska lösningen. Lösningen medger att olika information kan delas och tillgängliggöras under olika villkor, beroende på faktorer som uppgifternas skyddsvärde och känslighet. T.ex. kan viss informationsdelning begränsas till att ske inom SGSI-nätet, medan annan information kan delas genom öppnare webbtjänster.

Företrädare för Lantmäteriet har till utredningen redogjort för att viss information som ska kunna tillgängliggöras i ett gemensamt system för geodata kan behöva skyddas, såsom registerinformation med koppling till personuppgifter, som t.ex. uppgifter i fastighetsregister, lägenhetsregister etc., liksom tematisk verksamhetsspecifik tilläggsinformation, såsom olika typer av tekniska försörjningssystem (ledningsnät för el-, tele- och datakommunikation etc.). Det är utredningens uppfattning att tillgängligheten till geodata inom det gemensamma systemet för geodata behöver begränsas genom ett behörighetssystem.

14.10 Ansvar för förvaltningen av den gemensamma geodatatjänsten inom samhällets alarmeringstjänst

Bedömning: Lantmäteriet bör ansvara för förvaltningen av den gemensamma geodatatjänsten inom samhällets alarmeringstjänst, inklusive tjänster för åtkomst.

Förändringen genomförs genom en bestämmelse i förordningen med instruktion för Lantmäteriet, när den gemensamma geodatatjänsten väl finns på plats.

Skälen för utredningens förslag

Den gemensamma geodatatjänsten inom samhällets alarmeringstjänst kommer att behöva utvecklas och justeras vartefter, som ett led i övrig verksamhetsutveckling och förändringar i omvärlden. Därför är det viktigt att det också finns ett utpekat förvaltningsansvar för tjänsten. Enligt utredningen är det naturligt att Lantmäteriet får ansvaret för förvaltningen av den gemensamma geodatatjänsten. I och med att det är ett ansvar på lite längre sikt så torde det vara lämpligt att reglera detta i myndighetens instruktion.

14.11 Den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen ska vara skyldiga att använda den gemensamma geodatatjänsten i samband med alarmering

Bedömning: Den nationella alarmeringsfunktionen och samhällets hjälporgan ska vara skyldiga att använda den gemensamma geodatatjänsten i samband med alarmering.

De myndigheter som har ett särskilt ansvar enligt förordningen om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap ska också ha tillgång till tjänsten.

Förändringen genomförs genom en bestämmelse i alarmeringslagen, när den gemensamma geodatatjänsten väl finns på plats.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ges en rätt att utfärda föreskrifter om hjälporganens och den nationella alarmeringsfunktionens användning av tjänsten.

Förändringen genomförs genom en bestämmelse i alarmeringslagen, när den gemensamma geodatatjänsten väl finns på plats.

MSB bör få rätten att utfärda föreskrifter om hjälporganens och den nationella alarmeringsfunktionens användning av den gemensamma geodatatjänsten.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

14.11.1 Ett obligatorium

Det är utredningens uppfattning att det krävs en mer samlad lösning än hittills för att bättre kunna dra nytta av geodata för snabba och effektiva hjälpinsatser. Utredningen har också kunnat konstatera att utvecklingen inom geodataområdet, liksom inom många områden med snabb teknisk utveckling, innebär att behoven av gemensamma standarder och gränssnitt ökar, och därmed även behoven av att enas om ”minsta gemensamma nämnare” för ökad interoperabilitet.

Ett system som bygger på frivillighet när det gäller användandet av geodata riskerar enligt utredningen att bli alltför sårbart då det innebär att det när som helst är upp till vem som helst av de berörda aktörerna att välja en annan geodatatjänst som stöd för sina hjälpinsatser. Sådana variationer innebär erfarenhetsmässigt bland annat risker för svårigheter i kommunikation i samband med alarmering och positionering och risker för att data av sämre kvalitet och aktualitet används. Utredningen anser därför att användningen av den gemensamma geodatatjänsten ska vara *obligatorisk* för hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen. Obligatoriet ska också gälla de aktörer som på uppdrag av hjälporgan utför uppgifter som ligger inom hjälporganens befogenheter. Det kan t.ex. handla om privata företag som anlitas för att utföra ambulansuppdrag på uppdrag av ett landsting. Det är utredningens

uppfattning att organisationer som utför författningsreglerade offentliga uppgifter på uppdrag av hjälporganen ska använda den gemensamma geodatätjänsten.

Detta hindrar naturligtvis inte att kompletterande geodata och utrustning används av hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen så länge som detta inte riskerar att fördröja hjälpinsatser. Utredningen har t.ex. kunnat konstatera att hjälporgan kommer att behöva använda sig av kompletterande, anpassade tekniska stöd för t.ex. lokalisering av nödställda eller händelser inom sina verksamhetsområden. Olika verksamheter kräver olika mått av tilläggsinformation för att ett larm ska kunna bedömas, liksom olika kompetenser för att kunna analysera informationen. Utgångspunkten för en gemensam geodatätjänst bör i stället vara att det ska innehålla den geodata som alla hjälporgan har nytta av i arbetet med att lokalisera en händelse eller en nödställd.

14.11.2 Fler aktörer än hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen behöver tillgång till tjänsten

Den samlade information som ska kunna tillgängliggöras genom den gemensamma geodatätjänsten kan vara av stor betydelse för andra aktörer i samhället, inte minst i samband med en större händelse eller en kris. Regeringen har i förordningen om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap pekat ut de myndigheter som har ett särskilt ansvar för att planera och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris, förebygga sårbarheter och motstå hot och risker. Vid en kris eller allvarlig händelse kan dessa myndigheters möjligheter att snabbt identifiera och lokalisera en händelse vara avgörande för den fortsatta händelseutvecklingen. Mot bakgrund av dessa myndigheters viktiga roll i exempelvis krissituationer eller vid samhällsstörningar, bör även dessa myndigheters möjligheter till geodatastöd säkerställas. Det är därför utredningens uppfattning att dessa myndigheter också ska ha tillgång till den gemensamma geodatätjänsten.

Utredningen kan därutöver konstatera att både enskilda och det civila samhället på olika sätt ofta berörs vid olyckor och kriser, t.ex. som drabbade eller som frivilligresurs. Vid en större händelse eller kris är civilsamhället särskilt viktigt. Utredningen anser därför att

de geodata som utredningen har föreslagit ska ingå i den gemensamma geodatjänsten, ska tillgängliggöras som öppna data. Att dessa data öppnas innebär inte att den gemensamma geodatjänsten ska vara fritt tillgänglig. Denna tjänst ska tillgängliggöras genom ett behörighetssystem.

14.11.3 Regler om användning i samband med alarmering

Utredningen har ovan argumenterat för att det bör vara obligatoriskt för hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen att använda sig av den gemensamma geodatjänsten. Vad en sådan användning innebär i praktiken behöver kommenteras ytterligare. Som utredningen har konstaterat, är variationerna stora gällande användningen av geodata, både hos olika hjälporgan och i olika delar av landet. Variationerna gäller både tillgången till geodata inom de olika hjälporganens enheter i samband med alarmeringen, t.ex. mellan alarmeringscentral, ledningscentral och mobila enheter, liksom tillgången till geodatakompetens och därmed kapacitet att till fullo dra nytta av de geodata som finns tillgängliga.

Givet den variation som råder, är det inte helt givet vad som ska inrymmas i den *skyldighet att använda sig av den gemensamma geodatjänsten* som utredningen har föreslagit. Vad som närmare kan krävas i form av användning av geodata hos hjälporganen bör därför specificeras i särskild ordning.

Utredningen bedömer att MSB är den myndighet som har bäst överblick över hur användningen och behoven av geodata ser ut, liksom även över variationer över landet. Det är utredningens uppfattning att MSB bör ansvara för att utforma närmare krav om hur en användningsskyldighet gällande den gemensamma geodatjänsten inom samhällets alarmeringstjänst bör se ut, i samverkan med hjälporganen. Sådana krav behöver utvecklas successivt och utgå ifrån de förutsättningar som råder i dag hos olika hjälporgan.

14.12 Geodata och geodatatjänster ska tillgängliggöras genom den tekniska lösningen som utredningen föreslår

Bedömning: Den gemensamma tjänsten för geodata och andra geodatatjänster bör successivt tillgängliggöras genom den tjänsteorienterade tekniska lösningen för mottagning och behandling av larm, samt för informationsdelning och informationssamordning som utredningen har föreslagit i kapitel 13.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen har i kapitel 13 föreslagit ett successivt införande av en teknisk lösning för mottagning och behandling av larm samt för informationsdelning och informationssamordning inom samhällets alarmeringstjänst. Genom denna lösning kan också olika geodata och geodatatjänster tillgängliggöras. För detta krävs ett tekniskt ramverk, med t.ex. gemensamma referenssystem och tekniska standarder, som de organisationer som tillhandahåller information behöver anpassa sig till.

Geodata produceras i dag av många olika aktörer, både offentliga och privata. Behoven av geodata inom samhällets alarmeringstjänst rör både information från offentliga och privata aktörer. Det kan alltså både handla om den gemensamma geodatatjänst som Lantmäteriet föreslås ta fram, och om geodata som produceras av exempelvis privata elbolag. Genom en tjänsteorienterad lösning för informationsdelning kan olika typer av geografisk information tillgängliggöras och delas utifrån de villkor som varje informationsansvarig organisation bestämmer. Den tjänsteorienterade lösningen möjliggör därmed att flera geodatatjänster kan utvecklas och tillgängliggöras successivt och utifrån de premisser som de olika geodataansvariga organisationerna beslutar. Det är utredningens uppfattning att de geodatatjänster som hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen behöver i samband med alarmering, ska kunna tillgängliggöras genom den tjänsteorienterade tekniska lösningen för mottagning och behandling av larm, samt för informationsdelning och informationssamordning som utredningen föreslagit.

Beräkning av kostnader för att tillgängliggöra den gemensamma geodatjänsten genom den tjänsteorienterade tekniska lösningen för informationsdelning inom samhällets alarmeringstjänst, liksom förslag på finansiering av dessa kostnader, bör ingå i MSB:s uppdrag att närmare beskriva lösningen som utredningen föreslagit.

14.13 MSB bör ansvara för att stödja hjälporganens användning av relevanta geodata

Bedömning: MSB bör ansvara för att löpande stödja hjälporganen i användningen av geodata. Ansvaret ingår redan i dag i MSB:s instruktionsenliga uppdrag.

Skälen för utredningens bedömning

Även om hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen skulle ha tillgång till gemensamma, aktuella geodata av hög kvalitet, så skulle troligen användningen variera mellan olika hjälporgan, bland annat på grund av den varierande geodatakapacitet som råder hos hjälporganen. Det är därför utredningens uppfattning att hjälporganen löpande behöver stöd för att kunna dra nytta av geodata på bästa sätt. Information och utbildning kring innehållet i det gemensamma systemet för geodata liksom i handhavande behövs.

Utredningen anser att dagens skillnader i tillgång på geodata men också i kompetens, kapacitet och förutsättningar att *dra nytta av geodata* mellan och inom olika hjälporgan, är bekymmersam och utgör en risk för samhällets förmåga till snabba och effektiva hjälpinsatser. Utredningen anser att det är viktigt att det finns ett grundläggande geodatatöd hos hjälporganen, men minst lika viktigt är praktiska möjligheter och förmåga att *dra nytta av* detta stöd. I och med att hjälporganens förutsättningar att använda sig av en framtida ”gemensam geodatjänst” kraftigt skiljer sig åt, har det varit utredningens uppfattning att ett arbete behöver komma till stånd för att säkerställa att samtliga hjälporgan kan dra nytta av en grundläggande nivå av geodatatöd över hela landet.

Det ingår i dag i MSB:s uppdrag att utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser och vara pådrivande i

arbetet med förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder, något som bland annat innebär att säkerställa att utbildning och övningar kommer till stånd inom myndighetens ansvarsområde.⁸² Det är utredningens uppfattning att MSB bör ansvara för ett löpande stöd för att säkerställa att det gemensamma systemet för geodata nyttjas på lämpligt sätt av hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen. Uppgiften kan sägas inrymmas i det uppdrag som myndigheten enligt sin instruktion redan har i dag. De geodata som ska ingå i den gemensamma geodatatjänsten ska vara öppna.

14.14 Geodata i den gemensamma geodatatjänsten ska tillhandahållas som öppna data

Förslag: De geodata som utredningen föreslår ska ingå i den gemensamma geodatatjänsten, ska öppnas och vara tillgängliga för alla.

Bedömning: Det närmare genomförandet av utredningens förslag behöver övervägas ytterligare.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

14.14.1 Inledning

Med öppna data avses information från det offentliga som är tillgänglig och som får användas av vem som helst. Tillgången och möjligheterna att använda öppna data är avsevärt större än när det handlar om "avgiftsfritt utbyte" mellan valda aktörer. Skillnaden mellan *öppna data* och *avgiftsfria data* rör möjligheterna till spridning och användning av data. Öppna data är helt fria att sprida och använda utan några restriktioner. Avgiftsfria data får bara användas av en avgränsade grupp som medgetts avgiftsfri tillgång, och de får

⁸² 1 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

heller inte spridas till andra. Öppna data ska kunna komma till nytta för såväl medborgare, föreningar och företag.⁸³

Mobil telefoni, surfplattor och de tjänster som utvecklas för dessa enheter i dag har ofta geodata som en nyckelkomponent. Även de tjänster som bygger på användningen av stora datamängder, s.k. Big Data, byggs i många fall utifrån geodata. Utvecklingen av tjänster gynnas om det är lätt att utbyta information mellan olika användare och om informationen kan återanvändas. Utvecklingen innebär att efterfrågan på geodata, liksom krav på harmonisering och utveckling av standarder, växer. Regeringen anser att ett viktigt steg för att öka användningen av geodata i samhället är att de öppnas, dvs. görs tillgängliga avgiftsfritt och utan begränsande användningsvillkor.⁸⁴

I den nationella geodatastrategin som Lantmäteriet på uppdrag av regeringen tog fram 2016 tillsammans med de övriga myndigheter och organisationer som ingår i Geodatarådet, pekas geodata ut som en bidragande lösning på framtida samhällsutmaningar inom olika områden, däribland försvar, samhällsskydd och beredskap.⁸⁵ Lantmäteriet pekar på att kommunerna har ett behov av att även fastighetskartan görs mer öppen för användning än i dag, dvs. att även fastighetsgränser och sökbara fastighetsbeteckningar läggs till de data som öppnas.⁸⁶ I strategin påpekas att några saker behöver vara på plats för att potentialen i geodata ska kunna utnyttjas fullt ut:

- Nya finansieringsmodeller bör införas för statliga och kommunala geodataproducenter som möjliggör att grundläggande geodata blir tillgängliga som öppna data,
- data måste vara lättanvända och lättillgängliga. Detta kräver långsiktigt stabila och öppna maskingränssnitt, för att geodata ska kunna integreras i olika verksamhetssystem,

⁸³ Lantmäteriet (2019) Nationell geodatastrategi s. 12. Andra definitioner förekommer men betydelsen är snarlik. Se Lakomaa (2016) s. 5 och prop. 2016/17:1, utg.omr. 18, s. 38.

⁸⁴ Prop. 2016/17:1, utg. omr. 18 s. 38.

⁸⁵ Geodatarådet (2016) Nationell geodatastrategi. Utvecklad samverkan för öppna och användbara geodata via tjänster s. 4.

⁸⁶ Lantmäteriet (2016) Bilaga till delredovisning av uppdraget Effekter och konsekvenser av öppna data. Öppna data från Lantmäteriet Reviderat finansieringsbehov. s. 3.

- samverkan måste öka mellan stat, kommuner och företag, på tvärs över olika samhällssektorer och förvaltningsnivåer.⁸⁷

Lantmäteriet anser att ett arbete behöver inledas för att skapa ett system för styrning, finansiering och tillgängliggörande av grundläggande geodata som ”nationella basdata”.⁸⁸ Arbetet har påbörjats i och med projektet Digitalt först, se avsnitt 14.6.1.⁸⁹

Lantmäteriet anser att det finns skäl att begränsa de geodata som hanteras som nationella basdata i ett inledningsskede, för att effektivt kunna dra nytta av tillgången på data för t.ex. innovation och tillväxt. Detta eftersom en ökad tillgänglighet behöver åtföljas av utvecklad styrning för att komma bäst till nytta. Det kan handla om att exempelvis ställa krav på geodataanvändningen hos centrala samhällsfunktioner och att säkerställa att datainsamling och informationsförvaltning effektiviseras. Efter hand kan dock mängden nationella basdata behöva utökas. Inledningsvis behöver aktörerna tydliggöra vilka grundläggande geodata från statliga och kommunala myndigheter som är mest efterfrågade i samhället. För dessa basdata bör finansiering, förvaltning och styrning klargöras, men också en kravställning på centrala samhällsfunktioners geodataanvändning, liksom effektiva processer för datainsamling och informationsförvaltning och informationshämtning.⁹⁰

Lantmäteriet har beskrivit att de under perioden 2018–2020 kommer att arbeta för att öka användningen av myndighetens geodata i samhället genom att förbättra tillgängligheten till kartmaterial och skapa mer enhetliga och behovsanpassade produkter och tjänster. I detta arbete ingår att säkerställa redundant åtkomst till informationen även vid krislägen genom att möjliggöra data-distribution via det s.k. SGSI-nätet^{91, 92}. I dag sker t.ex. all kommunikation mellan Lantmäteriet och Polisen via detta nät.

⁸⁷ a. Geodatarådet (2016) s. 10.

⁸⁸ Geodatarådet (2017) Kompletteringar efter geodatamötet på Näringsdepartementet 14 mars 2017 s. 13.

⁸⁹ a. Geodatarådet (2017) s. 13.

⁹⁰ a. Geodatarådet (2017) s. 13.

⁹¹ Swedish Government Secure Internet. Ett intranät skilt från internet, för säker och krypterad kommunikation mellan myndigheter i Sverige och Europa. Nätet är utformat för att klara höga krav på tillgänglighet och driftssäkerhet. Se Lantmäteriet (2016) Nationell geodatastrategi s. 32.

⁹² Lantmäteriet (2017) Budgetunderlag för Lantmäteriet 2018–2020 s. 13.

Det har varit utredningens uppfattning att arbetet med att successivt öka mängden öppna data, även gynnar samhällets alarmeringstjänst och arbetet med att åstadkomma ett gemensamt system för geodata för den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen. Arbetet är inte minst viktigt för de aktörer som kan bistå vid en hjälpinsats och som inte hör till hjälporganen eller den nationella alarmeringsfunktionen. Öppna data kan nyttjas av alla aktörer som kan bidra vid en olycka eller kris. Öppna data kan därför sannolikt i sig bidra till snabbare och effektivare hjälpinsatser.

Utredningen vill i sammanhanget poängtera att det faktum att vissa data är öppna inte är samma sak som att den gemensamma *geodatatjänsten* är öppen. I den gemensamma geodatatjänsten föreslås dessa data tillgängliggöras och visas kombinerat på ett sätt som passar för den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen. Utredningen har ovan redogjort för att tillgången till den gemensamma geodatatjänsten ska begränsas genom ett behörighetssystem.

14.14.2 Alternativet avgiftsfria data

Utredningen har övervägt att som ett alternativ införa en avgiftsfri tillgång till data för hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen. Med en sådan lösning skulle de huvudsakliga kostnaderna som kan tillkomma för ovanstående, uppstå genom borttagandet av avgifter gällande geodata som de statliga hjälporganen statlig räddningstjänst och polisen i dag betalar till Lantmäteriet. Finansieringen av dessa kostnader skulle kunna ske genom minskade anslag/bidrag till hjälporganen i den omfattning som motsvarar avgiften för de data som myndigheterna annars skulle ha betalat för licenser. Dock finns det flera skäl som talar emot detta alternativ.

Att på något sätt separat ”lösa ut” avgifterna för användning enbart inom blåljusverksamhet för de kommuner och regioner/landsting som i dag inte är parter i samverkan ter sig mycket svårt. Det beror dels på att det oftast är svårt att definiera gränserna mellan olika typer av användning och dels på likabehandlingsprincipen. Om de som ännu inte betalar årlig avgift till Geodatasamverkan skulle få sina avgifter täckta på annat sätt så skulle de som redan betalar också att vilja få sina kostnader täckta. Det är heller inte

möjligt att beräkna separata ”blåljusavgifter” för aktörer utanför den offentliga sektorn som skulle behöva ha tillgång till informationen, eftersom såväl behovet av information som sättet att använda den skiljer sig åt mellan olika aktörer.

En uppdelning mellan olika offentliga organs verksamheter i olika delar där vissa verksamheter har tillgång till avgiftsfria data medan andra behöver betala licensavgifter har också sina baksidor. I dag är det t.ex. vanligt att olika verksamheter i en och samma kommun använder gemensamma handläggningssystem, och en uppdelning med olika användningsvillkor för olika verksamheter skulle därmed vara svår att omsätta i praktiken.

Mot ett alternativ med avgiftsfri tillgång i stället för öppna data talar också de restriktioner för vidarespridning av geodata som följer av ett sådant system. Att fritt kunna dela data med alla involverade aktörer upplevs av många representanter för hjälporganen som en nödvändighet för en väl fungerande verksamhet.

14.14.3 Genomförandet av förslaget bör övervägas ytterligare

Flera av de data som utredningen föreslår ska ingå i den gemensamma geodatatjänsten är öppna i dag. Användningen av vissa av de data som föreslås ingå i den gemensamma tjänsten begränsas i dag genom licensavgifter. Utredningen har inte sett några skäl att begränsa åtkomsten till de geodata som föreslås ingå i den gemensamma geodatatjänsten för samhällets alarmeringstjänst. Däremot är det utredningens uppfattning att den gemensamma geodatatjänsten ska begränsas genom ett behörighetssystem.

Utredningen har tidigare pekat på vikten av att hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen använder sig av gemensamma kartunderlag för att säkerställa snabba och effektiva hjälpinsatser. Vid en större händelse, t.ex. en skogsbrand, behöver ett ännu större antal aktörer ha del av samma kartunderlag för att kunna bistå på bästa sätt. Det kan t.ex. handla om maskinentreprenörer, åkerier, markägare, skogsbolag, ideella organisationer m.fl.

Det vore eftersträvansvärt att alla organisationer som blir berörda av en händelse kan få tillgång till sådana geodata som föreslås ingå i den gemensamma geodatatjänsten utan kostnad och till samma, icke begränsande, villkor. Lantmäteriets bedömning är

att kostnaden för att öppna de datamängder som behövs för geodatatjänsten uppgår till 142 miljoner kronor årligen⁹³, se vidare kapitel 18. Då skulle såväl offentliga som privata aktörer omfattas och obegränsad användning och vidare spridning av geodata skulle möjliggöras. I budgetproposition för 2017 framgår att regeringen senast under 2018 ska återkomma med besked i frågan om öppna data.⁹⁴

Lantmäteriet har till utredningen bedömt att kostnaden för att också inkludera fastighetsinformation i den datamängd som görs ”öppen” skulle bli betydligt högre, omkring 200 miljoner kronor/år skulle tillkomma. Utredningen har dock inte bedömt att fastighetsinformation i detta sammanhang är av primärt intresse, utan det är i första hand den geografiska informationen som efterfrågas av hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen.

Fortsatta överväganden krävs kring hur utredningens förslag i denna del kan ske, liksom kring hur förslaget ska finansieras. Utredningen behandlar dessa frågor närmare i kapitel 18 och 19.

14.15 Tillgången till ytterligare geodata i det gemensamma systemet för geodata ska vara avgiftsfritt för hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen

Bedömning: Den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen bör avgiftsfritt få tillgång till de ytterligare data som successivt kan komma att ingå i det gemensamma systemet för geodata.

⁹³ I budgetunderlaget från Lantmäteriet är finansieringsbehovet 129 miljoner kronor 2019 och därefter 142 miljoner kronor årligen. Lantmäteriet (2017) Budgetunderlag för Lantmäteriet 2018–2020.

⁹⁴ Prop. 2016/17:1, utg. omr. 22 s. 116.

Skälen för utredningens bedömning

14.15.1 Inledning

Utredningen anser att den gemensamma geodatatjänsten bör kompletteras med ytterligare verksamhetsspecifika geodata, liksom med data från alarmeringen. Det kan t.ex. handla om det geografiska läget på hjälporganens resurser. Tillsammans med den gemensamma geodatatjänsten, bildar samtliga geodata ett gemensamt system för geodata. Tillgång till data kan ske på olika sätt, t.ex. mot betalning eller avgiftsfritt till valda aktörer. Data kan också ”öppnas”, dvs. göras tillgängliga utan avgifter och utan begränsande användningsvillkor.⁹⁵

I lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen, som bygger på det s.k. PSI-direktivet⁹⁶ anges att myndigheter bör tillgängliggöra sina offentliga data för vidareutnyttjande, för myndigheter och enskilda såväl som för företag och föreningar. Inspire-direktivet⁹⁷ anger vidare att hinder för tillgång till offentlig geodata ska undanröjas och att sök- och visningstjänster ska vara kostnadsfria. Nedladdningstjänster får dock avgiftsbeläggas till självkostnadspris.⁹⁸

14.15.2 Geodatasamverkan

Geodatasamverkan omfattar geodata och tjänster från Lantmäteriet, Sjöfartsverket, Statens meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Statistiska centralbyrån (SCB) och Sveriges geologiska undersökningar (SGU). I samarbetet ingår bland annat statliga myndigheter, kommuner, landsting och SOS Alarm. De organisationer som ingår i samverkan och som är statliga myndigheter, landsting/regioner och kommuner samt aktörer med ett offentligt uppdrag kan teckna avtal om geodatasamverkan. I samverkan rymms

⁹⁵ Prop. 2016/17:1, utg. omr. 18 s. 38, Lakomaa (2016) s. 5.

⁹⁶ PSI-direktivet från EU-kommissionen syftar till att göra offentlig information mer tillgänglig. Det innebär bland annat att olika aktörer i samhället ska kunna använda offentlig information för att skapa nya produkter och tjänster. Se www.regeringen.se/om-webbplatsen/psi-direktivet/

⁹⁷ Inspire står för Infrastructure for Spatial Information in Europe. Detta är synonymt med spatial data infrastructure, SDI. På svenska: infrastruktur för geodata.

Se www.geodata.se/om/inspire/

⁹⁸ Lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation. Se också a. MSB (2016) s. 37.

många olika data. Från Lantmäteriet omfattas t.ex. fastighetsinformation och all geografisk information.⁹⁹

I dag deltar 255 kommuner och 5 landsting i geodatasamverkan.¹⁰⁰ Kommuner och landsting som deltar i Geodatasamverkan betalar en årsavgift som baseras på invånarantal, geografiskt verksamhetsansvar, tätortsareal och befolkningstäthet.¹⁰¹ Vid sidan av Geodatasamverkan tecknar enskilda kommuner och landsting avtal direkt med Lantmäteriet för köp av data, och även med mellanhänder som i sin tur har avtal med Lantmäteriet.¹⁰² Det finns antagligen också kommuner eller delar inom kommunen som köper data från leverantörer utan avtal med Lantmäteriet.¹⁰³

Ekonomistyrningsverket (ESV) har bedömt att flertalet kommuner ser fördelar med att vara med i Geodatasamverkan, medan behovet hos landstingen framstår som mer oklart.¹⁰⁴

Mot erläggande av en årlig avgift får parterna tillgång till samtliga geodata för användning inom det offentliga uppdraget, inkl. blåljusverksamhet. Data i Geodatasamverkan är dock inte öppna för någon som helst spridning eller användning utanför den offentliga uppgiften. För att möjliggöra en helt fri spridning i samhället, dvs. öppna geodata, är den årliga kostnaden beräknad till 142 miljoner kronor per år.

⁹⁹ Ekonomistyrningsverket (2017) Ny finansieringsmodell för grunddatautbyte mellan statliga myndigheter samt kommuner och landsting s. 19. "All geografisk information" innebär att Bild, Höjd och Swepos (Lantmäteriets stödsystem för satellitpositionering i Sverige) ingår. Dessa ingår inte i det avgiftsfria grunddatautbytet som sedan 1 jan 2017 ska vara gratis för statliga myndigheter.

¹⁰⁰ a. Ekonomistyrningsverket (2017) s. 20.

¹⁰¹ a. Ekonomistyrningsverket (2017) s. 20

¹⁰² a. Ekonomistyrningsverket (2017) s. 39.

¹⁰³ Här finns inga data men det är känt att t.ex. i uttryckningsfordonen som var först på plats i Västmanland så körde de med sina GPS:er Se t.ex. <http://www.lantmateriet.se/sv/Om-Lantmateriet/Om-oss/Arrangemang/almedalen/lantmateriet-i-almedalen-2016/hittar-hjalpen-fram-till-dig/>

¹⁰⁴ a. Ekonomistyrningsverket (2017) s. 48.

Regeringskansliet bereder förslag om avgiftsfritt grunddatautbyte mellan statliga myndigheter, kommuner och landsting

ESV har haft regeringens uppdrag att utarbeta och lämna förslag till en finansieringsmodell för avgiftsfritt informationsutbyte av grunddata mellan statliga myndigheter, kommuner och landsting, med utgångspunkt i den information som omfattas av det avgiftsfria grunddatautbytet mellan statliga myndigheter.¹⁰⁵

ESV har föreslagit att Lantmäteriets tjänster som ingår i Geodatasamverkan görs avgiftsfria för kommuner och landsting. I ESV:s förslag ingår, förutom de uppgifter som ingår i det avgiftsfria grunddatautbytet mellan statliga myndigheter, även Bild, Höjd och Swepos, tjänster som redan i dag ingår i Geodatasamverkan och som ESV bedömer att kommuner och eventuellt landsting har ett behov av.¹⁰⁶ Förslagen från ESV bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Diskussioner pågår om en ny samverkansmodell för geodata

Ett arbete pågår också mellan Lantmäteriet och SKL kring möjligheterna att införa en ny samverkansmodell för geodata. Lantmäteriets föreslagna modell bygger på att Lantmäteriet får anslag för att öppna geodata och att kommunerna då skulle kunna få tillgång till samtliga grunddata från Lantmäteriet utan kostnad. Förslaget skulle därmed kunna innebära att kostnaderna för ett avgiftsfritt utbyte av grunddata till viss del skulle finansieras genom en minskad ersättning till kommunerna.¹⁰⁷

14.15.3 Grunddatautbytet inom staten är till viss del numera avgiftsfritt

Sedan den 1 juli 2017 får statliga myndigheter tillgång till fastighetsinformation och viss geografisk information avgiftsfritt, för användning inom det offentliga uppdraget. Innan dess fakturerade Lantmäteriet andra myndigheter för efterfrågade uppgifter. För-

¹⁰⁵ a. Ekonomistyrningsverket (2017) s. 6.

¹⁰⁶ a. Ekonomistyrningsverket (2017) s. 48.

¹⁰⁷ a. Ekonomistyrningsverket (2017) s. 22.

ändringen innebar bland annat en förstärkning av Lantmäteriets anslag för att tillhandahålla geodata utan avgift till myndigheterna. De uppgifter som omfattas är uppgifter i folkbokföringsregistret, näringslivsregistret, vägtrafikregistret och fastighetsregistret samt viss geografisk information.¹⁰⁸ Den geografiska information som gjorts avgiftsfri är information från fastighetsregistret samt viss geografisk information.¹⁰⁹ Lantmäteriets tjänster Bild, Höjd och Swepos omfattas inte.¹¹⁰

Regeringen har uttryckt att en ordning där statliga myndigheter fakturerar varandra för uppgiftsutbyte är ineffektiv, bland annat eftersom ett avgiftsuttag mellan myndigheter ökar de administrativa kostnaderna och bidrar till att myndigheter använder mellanhänder, vilket skapar risk för sämre registerkvalitet.¹¹¹ Regeringen anser att det i stället är mer effektivt med ett avgiftsfritt utbyte av grunddata mellan statliga myndigheter. Regeringen har därför föreslagit att 64 miljoner ska avsättas genom höjda anslag och med full finansiering för ett avgiftsfritt grunddatautbyte av viss geografisk information mellan statliga myndigheter från och med 1 juli 2017.¹¹²

14.15.4 Vikten av avgiftsfria data

Det är viktigt att en gemensam grundläggande kvalitetsnivå på geodata bör finnas att tillgå för samtliga hjälporgan och den nationella alarmeringsfunktionen. Kvaliteten på de geodata som används av den nationella alarmeringsfunktionen och av hjälporganen får inte vara beroende av hjälporganens ekonomi. Det har därför varit utredningens utgångspunkt att de ytterligare data som förmedlas i det gemensamma systemet för geodata, bör förmedlas avgiftsfritt till hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen.

¹⁰⁸ Prop. 2016/17:1, utg. omr. 18.

¹⁰⁹ www.lantmateriet.se/globalassets/kartor-och-geografisk-information/geodataprodukter/produktförteckning.pdf

¹¹⁰ Bild är Lantmäteriets Ortofotodata. Genom ortofoto kan alternativa vägar till en olycksplats eller byggnad åskådliggöras, som inte finns med på den topografiska webbkartan eller på Trafikverkets vägdata. Höjd är en egen karta som beskriver enbart höjdförhållanden. Swepos är ett nationellt nät av permanenta referensstationer för positionering, a. Ekonomistyrningsverket (2017) s. 19.

¹¹¹ a. Ekonomistyrningsverket (2017) s. 31.

¹¹² Prop. 2016/17:1 utg. omr. 22 s. 116, bet. 2016/17:TU.

I avsnitt 14.8 ovan har utredningen föreslagit att MSB ska få i uppdrag att definiera de ytterligare geodata som ska tillgängliggöras för hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen inom ramen för det gemensamma systemet för geodata, liksom att beräkna kostnader för detta och föreslå lämplig finansiering. Urvalet av de ytterligare geodata som ska tillgängliggöras bör baseras på deras praktiska betydelse för att underlätta snabba och effektiva hjälpinsatser. Det är utredningens uppfattning att vissa av de geodata som kan vara aktuella att tillgängliggöra är öppna i dag, medan andra kan tillgängliggöras mot avgift. Vidare producerar både offentliga och privata organisationer sådana geodata. En komplicerande faktor är att nyttan av de data som kan komma att tillgängliggöras troligen är olika stor för olika hjälporgan.

MSB bör i sitt arbete ta fram förslag på hur hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen kan få tillgång till dessa geodata (som MSB definierat) utan någon extra kostnad, dvs. förslag på finansiering av tillgängliggörandet. Eftersom hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen, som kommer att vara de som drar nytta av dessa geodata, representerar samtliga förvaltningsnivåer, bör ett förslag på finansiering rimligen kunna utgå ifrån att kostnaderna delas mellan stat- och kommunnivån. I detta arbete kan ESV:s finansieringsförslag gällande ett avgiftsfritt utbyte av grunddata mellan statliga myndigheter och kommuner och lands-ting vara en utgångspunkt.

14.16 Den gemensamma geodatjänsten bör följas upp

Bedömning: Regeringen bör följa upp om den gemensamma geodatjänsten lett till effektivare hjälpinsatser i samband med alarmering.

Statskontoret bör få i uppdrag av regeringen att följa upp effekterna av den gemensamma geodatjänsten.

Skälen för utredningens bedömning

Arbetet med att åstadkomma mer enhetliga och bättre geodata för samhällets hjälporgan har pågått under lång tid. När arbetet inleds för att förverkliga en gemensam geodatatjänst är det viktigt att också följa upp i vilken mån de identifierade behoven möts och hur effekterna av en gemensam geodatatjänst ser ut när det handlar om snabba och effektiva hjälpinsatser. Utredningen har kunnat konstatera att beräkningar av samhällsnyttor kopplade till användning av geodata ofta saknas. I detta sammanhang framstår utredningens förslag om en gemensam geodatatjänst som intressant att följa upp och utvärdera.

Statskontoret har ett instruktionsenligt uppdrag att följa upp och utvärdera statlig och statligt finansierad verksamhet. I uppdraget ingår bland annat att redovisa effekter av statliga åtgärder.¹¹³ Det är utredningens uppfattning att Statskontoret bör kunna få i uppdrag av regeringen att följa upp effekterna av införandet av den gemensamma geodatatjänsten, så snart tjänsten har införts. Uppföljningen kan ses som en del i Statskontorets instruktionsenliga uppdrag och finansieringen bör rymmas inom myndighetens förvaltningsanslag.

14.17 Regeringen bör göra det möjligt att dra nytta av redan existerande tekniska möjligheter

Bedömning: Regeringen bör fortsatt verka för att underlätta positionering av nödställda och händelser genom utvidgad användning av så kallad Advanced Mobile Location (AML-teknik).

Skälen för utredningens bedömning

Advanced Mobile Location (AML) är en teknik som möjliggör en mer träffsäker och exakt positionering än vad dagens tekniker medger, i de fall larmet inkommer från en smartphone. Genom AML-teknik kan platsfunktionen i inringarens telefon aktiveras (även om

¹¹³ Förordning (2013:198) med instruktion för Statskontoret (§ 1).

”platstjänster” är avstängd) och GPS- och Wifi-position kan skickas i form av ett SMS till larmcentralen.

SOS Alarm har till utredningen lyft fram vikten av att frågan får en snar lösning så att tekniken kan börja nyttjas i praktiken. AML-tekniken ger möjlighet att visa en GPS-position som är mycket mer exakt än den nuvarande mobilpositioneringen via så kallad cell-id som bolaget får använda; cirka 5 till 15 meter i radie jämfört med i snitt 3 kilometer med dagens lösningar, enligt bolaget.

Tekniken har inte ansetts förenlig med nuvarande reglering på området och används därför inte i dag för att lokalisera nödställda individer. Utredningen har kunnat konstatera att i dag möjliggörs samma exakta positionering av fordon genom eCall, om än genom annan teknik.

Frågan drivs från regeringens sida inom ramen för arbetet med EU-kommissionens förslag till förordning om integritet och telekommunikation (ePrivacy)¹¹⁴.

Det har inte legat i utredningens uppdrag att utreda möjligheterna att använda tekniken. Utredningen vill dock betona vikten av att arbetet för att dra nytta av tekniken påskyndas, dels för att bibehålla fortsatt hög legitimitet för samhällets alarmeringstjänst, dels för att kunna åstadkomma snabbare och effektivare hjälpinsatser.

Utredningen kan konstatera att digitaliseringen innebär många möjligheter till ytterligare stöd och verktyg för att lokalisera en nödställd. Den utveckling som var och en kan dra nytta av i sina mobiltelefoner genom appar och andra tjänster, sker i dag i högt tempo och framtidens kapaciteter kommer troligen att vara ännu högre, något som också kommer att underlätta för en nationell alarmeringsfunktion och hjälporganen i navigering och positionering. Redan dagens möjligheter kan leda till frustration hos aktörerna, när det är tydligt att det finns ett glapp mellan de tekniska möjligheterna och det systemstöd som verksamheter och myndigheter kan ge. Många saknar ett gemensamt och lättanvänt system där informationen kan integreras, uppdateras och aggregeras på ett sätt som passar hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen. Det är utredningens uppfattning att de möjligheter

¹¹⁴ www.datainspektionen.se/dataskyddsreformen/. Förordningen ska gälla för tele- och internetoperatörer och som ska ersätta det nuvarande direktivet 2002/58/EG.

som teknik- och branshutvecklingen ger bör kunna komplettera det stöd som samhället garanterar aktörerna genom tvingande reglering och offentlig finansiering.

15 Offentlighet, sekretess, tillsyn, överföring av uppgifter och personlig integritet

15.1 Utredningens uppdrag

Regeringens utgångspunkt i direktivet till utredningen är att det bör råda så stor offentlighet och insyn som möjligt i verksamheten hos den nationella alarmeringsfunktionen, oavsett i vilken form verksamheten bedrivs.¹ Det ska också enligt direktivet beaktas att alarmeringsfunktionen vid larmbehandlingen behöver hantera personuppgifter av varierande slag och som ofta är av personlig och känslig karaktär.

I direktivet sägs vidare att samordningen inom den nationella alarmeringsfunktionen ska fungera så att den hjälpsökande bara ska behöva framföra sitt budskap en gång och inte förväntas eller tvingas upprepa det till flera aktörer i alarmeringskedjan. Genom en bättre samordning av larmhanteringen och att hjälporgan tidigt involveras genom t.ex. medlyssning och automatisk tillgång till relevanta uppgifter möjliggörs en effektiv och ändamålsenlig alarmering.

Utredningens uppdrag har enligt direktivet varit att analysera och föreslå vad som ska gälla i fråga om personuppgiftsbehandling, offentlighet och sekretess. Konstitutionella utgångspunkter i svensk grundlag, Europakonventionen² och inom EU-rätten (exempelvis rättighetsstadgan³) aktualiseras särskilt när det gäller dessa frågor.

¹ Dir. 2015:113.

² Europeiska konventionen d. 4 nov. 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som är införd i svensk rätt som vanlig lag sedan år 1995, se lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

³ Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Regeringen anger också i direktiven några mer specifika frågor som behöver prövas, nämligen

- vad som ska gälla för alarmeringsfunktionen i fråga om *vittnes- och editionsplikt och annan uppgiftsskyldighet* gentemot bland annat domstolar och brottsbekämpande myndigheter
- vilka befogenheter alarmeringsfunktionen ska ha när det gäller *elektronisk kommunikation* (inklusive telefonsamtal) beträffande att
 - *lokalisera,*
 - *avlyssna,*
 - *spela in,*
 - *avbryta* eller
 - *på annat sätt tekniskt hantera* elektronisk kommunikation (inklusive telefonsamtal) samt
 - *överföra nödvändiga uppgifter* (bland annat uppgifter om de telefonnummer som anropar den nationella funktionen, s.k. A-nummer) till hjälporganen för en effektiv alarmering.

I direktivet anges även särskilt att utredningen ska analysera och föreslå hur en rättslig reglering avseende alarmeringsfunktionen ska utformas i förhållande till den rättsliga regleringen på hälso- och sjukvårdsområdet, bland annat reglerna om patientsekretess enligt patientsäkerhetslagen (2010:559) och personuppgiftsbehandling enligt patientdatalagen (2008:355).

Utredningen har i ett tilläggsdirektiv getts uppdraget att analysera och föreslå hur hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen vid alarmering och genomförande av hjälpinsatser på ett effektivt sätt ska kunna *dela sådan information med varandra som är av väsentlig och omedelbar betydelse för såväl blåljuspersonalens säkerhet som effektiva hjälpinsatser*.⁴ I tilläggsdirektivet anges också att utredningen ska analysera och föreslå, med stort hänsynstagande till enskildas behov av personlig integritet och rättssäkerhet, hur

⁴ Dir. 2017:84.

den rättsliga regleringen av personuppgiftsbehandling och sekretess bör vara utformad för ett så effektivt informationsutbyte som möjligt.

Sammanfattningsvis kan utredningens uppdrag i dessa delar sägas handla om att balansera enskildas behov av ett skydd för den personliga integriteten mot intresset av insyn i alarmeringsfunktionen samt behovet av att alarmeringsfunktionen ges de befogenheter som krävs för att effektivt kunna hantera sin verksamhet.

Utredningen har strävat efter att hitta *balanspunkten* mellan dessa behov och intressen, eftersom informationsutbytet mellan aktörerna inom samhällets alarmeringstjänst inte får ske på bekostnad av enskildas integritet.

Direktiven anger inte uttryckligen att det finns behov av att förändra de regler om offentlighet, sekretess och personlig integritet som gäller för respektive hjälporgan. Utredningen har tolkat detta som att utredningen som huvudregel har haft att utgå från gällande reglering. I några fall har utredningen dock identifierat ett behov av ändringar, vilka föreslås i avsnitt 15.5 och framåt. I de fall som utredningen har identifierat frågeställningar som behöver utredas vidare påpekas det i kapitel 19.

En utgångspunkt har för utredningen varit att göra så begränsade ändringar som möjligt i regelverket om offentlighet, sekretess och personlig integritet. Detta för att inte riskera att skyddet för enskildas personliga integritet urholkas på ett sätt som inte kan motiveras. Men också för att sådana ändringar skulle kunna få konsekvenser som är svåra att överblicka. Utredningen har därför strävat efter att föreslå en ordning som kan fungera då den nya nationella alarmeringsfunktionen kommer på plats, och som kan föra samarbetet mellan alarmeringsfunktionen och hjälporganen framåt. Utredningen bedömer att det är mer lämpligt att eventuella större reformer på offentlighets- och sekretessområdet övervägs senare, då den nya organisationen finns på plats och man t.ex. kan bedöma vilken effekt den förbättrade samordning och den gemensamma tekniska lösning som utredningen föreslagit har haft för att effektivisera informationsdelningen.

15.2 Alarmeringstjänstutredningens betänkande och remissinstansernas synpunkter

15.2.1 Alarmeringstjänstutredningens överväganden och förslag

Alarmeringsmyndighetens rätt att spela in nödsamtal skulle regleras i förslaget till lag om alarmering

Alarmeringstjänstutredningen föreslog att lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler skulle upphävas.⁵ I en ny lag om alarmering föreslogs en 7 § angående förutsättningar för inspelning med lydelsen:

Nödsamtal på larmnummer 112 eller annan larmväg får spelas in i syfte att säkerställa den information som lämnas under samtalet samt behövs för uppföljning och kontroll av larmbehandlingen.⁶

Förslag om ny sekretessregel i offentlighets- och sekretesslagen

Förslaget att bilda en Alarmeringsmyndighet ansågs tillgodose kraven på offentlighet och medge insyn i verksamheten, och att verksamheten kom att omfattas av de regelverk som finns i form av förvaltningslagen (1986:223) och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400; OSL).⁷

Alarmeringstjänstutredningen föreslog en ny sekretessregel som skulle placeras efter 32 kap. 2 § i OSL. Den skulle ersätta regeln om tystnadsplikt i 4 § lagen om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler. Den föreslagna sekretessregeln var avsedd att tillämpas inom verksamhet som skulle bedrivas enligt den föreslagna lagen om alarmering. Föremålet för sekretess var uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden om det kunde antas att den enskilde eller någon närstående till denne led skada eller men om uppgiften röjdes. För uppgift i en allmän handling skulle sekretessen gälla i högst tjugo år.⁸

⁵ SOU 2013:33, s. 30.

⁶ a. bet. s. 30.

⁷ a. bet. s. 194.

⁸ a. bet. s. 31.

Enligt Alarmeringstjänstutredningen skulle paragrafen vara tillämplig på den personal som var verksam inom alarmering, larmoperatörer, larmdirigenter och andra som var direkt verksamma inom alarmering. Offentlighet skulle vara huvudregeln men sekretess kunde föreligga om det i enskilda fall fanns en konkret risk för att den som uppgifterna avsåg kunde skadas eller lida men om uppgiften röjdes.⁹

Tillsyn

Alarmeringstjänstutredningen föreslog att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) skulle ansvara för tillsyn av Alarmeringsmyndighetens verksamhet och alarmeringsförhållanden i landet. Enligt Alarmeringstjänstutredningen skulle det samlade ansvaret för larmmottagning och larmbehandlingens inledande skede utgöra en god grund för löpande uppföljning och övervakning av alarmeringsförhållandena.¹⁰

15.2.2 Remissinstansernas synpunkter

När det gäller den föreslagna sekretessregeln i OSL instämde majoriteten av remissinstanserna i att det fanns ett behov av en ny regel som reglerade sekretess. Remissinstanserna hade synpunkter på i huvudsak språket, utformningen och placeringen av den föreslagna regeln. Synpunkterna handlade om följande:

- För ett överskådligare och tydligare sammanhang borde regeln i stället placeras efter 32 kap. 8 § OSL, som reglerar sekretess som avser räddningsinsatser, undersökningar av olyckor och tillsyn, alternativt arbetas ihop med den regeln till en ny paragraf då skaderekvisiten i bestämmelserna var densamma.
- Det behövde övervägas att införa en sekretessbrytande regel i anslutning till den föreslagna sekretessregeln. Syftet med det skulle vara att tydliggöra att Alarmeringsmyndigheten fick lämna ut uppgifter till andra offentliga hjälporgan än dem som den

⁹ a. bet. s. 223.

¹⁰ a. bet. s. 210.

enskilde begär hjälp av. Vidare ansågs det behöva övervägas behovet av en sekretessbrytande regel även i 25 kap. 11 § OSL i syfte att tydliggöra att myndigheten fick lämna ut uppgifter som kan falla under hälso- och sjukvårdssekretessen till polis, räddningstjänst eller andra hjälporgan som myndigheten skulle ha till uppgift att förse med larmmeddelande.

- Den föreslagna ändringen kunde ge sekretess i maximalt 20 år medan motsvarande sekretess hos Arbetsmiljöverket enligt 28 kap. 14 § OSL föreskrev sekretess i högst 50 år. T.ex. skulle en arbetstagare som larmar om akuta förhållanden på en arbetsplats därför ges ett betydligt längre skydd i anmälan i ärende om arbetarskydd inom Arbetsmiljöverket.
- Det behövde övervägas om det föreslagna sekretessskyddet behövde stärkas för att det inte skulle föreligga några tveksamheter kring vilken information som en person som larmar kan lämna till en larmoperatör.
- Det ifrågasattes om den föreslagna regeln gav tillräckligt tydlig ledning i fråga om hanteringen av s.k. A-nummer, t.ex. hur uppgifterna fick hanteras hos Alarmeringsmyndigheten och under vilka förutsättningar uppgifterna fick lämnas vidare till andra parter. Remissinstanserna framhöll att skyldigheten för telefonitillhandahållare att lämna ut uppgifter även fortsättningsvis borde begränsas till att gälla i förhållande till en instans i samhället. Det ansågs vidare behöva vara tydligt hur uppgifterna sedan skulle få hanteras hos denna instans och under vilka förutsättningar uppgifterna fick lämnas vidare till andra parter, t.ex. separata larmcentraler eller hjälporgan.
- Det saknades en noggrann redogörelse för och analys av de regelverk som styr informationsutbytet myndigheter emellan och skyddet av de känsliga uppgifterna vid sådant informationsutbyte. Det efterfrågades klarläggande av vilken sekretess som skulle gälla i förhållande till exempelvis anhöriga och media.
- Det behövde göras en analys och översyn av sekretessrättsliga frågeställningar även i arbetet med att utveckla en gemensam teknisk plattform.

- Det saknades en utförlig och noggrann analys av dess konsekvenser för den personliga integriteten och analys av eventuella författningsändringar som kunde behövas för att säkerställa tillräckligt integritetsskydd.

Remissinstanserna lämnade inga specifika synpunkter på utformningen av regeln om inspelning i den föreslagna lagen om alarmering.

När det gäller tillsyn tillstyrkte flera remissinstanser förslaget. Vidare ansågs det angeläget med en samlad uppföljning och tillsyn. Vissa remissinstanser ansåg att tillsynsuppdraget borde kompletteras så att hela larmkedjan beaktas och att någon borde ha i uppdrag att följa larmets väg. Andra ansåg att t.ex. Rikspolisstyrelsen och Socialstyrelsen skulle medverka i tillsynen av vissa specifika delar av alarmeringstjänsten. Andra menade att det var oklart vad tillsynsansvaret skulle omfatta. Flera remissinstanser påpekade att alarmeringsverksamheterna och dess personal lyder under Inspektionens för vård och omsorg (IVO) tillsyn när larmbehandlingen avser hälso- och sjukvårdsärenden. Det föreslogs att IVO även fortsättningsvis skulle vara tillsynsmyndighet över sjukvårdspersonalen och den katastrofmedicinska beredskapen samt att Rikspolisstyrelsen skulle ha motsvarande ansvar för polisens arbete inom larm- och räddningstjänst.

15.3 SOS Alarm Sverige AB har begärt vissa klagöanden

Under år 2011 begärde SOS Alarm Sverige AB (SOS Alarm) klagöanden av regeringen i ett antal avseenden som rör i detta kapitel aktuella frågor. Regeringen hänvisade då till Alarmeringstjänstutredningen.¹¹ Regeringen har nu hänvisat till att dessa frågor ska behandlas av 112-utredningen.¹²

SOS Alarm har hos regeringen begärt vägledning angående utlämning av uppgifter i samband med brottsutredning.¹³ Bakgrun-

¹¹ Riksrevisionen (2015), RIR 2015:11, s. 74 f.

¹² Rskr. 2015/16:50, s. 10.

¹³ Begäran från SOS Alarm angående SOS Alarms sekretessplikt vid samtal till nödnummer 112, daterad 2011-09-21 tillställd Försvarsdepartementet.

den var ett fall där både tingsrätt¹⁴ och hovrätt¹⁵, med hänsyn till editionsplikten i rättegångsbalken, ansåg att bolaget var skyldigt att lämna ut telefonnumret på en anonym tipsare (dvs. A-numret) angående ett misstänkt mord. Alarmeringstjänstutredningen behandlade inte frågan om A-nummer.¹⁶ SOS Alarm framförde i sitt remissvar på Alarmeringstjänstutredningens förslag att detta fortsatt behövde utredas.

SOS Alarm har även begärt att regeringens beslut från 1981 enligt 2 § lagen om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler ska ändras.¹⁷ Beslutet ger bolaget tillstånd att spela in, avlyssna och avbryta telefonsamtal och anger villkor för detta. SOS Alarms begäran handlar bland annat om ändring av föråldrad terminologi i beslutet, om att ta bort kravet på att meddela den som ringer att avlyssning och inspelning sker och om förlängning av lagringstid. SOS Alarm har lämnat ett förslag på hur ett nytt beslut skulle kunna utformas. Riksrevisionen har konstaterat att Alarmeringstjänstutredningen inte gav vägledning i denna fråga eftersom utredningen, som föreslog att lagen skulle upphävas och att en ny lag för bland annat inspelning skulle gälla, inte lämnade något tydliggörande avseende lagringsfrågor.¹⁸

15.4 Gällande rätt

I detta sammanhang är det viktigt att ha i åtanke att frågor om offentlighet och sekretess i den nationella alarmeringsfunktionens verksamhet är starkt kopplade till frågan om valet av organisationsform. Valet av organisationsform påverkar vilka författningar som blir tillämpliga. För statliga och kommunala myndigheter, men inte för privaträttsliga subjekt, gäller exempelvis tryckfrihetsförordningen, förvaltningslagen, OSL och arkivlagen (1990:782).

¹⁴ Malmö tingsrätts beslut 2010-03-26 i mål B 2539-10.

¹⁵ Hovrätten över Skåne och Blekinge, beslut 2010-05-17 i mål Ö 980-10.

¹⁶ Riksrevisionen (2015), RIR 2015:11, s. 73 f.

¹⁷ Begäran daterad 2011-09-26.

¹⁸ Riksrevisionen (2015), RIR 2015:11, s. 74.

15.4.1 Grundläggande rättigheter och friheter anges i svensk grundlag, Europakonventionen och följer av EU-rätten

Genom svensk grundlag, Europakonventionen¹⁹ och EU-rätten (exempelvis rättighetsstadgan²⁰) fastställs ett antal grundläggande rättigheter och friheter för medborgarna.²¹ På både europeisk och nationell nivå finns dessutom en lång rad lagar och andra författningar som erbjuder ett mer detaljerat och långtgående skydd för flera av dessa grundläggande fri- och rättigheter.²²

De flesta rättigheterna är relativa rättigheter som lagligt kan begränsas i viss utsträckning och under vissa förutsättningar.²³ Några av de relativa rättigheterna är av särskilt intresse för utredningen.²⁴ Det är dels rättigheter som syftar till att skydda den personliga integriteten, dels vad som ibland kallas demokratiska rättigheter.²⁵

Skyddet för den personliga integriteten handlar om rättigheter som tillgodoser rätten till privatliv, dataskydd, skydd mot husrannsakingar och rätt till förtrolig kommunikation. När det gäller skyddet för den personliga integriteten vid elektronisk kommunikation uppstår ofta principiella konflikter mellan statens och individens intressen.²⁶

Demokratiska rättigheter handlar om positiva och negativa opinionsfriheter som t.ex. yttrandefrihet, tryckfrihet och åsiktsfrihet som samtliga syftar till att möjliggöra och bibehålla en demokratisk diskussion i samhället.²⁷

¹⁹ Europeiska konventionen d. 4 nov. 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som är införd i svensk rätt som vanlig lag sedan år 1995, se lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

²⁰ Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

²¹ Derlén, Mattias, Lindholm Johan och Naarttijärvi, Markus, Konstitutionell rätt, 1 uppl., Stockholm 2016, s. 253 och 297.

²² Derlén m.fl., s. 298.

²³ Derlén m.fl., s. 259 och 269.

²⁴ Se kapitel 16 när det gäller skyddet för näringsfrihet och allas likhet inför lagen.

²⁵ Derlén m.fl., s. 298 f och s. 314.

²⁶ Derlén m.fl., s. 315.

²⁷ Derlén m.fl., s. 298 f.

Kort om rättigheter som skyddar den personliga integriteten

Skyddet för privat- och familjelivet regleras i artikel 8 Europakonventionen, 2 kap. 6 § regeringsformen och artikel 7 rättighetsstadgan.

Dataskydd är en särskilt viktig del i skyddet av privatlivet och är på samma gång en självständig och en kompletterande aspekt av skyddet av privatlivet. I Europakonventionen och rättighetsstadgan har dataskyddet och skyddet för personuppgifter fått en särskild ställning (se artikel 8).²⁸

Rättighetsstadgan grundas på 1995 års dataskyddsdirektiv²⁹, Europakonventionen samt Europarådets konvention av den 28 januari 1981 om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter³⁰. Som komplement till rättigheten om skydd för personuppgifter finns krav på upprätthållande av dataskydd i artikel 16 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt³¹ (Funktionsfördraget; FEUF).³² Den nuvarande nationella regleringen rörande personuppgiftsbehandling, exempelvis personuppgiftslagen (1998:204; PUL), bygger på 1995 års dataskyddsdirektiv.³³ Dataskyddsdirektivet kommer att ersättas av en ny allmän dataskyddsförordning i maj 2018 (dataskyddsförordningen) och PUL kommer att upphävas vilket beskrivs närmare i avsnitt 15.7.1.

Skyddet för den personliga integriteten är inte absolut. Det skydd som ges i 2 kap. 6 § regeringsformen kan exempelvis begränsas genom lag (2 kap. 20 § regeringsformen).

Kort om demokratiska rättigheter

Tryck- och yttrandefrihet regleras i Europakonventionen artikel 10, 2 kap. 1 § regeringsformen, tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen och rättighetsstadgan (artikel 11).³⁴

²⁸ Derlén m.fl. s. 300 och 318.

²⁹ Europaparlamentet och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskildas personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EGT L 281.23.11.1995, s. 31).

³⁰ Europarådets konvention av den 28 januari 1981 om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter har ratificerats av samtliga medlemsstater.

³¹ Se konsoliderad version av Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUT 2012 C 326/47.

³² Derlén m.fl., s. 326.

³³ Derlén m.fl., s. 326.

³⁴ Derlén m.fl., s. 300.

Av 2 kap. 23 § regeringsformen följer att yttrande- och informationsfriheten får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Detta ger alltså en möjlighet att reglera tystnadsplikt. Dessa begränsningsgrunder har sin motsvarighet i OSL. Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas och i övrigt får begränsningar i yttrandefriheten och informationsfriheten endast göras om särskilt viktiga skäl föranleder det. Regeln i 2 kap. 21 § regeringsformen sätter ytterligare gränser i form av krav på proportionalitet, icke-diskriminering och att begränsningar inte får hota den fria åsiktsbildningen.³⁵

Tryckfrihetsförordningen tillgodoser, förutom möjligheten att trycka skrifter, även möjligheten att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter, den s.k. offentlighetsprincipen.³⁶ Offentlighetsprincipen (även kallad handlingsoffentlighet) kan enligt tryckfrihetsförordningen begränsas i lag om det är påkallat med hänsyn till vissa särskilt uppräknade ändamål, bland annat rikets säkerhet, intresset att förebygga och beivra brott och skyddet för enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. Den lag som reglerna om handlingssekretess enligt huvudregeln ska finnas i är OSL.³⁷

Sekretess innebär förbud att röja uppgift vare sig det sker muntligen eller utlämnande av allmän handling eller på annat sätt, dvs. både handlingssekretess och tystnadsplikt. När sekretessregler medför tystnadsplikt begränsar det alltså yttrandefriheten (jfr 1 kap. 1 § OSL).³⁸ Tystnadsplikt måste därför vara föreskriven i författning om den inte uppkommit i ett rättsförhållande mellan enskilda, t.ex. genom avtal. I offentlig verksamhet regleras tystnadsplikt huvudsakligen i OSL medan regler om tystnadsplikt för privata organ kan återfinnas i andra lagar.³⁹ Åtskilliga regler om

³⁵ Derlén m.fl., s. 344f och Bohlin, Alf, Offentlighetsprincipen, 9 upp., Stockholm 2014, s. 167.

³⁶ Derlén m.fl., s. 358.

³⁷ Derlén m.fl., s. 358–360 och Bohlin, s. 167 f.

³⁸ Delbetänkande av Utredningen om 2016 års dataskyddsdirektiv, Brottsdatalog (SOU 2017:29), s. 629.

³⁹ Holmberg, Erik, Stjernquist Nils, Isberg Magnus, Eliason Marianne, Regner Göran, Grundlagarna, Kommentaren till 2 kap. 1 § regeringsformen, under rubriken *Yttrandefriheten* (Zeteo 21 april 2017).

tystnadsplikt syftar huvudsakligen till att skydda den personliga integriteten.⁴⁰

15.4.2 Offentlighets- och sekretesslagen

Sekretessreglernas uppbyggnad

Som huvudregel består en sekretessregel i OSL av tre huvudsakliga rekvisit som anger sekretessens föremål, räckvidd och styrka.

Föremålet för sekretessen är den information som kan omfattas av en sekretessregel, och anges i OSL genom ordet ”uppgift” tillsammans med en mer eller mindre långtgående precisering av uppgiftens art, t.ex. uppgift om en enskilds personliga förhållanden.

Räckvidden för sekretessen bestäms normalt genom att det i regeln preciseras att sekretessen bara gäller i en viss typ av ärende, viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet. Det är endast ett fåtal regler om sekretess som gäller utan någon begränsning av räckvidden.⁴¹

Styrkan i sekretessen avgörs som regel med hjälp av s.k. skaderekvisit där man skiljer mellan raka och omvända skaderekvisit. Utgångspunkten är att uppgifterna är offentliga vid raka skaderekvisit och att sekretess bara kan gälla om det *kan antas* att viss skada uppstår om det lämnas ut. Utgångspunkten är det motsatta vid omvända skaderekvisit, som alltså innebär en presumtion för sekretess. Endast om det *står klart* att uppgifterna kan röjas utan att viss skada uppstår får uppgifterna då lämnas ut. Sekretessen kan även vara absolut vilket innebär att de uppgifter sekretessen omfattar ska hemlighållas utan skadeprövning om uppgifterna begärs ut.⁴²

⁴⁰ Holmberg m.fl., Kommentaren till 2 kap. 23 § regeringsformen, under rubriken *Yttrande- och informationsfriheterna; inskränkingsändamål*.

⁴¹ Bohlin, s. 176–188 och SOU 2017:29, s. 629 f.

⁴² Bohlin, s. 176 f och 181 samt SOU 2017:29 s. 629 f.

Sekretessbrytande regler och överföring av sekretess

I förvaltningslagen finns en generell regel om att myndigheter ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten (6 §).⁴³ Möjligheten att kunna utbyta information är en viktig förutsättning för en väl fungerande samverkan mellan myndigheter. Enligt 6 kap. 5 § OSL ska en myndighet lämna ut uppgifter som den förfogar över när en annan myndighet begär det. Samtidigt framgår det av 8 kap. 1 § OSL att en uppgift som sekretess gäller för inte får röjas för andra myndigheter om inte annat anges i lagen.⁴⁴

Om en uppgift överlämnas till en annan myndighet följer som huvudregel sekretess inte med uppgiften.⁴⁵ Detta beror bland annat på att behovet av och styrkan i en sekretess inte kan bestämmas enbart med hänsyn till sekretessintresset. Detta måste i varje sammanhang vägas mot intresset av insyn i myndigheternas verksamhet. Denna avvägning kan mycket väl utfalla på ett annat sätt utanför det område där en sekretessregel gäller. Offentlighetsintresset kan således kräva att de uppgifter som behandlas som hemliga hos en myndighet är offentliga hos en annan myndighet som har inhämtat dem hos den förstnämnda.⁴⁶

OSL innehåller vissa s.k. sekretessbrytande regler som innebär att sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas ut till myndigheter under vissa förutsättningar. I 10 kap. OSL finns regler som bryter all sekretess eller sekretess enligt väldigt många sekretessregler. I 10 kap. 27 § OSL finns den s.k. generalklausulen. Den ger en möjlighet att lämna sekretessbelagd information till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Om en myndighet får en sekretessreglerad uppgift från en annan myndighet gäller sekretess för uppgiften hos den mottagande myndigheten endast om sekretess följer av en primär sekretessregel som är tillämplig hos den mottagande myndigheten eller av en regel om överföring av sekretess (7 kap. 2 § OSL). Det gäller även om en

⁴³ Förvaltningslagen (1986:223) ersätts av förvaltningslagen (2017:900) den 1 juli 2018. Nuvarande 6 § förvaltningslagen motsvaras av 8 § i förslaget till ny förvaltningslag.

⁴⁴ Bohlin, s. 188.

⁴⁵ Bohlin, s. 202.

⁴⁶ Eva Lenberg, Ulrika Geijer, Anna Tansjö, Offentlighets- och sekretesslagen (13 oktober 2017 Zeteo), Kommentaren till 1 kap. 3 §.

myndighet har elektronisk tillgång till en sekretessreglerad uppgift. I vissa fall har det föreskrivits att tillämpligheten av en viss angiven sekretessregel ska följa med uppgiften när den lämnas till en annan myndighet och det finns särskilda regler om överföring av sekretess till regeringen, riksdagen, JO och JK samt domstolarna.⁴⁷

I 11 kap. OSL finns några allmängiltiga regler om överföring av sekretess. De innebär att all sekretess överförs till vissa angivna typer av organ eller vissa angivna verksamheter.⁴⁸ 11 kap. 4 § OSL innehåller en regel om överföring av sekretess i de fall en myndighet har elektronisk tillgång hos en annan myndighet, s.k. direktåtkomst, till sekretessreglerade uppgifter i en upptagning för automatiserad behandling. Upptagningen ska vara tillgänglig med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas.⁴⁹

10 kap. och 11 kap. OSL innehåller alltså generella regler som sekretessbrytande regler respektive regler om överföring av sekretess. Det finns ytterligare sekretessbrytande regler och regler om överföring av sekretessen i de olika avsnitten i OSL.

15.4.3 Sekretess och tystnadsplikt för hjälporganen och SOS Alarm

Hälso- och sjukvården

För att skydda patienters integritet och begränsa vilka som får ta del av uppgifter om patienters hälsotillstånd och andra personliga förhållanden finns det *sekretessregler* för offentlig hälso- och sjukvård i OSL och *regler om tystnadsplikt* för enskilt driven hälso- och sjukvård i patientsäkerhetslagen (2010:659).⁵⁰

Reglerna om sekretess, både handlingssekretess och tystnadsplikt, finns för *den offentliga hälso- och sjukvården* i 25 kap. OSL. Sekretess gäller inom hälso- och sjukvården för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden om det inte

⁴⁷ Bohlin, s. 203 och Lenberg m.fl., Kommentaren till 11 kap. under rubriken *Inledning*.

⁴⁸ Lenberg m.fl., Kommentaren till 11 kap. under rubriken *Inledning*.

⁴⁹ Bohlin, s. 205 och Lenberg m.fl., Kommentaren till 11 kap. 4 §.

⁵⁰ Lenberg m.fl., Kommentaren till 25 kap. 1 § första stycket OSL, under rubriken *Sekretessbestämmelsens räckvidd*.

står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men. Sekretessen gäller med omvänt skaderekvisit, dvs. huvudregeln är att sekretess ska gälla. För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år (25 kap. 1 § OSL). Tystnadsplikten inom hälso- och sjukvården har i princip företräde framför meddelarfriheten (25 kap. 18 § OSL).⁵¹

För *den privata hälso- och sjukvården* ska de som ingår i personkretsen hälso- och sjukvårdspersonal iaktta tystnadsplikt⁵² enligt 6 kap. 12 och 13 §§ patientsäkerhetslagen. Begreppet hälso- och sjukvårdspersonal är således avgörande för tillämpligheten av reglerna om tystnadsplikt i patientsäkerhetslagen.⁵³ Patientsäkerhetslagen innehåller även en regel om tystnadsplikt i vissa fall för personer som inte uppfyller kraven på att utgöra hälso- och sjukvårdspersonal enligt lagen (6 kap. 16 § samma lag).

I 1 kap. 4 § patientsäkerhetslagen definieras begreppet hälso- och sjukvårdspersonal. Det är sju grupper som anses utgöra sådan personal. Punkt 1 avser den som har legitimation för ett yrke inom hälso- och sjukvården och punkt 2 är personal som är verksam vid sjukhus och andra vårdinrättningar och som medverkar i hälso- och sjukvård av patienter.⁵⁴ En personalkategori som avses med hälso- och sjukvårdspersonal enligt punkt 2 är enligt förarbetena till lagen exempelvis ambulanspersonal som transporterar patienter till och från sjukhus.⁵⁵ Dessa omfattas av reglerna om tystnadsplikt i 6 kap. 12 och 13 §§ patientsäkerhetslagen.⁵⁶

Tystnadsplikten innebär att den som tillhör eller har tillhört hälso- och sjukvårdspersonal inte obehörigen får röja vad han eller hon i sin verksamhet fått veta om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden (6 kap 12 § patientsäkerhetslagen). Sådan personal får inte heller obehörigen röja en uppgift från en enskild om någon annan persons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden om det kan antas att det finns en risk för att den

⁵¹ Bohlin, s. 243.

⁵² I det följande används begreppet *sekretess* när det är fråga om personer som omfattas av OSL och *tystnadsplikt* när det är fråga om personer som omfattas av annan lagstiftning, som t.ex. patientsäkerhetslagen eller lagen om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler.

⁵³ Sandén, Ulrika, Sekretess och tystnadsplikt inom offentlig och privat hälso- och sjukvård – Ett skydd för patientens personliga integritet, Uppsala 2012, s. 19, 50 f och 62.

⁵⁴ Sandén, s. 52.

⁵⁵ Se prop. 1993/94:149, s. 117 och Sandén, s. 57.

⁵⁶ Sandén, s. 59.

som lämnat uppgiften eller någon närstående till uppgiftslämnaren utsätts för våld eller allvarligt men om uppgiften röjs (6 kap. 13 § patientsäkerhetslagen). Som ett obehörigt röjande anses inte att någon fullgör sådan uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning (6 kap. 12–13 §§ patientsäkerhetslagen).

I patientsäkerhetslagen finns alltså en presumtion för tystnadsplikt för samma uppgifter som skyddas av sekretess enligt OSL. Endast om det i det enskilda fallet kan konstateras att varken patienten eller någon närstående till denne lider men av att uppgiften röjs får uppgift om en patient alltså lämnas till utomstående.⁵⁷ Tystnadsplikten enligt patientsäkerhetslagen har företräde framför meddelarfriheten (44 kap. 3 § OSL).

Kommunal och statlig räddningstjänst

Det finns en sekretessregel i 32 kap. 8 § OSL som gäller personal inom kommunala och statliga myndigheter i sådan verksamhet enligt lagen om skydd mot olyckor som avser utförande av räddningsinsatser, undersökning av olyckor eller tillsyn. Föremålet för sekretessen är *enskildas personliga och ekonomiska förhållanden*. De uppgifter som kan komma att omfattas av regeln är bland annat uppgifter om skadade personers hälsotillstånd och om förhållanden på en olycksplats, t.ex. en bostad, som avspeglar sociala och ekonomiska förhållanden. Presumtionen är för offentlighet. För uppgifter i allmänna handlingar är sekretesstiden högst 20 år.⁵⁸

Kommunal personal som utför uppgifter inom sjuktransportverksamhet samt vissa uppgifter inom IVPA-verksamhet (i väntan på ambulans) omfattas av hälso- och sjukvårdssekretessen i de delar som utgör hälso- och sjukvård.⁵⁹

⁵⁷ Sandén, s. 19, 50 f och 62.

⁵⁸ Lenberg m.fl., Kommentaren till 32 kap. 8 §.

⁵⁹ Prop. 2004/05:17, s. 18–20.

Polisens brottsbekämpande verksamhet

När polisen utför räddningsinsats i enlighet med sitt statliga ansvar gäller regeln i 32 kap. 8 § OSL även för polisen.

För polisens brottsbekämpande verksamhet⁶⁰ finns centrala regler om sekretess i 18 kap. och 35 kap. OSL.

Den s.k. utredningssekretessen eller förundersökningssekretessen återfinns i 18 kap. 1 § OSL och en korresponderande sekretessregel till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden finns i 35 kap. 1 § OSL.⁶¹ Sekretess gäller för uppgifter som hänför sig till förundersökning i brottmål, angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott eller polisens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott (18 kap. 1 § OSL).⁶²

Reglerna om utredningssekretess har försetts med ett rakt skaderekvisit som innebär att sekretess endast gäller om följden av att uppgifterna lämnas ut kan antas bli att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. För uppgifter i allmänna handlingar är sekretesstiden högst 40 år.⁶³

Sekretessen i 35 kap. 1 § OSL skyddar en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden och omfattar bland annat uppgifter i utredning enligt reglerna om förundersökning i brottmål, användning av tvångsmedel och annan verksamhet som polisen bedriver som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. Regeln har försetts med omvänt skaderekvisit. Sekretess gäller alltså om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom/henne lider skada eller men. Vissa undantag från sekretessen finns i 35 kap. 6–7 §§ OSL. För uppgifter i allmänna handlingar är sekretesstiden högst 70 år.⁶⁴

⁶⁰ Även Kustbevakningen bedriver i vissa fall brottsbekämpande verksamhet. Kustbevakningen kan t.ex. inleda och bedriva förundersökning om utsläpp från fartyg.

⁶¹ Samma uppgift hos polisen kan alltså vara skyddad av en av dessa bestämmelser, eller av båda. Om så är fallet avgör OSL:s regler om konkurrens vilken bestämmelse som ska vara tillämplig.

⁶² Uppgifter som hänför sig till polisens brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamhet kan också skyddas genom reglerna om utrikes- respektive försvarssekretess (15 kap. 1 och 2 §§ OSL) och genom andra regler i 35 kap. OSL.

⁶³ Lenberg m.fl., Kommentaren till 18 kap. 1 §.

⁶⁴ Lenberg m.fl., Kommentaren till 35 kap. 1 §.

Tystnadsplikt för personal i larmcentral hos SOS Alarm

Eftersom personal i larmcentral hos SOS Alarm inte är offentligt anställda gäller inte OSL.⁶⁵

En regel om tystnadsplikt för den som är eller har varit verksam hos en alarmeringscentral finns i 4 § första stycket lagen om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler. Den som är eller har varit anställd hos en alarmeringscentral får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon fått veta beträffande vissa uppgifter som lämnats vid sådana telefonsamtal som avses i lagens 2 §. Tystnadsplikten omfattar uppgifter som rör en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden eller som rör förhållanden av betydelse för rikets försvar, folkförsörjningen eller förebyggandet och beivrandet av brott. I andra stycket erinras om att reglerna i OSL tillämpas i det allmännas verksamhet.⁶⁶

När det gäller personal hos SOS Alarm som utgör hälso- och sjukvårdspersonal i privat verksamhet är reglerna om tystnadsplikt i patientsäkerhetslagen tillämpliga. I 1 kap. 4 § patientsäkerhetslagen definieras vem som är hälso- och sjukvårdspersonal. Det är sju grupper som anses utgöra sådan personal. Av intresse i detta sammanhang är gruppen i punkt 1, som omfattar den som har legitimation för ett yrke inom hälso- och sjukvården respektive punkt 7 som avser personal vid larmcentral och sjukvårdsrådgivning som förmedlar hjälp eller lämnar råd och upplysningar till vårdsökande.⁶⁷

En legitimerad sjuksköterska som förmedlar råd och hjälp omfattas av 1 kap 4 § punkt 1 patientsäkerhetslagen eftersom han eller hon har legitimation.⁶⁸ Legitimerad personal som är verksam inom privat hälso- och sjukvård omfattas av reglerna om tystnadsplikt i 6 kap. 12 och 13 §§ patientsäkerhetslagen.⁶⁹

Larmoperatörer och jämställd personal som förmedlar eller lämnar hjälp vid vårdbehov omfattas av 1 kap. 4 § punkt 7 patientsäkerhetslagen. Regeln omfattar alltså t.ex. personal vid SOS Alarm som vid beställning av ambulans avgör i vilken prioriteringsgrad

⁶⁵ Lenberg m.fl., Kommentaren till 25 kap. 1 § OSL, under rubriken *Personalkrets*.

⁶⁶ Se exempelvis 25 kap. 1 § OSL för personal inom hälso- och sjukvården.

⁶⁷ Sandén, s. 52.

⁶⁸ Axelson, Ewa, Patientsäkerhet och kvalitetssäkring i svensk hälso- och sjukvård, En medicinsrättslig studie, Uppsala 2011, s. 224.

⁶⁹ Sandén, s. 56.

ambulansbeställningen ska verkställas eller om annan sjukvårdsresurs ska sändas för att komplettera eller ersätta ambulans samt sådan personal som besvarar frågor som rör sjukdomstillstånd och eventuell egenvård.⁷⁰

15.4.4 Vittnes-, editionsplikt och annan uppgiftsskyldighet gentemot bland annat domstolar och brottsbekämpande myndigheter

Vittnesplikt

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning (10 kap. 28 § OSL). En sådan uppgiftsskyldighet finns i rättegångsbalken. Var och en som inte är part i ett mål får höras som vittne i målet (36 kap. 1 § rättegångsbalken). Det finns alltså som huvudregel en skyldighet att avlägga vittnesmål, en s.k. vittnesplikt.

Det finns dock vissa undantag från vittnesplikten. Detta beskrivs ibland som ett frågeförbud (36 kap. 5 § rättegångsbalken). Frågeförbudet gäller exempelvis uppgifter som rör rikets säkerhet och vissa skyddsidentiteter. Vidare finns en uppräkningslista som innebär att advokater, läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter, familjerådgivare enligt socialtjänstlagen och deras biträden får höras som vittnen om något som i denna deras yrkesutövning anförtrots dem eller som de i samband därmed har erfarit, endast om det är medgivet i lag eller den till vars förmån tystnadsplikten gäller samtycker till det.⁷¹ När det gäller hälso- och sjukvårdspersonal omfattar frågeförbudet i 36 kap. 5 § rättegångsbalken alltså en mindre krets av hälso- och sjukvårdspersonal än den som omfattas av tystnadsplikt enligt OSL och patientsäkerhetslagen.⁷²

Tystnadsplikten för de personer som räknas upp är inte absolut och får därför vika för utredningsintresset när det gäller vissa brott (se 10 kap. 21 och 23 §§ OSL). Det gäller brott för vilka inte är

⁷⁰ Se prop. 1993/94:149, s. 117, Sandén, s. 62 samt Axelson, s. 224, och Dahlgvist, Anna-Lena, Sekretess inom rättsväsendet Stockholm 2007 s. 292 f.

⁷¹ Thunved, Anders och Clevesköld, Lars, Sekretess Handbok för socialtjänsten, 4 uppl. 2015 (17 februari 2017 Zeteo), s. 114 f.

⁷² Jämför SOU 2007:22 Del 1, s. 339 f.

stadgat lindrigare straff än fängelse i ett år, försök till brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, försök till brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år om gärningen innefattat ett försök till överföring av sådan allmänfarlig sjukdom som avses i 1 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168) och brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken eller som avses i lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor mot någon som inte har fyllt 18 år. Försvare har dock en absolut tystnadsplikt för sådant som de fått veta av en klient.⁷³

Edition

En part i ett mål kan ha intresse av att få tillgång till dokument som innehas av motparten eller någon annan. 38 kap. rättegångsbalken innehåller regler om skriftligt bevis, bland annat sådana regler som gör det möjligt för en part i en rättegång att få ut skriftliga handlingar från motparten eller tredje man om handlingarna har bevisbetydelse i målet, s.k. editionsregler.⁷⁴ Det är en förutsättning att rättegång inletts, för att editionsreglerna ska bli tillämpliga.⁷⁵

Den processuella *editionsplikten* regleras i 38 kap. 2 § rättegångsbalken.⁷⁶ Regeln gäller privata handlingar och inte allmänna handlingar hos myndighet.⁷⁷ Man skiljer alltså mellan olika typer av handlingar och det finns särskilda regler för allmänna handlingar som förvaras hos myndighet, som kan vara offentliga eller sekretessbelagda.⁷⁸ Vill en part få ut en allmän handling hos en myndighet kan parten vända sig till myndigheten och begära en kopia om handlingen är offentlig. Är handlingen sekretessbelagd finns möjlighet att ansöka om att rätten ska besluta att handlingen ska ges in till domstolen, s.k. *editionsbeslut* enligt 38 kap. 8 § rättegångsbalken. I regeln finns ett antal undantag från när rätten kan

⁷³ Bring, Thomas, Diesen Christian, Wilton Wahren Alexandra, Förhör, 3 uppl. 2008, avsnitt 2.5.1 Obehöriga att vittna, (17 februari 2017 Zeteo).

⁷⁴ Ekelöf, Per-Olof, Edelstam Henrik, Heuman, Lars, Rättegång IV, 7 uppl. 2009, s. 255 och 260.

⁷⁵ Ekelöf m.fl., s. 260, 262 och 309 f., Peter Fitger, Monika Sörbom, Tobias Eriksson, Per Hall, Ragnar Palmkvist, Cecilia Renfors, Rättegångsbalken version oktober 2016, kommentaren till 38 kap. 2 § rättegångsbalken (Zeteo 26 april 2017) och NJA 2003 s. 107.

⁷⁶ Fitger m.fl., kommentaren till 38 kap. 2 § rättegångsbalken.

⁷⁷ Ekelöf m.fl., s. 262.

⁷⁸ Ekelöf m.fl., s. 257.

besluta om att handlingen ska lämnas ut och undantagen knyter bland annat an till vittnesplikten.

Reglerna om editionsplikt i 38 kap. 2 § bygger på principen att editionsplikten ska vara av samma omfattning som skyldigheten för en part eller ett vittne att vittna.⁷⁹ Om uppgiften inte omfattas av vittnesplikt får den inte heller lämnas ut, om inte den till vars förmån sekretessen gäller har medgivit det.⁸⁰

Annan uppgiftsskyldighet

Som nämnts i föregående stycke avser reglerna om edition skriftliga handlingar.

För det fall att en part i ett mål har intresse av att få tillgång till något som inte utgör en skriftlig handling finns regler om syn av föremål i 39 kap. rättegångsbalken.

Ett yrkande om föreläggande för en part att lämna ut t.ex. en ljud- eller bildinspelning⁸¹ ska alltså prövas enligt reglerna om syn i 39 kap 5 § RB. I lagrummet sägs att, om någon innehar föremål som lämpligen kan flyttas till rätten och som kan antas ha betydelse som bevis, så är han skyldig att tillhandahålla föremålet för syn. Det finns dock vissa undantag från regeln. T.ex. är reglerna i 36 kap 6 § om vittnens rätt att vägra yttra sig tillämpliga i fråga om rätt för part eller annan att vägra att tillhandahålla föremål för syn.⁸²

15.4.5 Personuppgiftsbehandling

Konstitutionella utgångspunkter

Som nämnts tidigare finns det i Europakonventionen och rättighetsstadgan generella regler till skydd för privat- och familjeliv. Var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens enligt artikel 8 Europakonventionen. Rätten är inte absolut och utifrån vissa givna ändamål finns möjlighet att

⁷⁹ Ekelöf m.fl. s. 262 och NJA 2003 s. 107.

⁸⁰ Bring, Thomas, Diesen Christian, Förundersökning, Del VI Förundersökningens bedrivande, under rubriken *17.5 Editions föreläggande* (Zeteo 26 april 2017).

⁸¹ Jämför NJA 1992 s. 307 och NJA 1981 s. 791, som avsåg filmupptagningar.

⁸² Se NJA 1992 s. 307, som även hänvisar till NJA 1981 s. 791.

göra inskränkningar i nationell rätt. Motsvarande skydd finns i artikel 7 rättighetsstadgan. Rättighetsstadgan har samma innebörd och räckvidd som motsvarande artikel i Europakonventionen (se artikel 52.3 rättighetsstadgan).⁸³

Frågor rörande övervakning av enskilda faller under artikel 8 Europakonventionen, exempelvis olika former av avlyssning av telekommunikation. Till frågor om övervakning hör också frågor om dataskydd, såsom lagring, behandling och spridning av inhämtad information.

I rättighetsstadgan har dataskyddet fått en särskild ställning genom artikel 8.⁸⁴ Artikel 8 slår fast att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Sådana uppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rättelse av dem. En oberoende myndighet ska kontrollera att dessa regler efterlevs. Det framgår av artikel 52 I i vilken utsträckning inskränkningar får göras i de rättigheter som erkänns i stadgan. Utgångspunkten är att sådana inskränkningar endast får göras i lag och de ska vara förenliga med det väsentliga innehållet i rättigheterna. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och svarar mot ett allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.⁸⁵

Som nämnts tidigare innehåller även regeringsformen grundläggande regler om skydd för privat- och familjeliv. Av 1 kap. 2 § fjärde stycket regeringsformen framgår att det allmänna ska värna den enskildes privatliv och familjeliv. Detta konkretiseras i exempelvis 2 kap. 6 § regeringsformen andra stycket där det sägs att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Det skyddsvärda området är alltså avgränsat till att skydda enskilda mot *betydande* intrång. Både åtgärdens omfattning

⁸³ Derlén m.fl. s. 316 f.

⁸⁴ Derlén m.fl. s. 318.

⁸⁵ SOU 2017:29, s. 119 och Derlén m.fl., s. 326 f.

och arten av det intrång åtgärden innebär ska beaktas vid bedömning av vilka åtgärder som kan anses utgöra betydande intrång.⁸⁶ Denna rättighet kan begränsas genom lag. Sådana begränsningar får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den (2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen).

Den nuvarande svenska regleringen av behandling av personuppgifter

Som nämnts bygger den nuvarande nationella regleringen rörande personuppgiftsbehandling, exempelvis personuppgiftslagen (1998:204; PUL), på 1995 års dataskyddsdirektiv.⁸⁷

Dataskyddsdirektivet kommer dock att ersättas av en ny dataskyddsförordning som träder i kraft den 25 maj 2018. I samband med det kommer PUL att upphävas.⁸⁸ Utredningen har därför inte funnit anledning att gå in närmare på reglerna i PUL.be. Den nya dataskyddsförordningen beskrivs mer ingående i avsnitt 15.7.

PUL är subsidiär i förhållande till andra författningar. Det innebär att om det finns någon annan bestämmelse i annan lag eller förordning så gäller de framför reglerna i PUL (2 § PUL). Avvikande regler finns ofta i s.k. registerförfattningar som reglerar inrättandet och förfarandet av viktigare register eller annan behandling av personuppgifter på det offentliga området och i vissa fall även på det privata området.⁸⁹

Några exempel på registerförfattningar som har varit av särskilt intresse för utredningens uppdrag är patientdatalagen (2008:355), polisdatalagen (2010:361) och kustbevakningsdatalagen (2012:146). Vidare finns särlagstiftning i 6 kap. lagen (2003:389; LEK) om elektronisk kommunikation.⁹⁰ Likaså går regler om att myndigheter

⁸⁶ Holmberg m.fl., kommentaren till 2 kap. 6 § regeringsformen under rubriken *Skyddet mot intrång i den personliga integriteten*.

⁸⁷ Derlén m.fl., s. 326.

⁸⁸ Se förslag i SOU 2017:39, s. 49.

⁸⁹ Öman, Sören, Lindblom Hans-Olof, Personuppgiftslagen En kommentar, Kommentaren till 2 § (Zeteo 24 april 2017).

⁹⁰ Öman m.fl., Kommentaren till 2 §.

och enskilda får lämna ut uppgifter före reglerna i PUL, exempelvis 6 kap. 5 §§ OSL.⁹¹

Särskilt om vissa trafikuppgifter m.m.

Som tidigare nämnts finns speciallagstiftning om vissa typer av personuppgifter. I lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) finns närmare regler om behandling av trafikuppgifter m.m. samt integritetsskydd för sådana uppgifter. Här beskrivs kort den nuvarande ordningen beträffande sådana uppgifter.

Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation⁹²(LEK) innehåller regler om integritetsskydd och är en särslagstiftning i förhållande till PUL.⁹³

Skyddsregleringen i LEK omfattar vissa uppgifter såsom abonnentuppgifter, trafikuppgifter, lokaliseringsuppgifter som inte utgör trafikuppgifter (t.ex. uppgifter om positionering från en satellit) samt innehållet i de meddelanden som överförs genom elektroniska kommunikationstjänster. Med abonnentuppgifter avses sådana uppgifter som kan användas för att identifiera eller hitta en abonnent, och trafikuppgifter avser sådana uppgifter som inte främst är kopplade till abonnenten utan till kommunikationen som sådan.⁹⁴

Av särskilt intresse i detta sammanhang är *lokaliseringsuppgifter och A-nummer*, eftersom sådana uppgifter kan ha viss betydelse för att larmbehandlingen ska fungera (se avsnitt 15.5.4 och 15.5.5 nedan). Lokaliseringsuppgifter är sådana uppgifter som behandlas i ett elektroniskt kommunikationsnät eller av en elektronisk kom-

⁹¹ Öman m.fl., Inledning, under rubriken *Översyn och utarbetande av särslagstiftning*.

⁹² EU-kommissionen har i januari 2017 lämnat förslag till en ny förordning om integritet och elektronisk kommunikation som ska gälla för tele- och internetoperatörer och som ska ersätta det nuvarande direktivet om integritet och elektronisk kommunikation, se www.datainspektionen.se/dataskyddsreformen/ och förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om respekt för privatlivet och skydd av personuppgifter i samband med elektronisk kommunikation och om upphävande av direktiv 2002/58/EG (förordning om integritet och elektronisk kommunikation) Bryssel den 10.1.2017, COM(2017) 10 Final.

⁹³ Se Öman m.fl., Kommentaren till 2 §.

⁹⁴ Olsen, Lena (red.), Kommunikationsrätt i det elektroniska medielandskapet, 2013, upplaga 1:1, s. 174.

munikationstjänst och som visar den geografiska positionen för terminalutrustningen för en användare. A-nummer är numret på den som ringer.⁹⁵

Förmedling av nödsamtal är ett sådant viktigt allmänt intresse som inte ansetts enbart kunnat tillgodoses på marknads villkor och det föreskrivs särskilda regler för att säkerställa intresset.⁹⁶ Med nödsamtal avses i LEK samtal till samhällets alarmeringstjänst via ett nummer inom fastställd nummerplan för telefoni (1 kap. 7 § LEK). Den som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät eller en allmänt tillgänglig telefonitjänst ska medverka till att nödsamtal utan avbrott kan förmedlas avgiftsfritt för användare och avgiftsfritt lämna lokaliseringssuppgifter till den som tar emot nödsamtal (5 kap. 7 § LEK). Med lokaliseringssuppgift avses i lagen uppgift som behandlas i ett elektroniskt kommunikationsnät eller av en elektronisk kommunikationstjänst och som visar den geografiska positionen för terminalutrustningen för en användare (1 kap. 7 § LEK).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om på vilket sätt dessa skyldigheter ska fullgöras, eventuella undantag från skyldigheterna, vilka lokaliseringssuppgifter som omfattas och de krav som ska uppfyllas vid tillhandahållande av lokaliseringssuppgifter (5 kap. 7 § LEK). Genom 30 § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation har regeringen vidaredelegerat till Post- och telestyrelsen att meddela sådana föreskrifter. Post- och telestyrelsen har meddelat föreskrifter om förmedling av nödsamtal och tillhandahållande av lokaliseringssuppgifter till samhällets alarmeringstjänst (PTSFS 2008:2 senast ändrad genom PTSFS 2017:2).

I 6 kap. LEK finns närmare regler om behandling av trafikuppgifter samt integritetsskydd.

Uppgift om en uppringandes telefonnummer, namn, adress och för mobiltelefoni geografisk position för den som ringer kan vara känsliga uppgifter med hänsyn till den personliga integriteten. När det gäller lokaliseringssuppgifter som inte är trafikuppgifter, såsom uppgifter om position från satellit, och som rör användare som är fysiska personer eller abonnenter, får dessa normalt endast behandlas

⁹⁵ Själva A-numret innehåller ingen positionsuppgift, men man kan med hjälp av numret få abonnemangsinformation.

⁹⁶ Prop. 2002/03:110, s. 104.

sedan de avidentifierats eller samtycke till behandlingen getts. Viss i lagen angiven information om behandlingen ska lämnas innan ett sådant samtycke lämnas och samtycket kan när som helst återkallas. Det finns även möjlighet för användare eller abonnent som samtyckt till sådan behandling att tillfälligt kunna motsätta sig behandlingen av sådana uppgifter (6 kap 9 § LEK). Vidare ska den som tillhandahåller nummerpresentation tillhandahålla vissa möjligheter att förhindra nummerpresentation eller presentation av uppkopplat nummer eller att avvisa inkommande samtal på ett enkelt sätt (6 kap. 12 § LEK).

Det finns dock ett undantag som gäller nummerpresentation och lokaliseringssuppgifter i vissa fall. Den som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät eller en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst får för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller en regional alarmeringscentral som avses i lagen om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler åsidosätta skydd mot nummerpresentation och tillhandahålla en sådan myndighet eller organisation lokaliseringssuppgifter vid nödsamtal, utan samtycke eller trots vägran från abonnenten eller användaren (6 kap. 13 § LEK). Regeln är bara tillämplig på telefoni eftersom den gäller samtal.⁹⁷

Den personliga integriteten skyddas även genom en regel om tystnadsplikt. Den som i samband med tillhandahållande av ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst har fått del av eller tillgång till vissa närmare angivna uppgifter som rör ett meddelande får inte obehörigen föra vidare eller utnyttja det han eller hon har fått del av eller tillgång till. Tystnadsplikten omfattar uppgift om abonnemang, innehållet i ett elektroniskt meddelande eller annan uppgift som angår ett särskilt elektroniskt meddelande. (6 kap. 20 § LEK). Det är straffsanktionerat som brott mot tystnadsplikten enligt 20 kap. 3 § brottsbalken att obehörigen röja eller utnyttja sådana uppgifter i strid mot regeln.

Både brottsbekämpande och andra myndigheter har dock möjlighet att få tillgång till vissa uppgifter utan domstolsprövning i vissa fall. Ett undantag från tystnadsplikten är skyldigheten att lämna ut uppgifter till regional alarmeringstjänst som avses i lagen om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler (6 kap.

⁹⁷ a. prop., s. 394.

22 § LEK). Ersättning för att lämna ut andra uppgifter än lokaliseringsuppgifter till regional alarmeringscentral som avses i lagen om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler ska vara skälig med hänsyn till kostnaderna för utlämnandet (6 kap. 22 § LEK). PTS har tolkat att rättigheten och skyldigheten att lämna ut uppgifter endast gäller i förhållande till SOS Alarm.⁹⁸

Det finns även ett undantag från tystnadsplikten för att lämna ut uppgifter till Polismyndigheten (6 kap. 22 § LEK). Undantaget tillkom för att möjliggöra för Polismyndigheten att utföra sitt statliga räddningstjänstansvar för att efterforska personer som har försvunnit under sådana omständigheter att det kan befaras föreligga fara för deras liv eller allvarlig risk för deras hälsa.⁹⁹

Post- och telestyrelsen har ansvar för att se till att regelverket i LEK följs (1 kap. 3 § LEK och 2 § förordningen [2013:396] om elektronisk kommunikation). Myndigheten granskar och kontrollerar att krav och villkor som ställs i lag, föreskrifter och beslut som meddelats med stöd av lagen uppfylls av de operatörer som verkar på den svenska marknaden. Myndigheten kan vidta olika åtgärder för att få operatörerna att rätta sig om krav och villkor inte uppfylls. Myndigheten har också tillsynen över förmedling av nödsamtal till samhällets alarmeringstjänst.¹⁰⁰

Post- och telestyrelsens föreskrifter

PTS föreskrifter om förmedling av nödsamtal och tillhandahållande av lokaliseringsuppgifter till samhällets alarmeringstjänst (PTSFS 2008:2, senast ändrad genom PTSFS 2017:2) innehåller regler om förmedling av nödsamtal och tillhandahållande av lokaliseringsuppgifter till samhällets alarmeringstjänst samt om undantag från dessa skyldigheter. Med tjänstetillhandahållare avses en aktör som tillhandahåller en allmänt tillgänglig telefonitjänst enligt LEK.

Föreskrifterna reglerar bland annat förmedling av nödsamtal enligt koder fastställda i angiven specifikation och underrättelser vid störningar m.m. (2–3 §§).

⁹⁸ Se PTS remissvar på Alarmeringstjänstutredningen s. 4 och PTS Angående inhämtning av uppgifter om geografisk position vid sjö- och flygräddning 2015-11-20, dnr: 15-6001, s. 3.

⁹⁹ Prop. 2011/12:55, s. 103 ff.

¹⁰⁰ Olsen (red.), s. 67.

När det gäller lokaliseringssuppgifter vid förmedling av nödsamtal ska tjänstetillhandahållaren överföra den uppringandes telefonnummer (A-nummer) till samhällets alarmeringstjänst (4 §).

Ytterligare regler om lokaliseringssuppgifter finns i 5–6 §§. Vid förmedling av nödsamtal från en mobil nätanslutningspunkt ska tjänstetillhandahållaren överföra den geografiska positionen för användarens terminalutrustning till samhällets alarmeringstjänst. De överförda uppgifterna ska vara så korrekta och tillförlitliga som kan anses rimligt. Överföringen ska ske på ett sådant sätt att uppgifterna enkelt kan tas om hand av samhällets alarmeringstjänst. Vid förmedling av nödsamtal från en mobil nätanslutningspunkt ska tjänstetillhandahållaren, på begäran av samhällets alarmeringstjänst, tillhandahålla den geografiska adressen för abonnemanget, såsom faktureringsadress eller abonnemangsinnehavarens adress. Dessa uppgifter ska vara så korrekta och uppdaterade som kan anses rimligt (5 §).

Vid förmedling av nödsamtal i andra fall än från en mobil nätanslutningspunkt ska tjänstetillhandahållaren, på begäran av samhällets alarmeringstjänst, tillhandahålla den geografiska adressen för nätanslutningspunkten eller, om sådan adress inte kan fastställas, den geografiska adressen för abonnemanget, såsom faktureringsadress eller abonnemangsinnehavarens adress. Dessa uppgifter ska vara så korrekta och uppdaterade som kan anses rimligt (6 §).

I praktiken är det fyra olika informationselement som kan ge SOS Alarm upplysning om en inringandes position:

- A-nummer
- Kommunkod som tillförs 112-samtalet, t.ex. ”Fast telefoni Markaryd” eller ”Mobil telefoni Markaryd”
- Adress som mottas ur adressdatabas¹⁰¹ med hjälp av det mottagna A-numret
- Ungefärlig position på karta vid anrop från mobiltelefon.

¹⁰¹ Adressdatabasen drivs av Bisnode och alla teleoperatörer lämnar dagligen adressuppgifter på sina abonnenter till Bisnode.

SOS Alarms hantering av A-nummer i dag

PTS har till utredningen uppgett att de bedömer att SOS Alarms fortsatta behandling av exempelvis lokaliseringssuppgifter och A-nummer inte regleras av LEK efter att operatörer uppfyllt sina skyldigheter och att SOS Alarms hantering därefter därmed inte heller omfattas av PTS tillsyn.

SOS Alarm har till utredningen uppgett att bolaget utgår från tystnadspliktsregleringen i lagen om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler när det gäller hur bolaget hanterar A-nummer. SOS Alarm utgår som huvudregel från att den hjälpsökande genom att ringa nödnummer 112 ger ett s.k. presumerat samtycke till att SOS Alarm lämnar informationen och A-nummer vidare till adekvata hjälporgan. SOS Alarm arbetar också utifrån principen att en hjälpsökande ska kunna vara anonym om den så önskar.

SOS Alarm lämnar i dag information med bland annat A-nummer automatiskt till kommunal räddningstjänst som använder sig av samma systemstöd vid alarmering som SOS Alarm. Den automatiska överföringen i dessa fall anser SOS Alarm kan ha sin förklaring i att system och dataöverföring utvecklats gemensamt under lång tid.¹⁰² En översyn pågår inom SOS Alarm om förenligheten med denna överföring i förhållande till gällande sekretessreglering.

När det gäller polisen lämnar SOS Alarm inte regelmässigt över A-nummer men sedan år 2016 har SOS Alarm och polisen tagit fram gemensamma riktlinjer för i vilka lägen SOS Alarm anser sig kunna lämna över sådana uppgifter utan att bryta den tystnadsplikt som föreskrivs i lagen om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler. I sådana fall kan A-nummer lämnas muntligt eller via ett SDS.

När det gäller Sjukvårdens larmcentral (SVLC) förser SOS Alarm dem med A-nummer muntligen och elektroniskt via ett SDS i Raket, i de fall då hjälpsökande inte begär anonymitet. Automatisk överföring har inte bedömts möjlig av SOS Alarm eftersom det då inte är möjligt att stoppa överföringen i de fall någon vill

¹⁰² PM beträffande A-nummer från SOS Alarm till 112-utredningen inkommet den 7 mars 2017.

vara anonym.¹⁰³ SOS Alarm och SVLC har vidare ett samverkansavtal som bland annat reglerar tilläggstjänster såsom manuell överlämning av A-nummer och abonnentuppgifter. Landstingen ska enligt samverkansavtalet garantera att bland annat A-nummer är belagt med sekretess hos landstingen enligt OSL.¹⁰⁴

15.5 Utredningens överväganden och förslag

15.5.1 Den nationella alarmeringsfunktionen kommer att hantera en mängd uppgifter och sammanställningar av information

Bedömning: Den nationella alarmeringsfunktionen kommer att behöva hantera uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden samt uppgifter som rör förhållanden av betydelse för rikets försvar, folkförsörjningen eller förebyggandet och beivrandet av brott.

Skälen för utredningens bedömning

Som tidigare nämnts riktades kritik mot Alarmeringstjänstutredningens förslag för att det saknades en noggrann redogörelse för, och analys av, de regelverk som styr informationsutbytet myndigheter emellan och skyddet av de känsliga uppgifterna vid sådant informationsutbyte. Utredningen har inte bedömt det som möjligt att inom ramen för denna utredning uttömmande förutse och kartlägga alla de typer av uppgifter som kan komma att behöva hanteras av den nationella alarmeringsfunktionen. Som utredningen har beskrivit i kapitel 13 återstår det för hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen att definiera bland annat vilken information som behöver delas dem emellan med hjälp av den tekniska lösningen för att säkerställa en effektiv larmbehandling.

Utredningen bedömer dock att det är nödvändigt att i vart fall *på en övergripande nivå* beskriva vilken typ av information som alarmeringsfunktionen kan komma att hantera. En sådan beskriv-

¹⁰³ a. PM.

¹⁰⁴ Se samverkansavtalets bilaga 3.

ning är nödvändig att göra för att kunna bedöma vilken typ av uppgifter som kan behöva skyddas av regler om sekretess eller tystnadsplikt.¹⁰⁵ Beskrivningen bygger på vad utredningen har föreslagit beträffande den nationella alarmeringsfunktionens uppdrag i kapitel 7–14.

Det har varit en utgångspunkt för utredningen att de uppgifter som i dag skyddas av tystnadsplikt hos SOS Alarm, bör ha motsvarande skydd hos den nationella alarmeringsfunktionen.

Den nationella alarmeringsfunktionen kan behöva hantera uppgifter som rör *enskildas personliga och ekonomiska förhållanden*. Det rör sig om t.ex. identiteten hos nödställda eller den som larmar, uppgifter om nödställdas hälsotillstånd, uppgifter om förhållanden på en olycksplats (såsom exempelvis enskilds bostad), lokaliseringssuppgifter och A-nummer.

Uppgifterna torde i de flesta fall lämnas vid telefonsamtal till den nationella alarmeringsfunktionen, men vid utredningens samråd med experter och sakkunniga har det framkommit att det blir allt vanligare med andra former av elektronisk kommunikation. Som exempel kan nämnas att vissa brandbilar har "livesändning" inför och under uttryckning och att Kustbevakningen under 2018 planerar att uppgradera sina flygplan så att streamande video kan sändas till beslutsfattare/räddningsledare. Ett annat exempel är SOS Alarms hanteringar av bildinspelningar i ett EU-finansierat projekt, som gick ut på att låta cirka 3 000 döva kunna kontakta SOS Alarm via bildtelefoni med teckentolk inkopplad. Cirka 30 sådana anrop inkom till 112. Ett likadant projekt förväntas enligt uppgift från SOS Alarm bli verklighet under 2018.

Det är inte heller orimligt att tänka sig att nödställda i framtiden kommer att kontakta den nationella alarmeringsfunktionen via videosamtal för att beskriva situationen och dess omfattning.

Den nationella alarmeringsfunktionen kan med andra ord behöva hantera både ljud- och bildinspelningar av larm.

Alla de uppgifter som nämnts ovan behövs för att den nationella alarmeringsfunktionen ska kunna utföra larmbehandlingen såsom den beskrivs i kapitel 8.

¹⁰⁵ I detta sammanhang används begreppet sekretess när det är fråga om personer som omfattas av OSL och tystnadsplikt när det är fråga om personer som omfattas av annan lagstiftning, som t.ex. patientsäkerhetslagen eller lagen om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler.

I enstaka fall kan det även förekomma sådana uppgifter som rör förhållanden av betydelse för *rikets försvar, folkförsörjningen eller förebyggandet och beivrandet av brott*. Dessa omfattas, liksom uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden, av tystnadsplikt hos SOS Alarm.

Det kan i detta sammanhang påpekas att en stor del av de uppgifter som det är fråga om även utgör personuppgifter, vilket aktualiserar frågor om hur de får behandlas. Personuppgiftsbehandling berörs närmare i avsnitt 15.7 nedan.

Avslutningsvis kan sägas att det naturligtvis även kan förekomma andra typer av uppgifter, som visserligen är nödvändiga för att larmbehandlingen och hjälpinsatsen ska kunna genomföras men som inte är sådana att de föranleder några överväganden ur sekretessynpunkt.

15.5.2 Det är viktigt att den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen kan dela information med varandra

Bedömning: Den nationella alarmeringsfunktionen och de hjälporgan som avses i 4 § alarmeringslagen bör kunna dela sådan information med varandra som är nödvändig för larmbehandlingen.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen har i föregående avsnitt konstaterat att den nationella alarmeringsfunktionen kommer att behöva hantera vissa typer av information för att kunna utföra larmbehandlingen. Den nationella alarmeringsfunktionen behöver också kunna *dela* sådan information med hjälporganen, för att de i sin tur ska kunna utföra sina hjälpinsatser.

Som framgått i avsnitt 15.4.3 har varje hjälporgan sin egen sekretessreglering där bland annat sekretessens styrka är olika. T.ex. råder presumtion för offentlighet vid verksamhet enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (32 kap. 8 § OSL) och vid hälso- och sjukvård gäller presumtion för sekretess (25 kap. 1 § OSL). Förutom att de olika hjälporganen har sina egna sekretessregler så

omfattas vissa hjälporgan dessutom av flera olika sekretessregler, beroende på vilken verksamhet det är fråga om.¹⁰⁶

Det har framförts till utredningen att komplexiteten i sekretessregleringen gör det svårt för SOS Alarm och hjälporganen att förutse vilket skydd en viss uppgift kommer att ha eftersom det beror på vem som lämnar uppgiften, och till vem. Utredningen delar denna bedömning. En ny reglering bör därför i möjligaste mån utformas så att informationsdelning mellan hjälporganen och med den nationella alarmeringsfunktionen underlättas.

I några fall har utredningen bedömt att det finns ett behov av sekretessbrytande regler. Dessa behandlas i avsnitt 15.5.5.

I detta sammanhang kan det påpekas att vissa hjälporgan har beskrivit polismäns rapporteringsskyldighet¹⁰⁷ som ett potentiellt hinder för informationsdelning, eftersom det kan avskräcka människor från att söka hjälp ifall de vet att polisen kan få kännedom om händelsen. Det har till utredningen framförts önskemål om att det t.ex. skulle kunna göras undantag från rapporteringsskyldigheten för sådana uppgifter som kommer till en polismanns kännedom i samband med larmbehandling.

Enligt utredningens mening har frågan om undantag från rapporteringsskyldigheten i polislagen många aspekter. Inte minst uppstår svåra gränsdragningar, när det bland annat gäller att avgöra om polisen ska kunna underlåta att rapportera även mycket allvarliga brott i sådana fall. Det framstår vidare som ytterst tveksamt om det är motiverat att polisens brottsutredande verksamhet förhindras på detta vis, mot bakgrund av att de allra flesta som i dag ringer 112 för att be om t.ex. ambulans eller brandkår, enligt vad företrädare för polisen uppgivit till utredningen, räknar med att det kan komma en polisbil också. Det har till utredningen uttryckts att det inte är någon överraskning för någon att det kan bli så utan alla dessa hjälporgan upplevs tillhöra ”blåljusfamiljen”.

Utredningen kan se att rapporteringsskyldigheten trots allt skulle kunna ha en återhållande verkan på vissa personer när det gäller benägenheten att söka hjälp. Det är å ena sidan beklagligt ur en nödställdas perspektiv, men å andra sidan ska detta vägas mot det

¹⁰⁶ Jämför exempelvis polisen, som vid räddningsinsatser kan ha att tillämpa 32 kap. 8 § OSL och vid förundersökningar 18 kap 1 § OSL.

¹⁰⁷ En polisman har rapporteringsskyldighet om han eller hon får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal enligt 9 § polislagen (1984:387).

allmännas intresse att beivra brott. Om brott inte ska beivras så måste det ske inom de ramar som lagstiftningen bjuder i form av t.ex. möjlighet till åtalseftergift eller straffrihetsgrunder. Detta är en viktig rättssäkerhetsfråga. Utredningen bedömer att det inte är rimligt att inom ramen för denna utredning föreslå ändringar av denna för polisens verksamhet centrala och principiellt viktiga regel i polislagen, eftersom frågan inrymmer alltför många aspekter som behöver analyseras och vägas mot varandra. Detsamma gäller konsekvenserna av en sådan förändring.

I detta sammanhang kan även erinras om att det, såsom nämnts i avsnitt 8.3.6, kan bli aktuellt för ett hjälporgan att meddela övriga aktörer som medlyssnar att dessa bör lämna konversationen av sekretesskäl.

15.5.3 En ny regel om larmbehandlingssekretess införs

Alternativ 1 – myndighet

Förslag: Sekretess gäller hos den nationella alarmeringsfunktionen för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i verksamhet enligt alarmeringslagen.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Förslaget genomförs genom en ny regel, 32 kap. 8 b §, i offentlighets- och sekretesslagen.

Bedömning: Den del av larmbehandlingen som utgör hälso- och sjukvård omfattas av reglerna i 25 kap. offentlighets- och sekretesslagen.

Alternativ 2 – bolag

Förslag: Den som är eller har varit anställd hos den nationella alarmeringsfunktionen får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon i verksamheten har fått veta om sådant som rör en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden eller som rör förhållanden av betydelse för rikets försvar, folkförsörjningen eller förebyggandet och beivrandet av brott.

Förslaget genomförs genom 22 § alarmeringslagen.

Bedömning: Den del av larmbehandlingen som utgör hälso- och sjukvård omfattas av reglerna om tystnadsplikt i 6 kap. patientsäkerhetslagen.

Skälen för utredningens förslag och bedömningar

Det behövs en ny regel om sekretess eller tystnadsplikt hos den nationella alarmeringsfunktionen

Den nationella alarmeringsfunktionen kommer att hantera en mängd uppgifter av ibland känslig karaktär, främst uppgifter som rör *enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden*. Det är av stor vikt att den enskilde kan känna sig trygg med att lämna sådana uppgifter till den nationella alarmeringsfunktionen, och veta hur uppgifterna kommer att hanteras. Detta gäller givetvis oavsett om verksamheten kommer att bedrivas i myndighetsform eller bolagsform.

Det är en naturlig utgångspunkt att inrättandet av en nationell alarmeringsfunktion inte ska leda till att känsliga uppgifter får ett sämre skydd än de har i dag hos SOS Alarm. Utredningen föreslår därför att uppgifter om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden bör omfattas av motsvarande sekretess eller tystnadsplikt som de gör i dag. Detsamma gäller uppgifter av betydelse för rikets försvar, folkförsörjningen eller förebyggandet och beivrandet av brott, som alltså bör skyddas av sekretess eller tystnadsplikt hos den nationella alarmeringsfunktionen.

Intresset av att uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden som lämnas i samband med larmbehandling skyddas av sekretess är stort eftersom det i många fall avser känsliga uppgifter som lämnas av en enskild då denne efterfrågar sam-

hällets hjälp i ett svårt läge. Samtidigt finns givetvis ett intresse av insyn i alarmeringsverksamheten, bland annat för att underlätta den medborgerliga kontrollen av den offentliga maktutövningen.

Vid den *avvägning* som måste ske mellan dessa olika intressen finner utredningen att enskildas berättigade krav väger tyngre än allmänhetens behov av att få tillgång till uppgifter som lämnas till den nationella alarmeringsfunktionen i samband med larmbehandling.

Även när det gäller uppgifter av betydelse för rikets försvar, folkförsörjningen eller förebyggande och beivrande av brott bedömer utredningen att samhällsintresset av att skydda sådana uppgifter väger tyngre än allmänhetens behov av att få tillgång till sådana uppgifter när de lämnas till den nationella alarmeringsfunktionen i samband med larmbehandling. Det är därför motiverat att dessa typer av uppgifter skyddas av sekretess eller tystnadsplikt hos den nationella alarmeringsfunktionen.

I detta sammanhang kan det nämnas att vissa typer av uppgifter, t.ex. om enskildas hälsotillstånd, har ett visst sekretesskydd hos alla myndigheter, oavsett i vilket sammanhang uppgifterna förekommer (21 kap. 1 § OSL). Ett annat exempel är den s.k. försvarssekretessen (15 kap. 2 § OSL) och den s.k. förundersökningssekretessen (18 kap. 1 § OSL). Om den nationella alarmeringsfunktionen bedrivs i myndighetsform kan dessa primära sekretessregler bli tillämpliga på uppgifter som förekommer i samband med alarmering.

När det gäller uppgifter om enskildas personliga förhållanden så innebär regeln i 21 kap. 1 § OSL en presumtion för offentlighet, vilket är ett svagare skydd än samma uppgifter har inom hälso- och sjukvården (jfr 25 kap. 1 § samma lag, där presumtionen är för sekretess). Till detta kommer att om den nationella alarmeringsfunktionen bedrivs i bolagsform så kommer inte reglerna i OSL att bli tillämpliga.

Utredningen bedömer därför att oavsett vilken organisationsform som väljs så finns det ett behov av en ny regel om sekretess eller tystnadsplikt. I detta sammanhang betecknas denna nya regeln som "larmbehandlingssekretess" oavsett i vilken organisationsform den ska tillämpas.

Om den nationella alarmeringsfunktionen bedrivs i myndighetsform så blir som nämnts förut OSL tillämplig. För det fall att den nationella alarmeringsfunktionen inom ramen för larmbehand-

lingen bedriver verksamhet som avser hälso- och sjukvård (på motsvarande sätt som SOS Alarm gör i dag) så bedömer utredningen att reglerna om hälso- och sjukvårdssekretess i 25 kap. OSL kan bli tillämpliga. OSL innehåller regler om konkurrens mellan sekretessregler, dvs. vad som ska gälla när flera sekretessregler är tillämpliga på en och samma uppgift (se 7 kap. 3 § OSL).

Även för det fall att den nationella alarmeringsfunktionen bedrivs i bolagsform kan viss verksamhet som utgör hälso- och sjukvård komma att bedrivas. Utredningen bedömer att sådan verksamhet då kan omfattas av reglerna i 6 kap. patientsäkerhetslagen. Legitimerad personal som är verksam inom privat hälso- och sjukvård omfattas av reglerna om tystnadsplikt i 6 kap. 12 och 13 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659). Vidare omfattas larmoperatörer och jämställd personal som förmedlar eller lämnar hjälp vid vårdbehov av den sjunde gruppen i 1 kap. 4 § patientsäkerhetslagen.

Närmare om regelns utformning

Den föreslagna regeln om larmbehandlingssekretess omfattar uppgifter som förekommer i verksamhet enligt alarmeringslagen. Detta är en utvidgning av tillämpningsområdet jämfört med den tystnadsplikt som gäller hos SOS Alarm i dag, som bara skyddar uppgifter som *yttrats vid telefonsamtal*.

Föremålet för larmbehandlingssekretessen kan vara både uppgifter från den som larmar och uppgifter som lämnas från hjälporgan till den nationella alarmeringsfunktionen. Larmbehandlingssekretessen gäller inte bara den som tagit emot larmet utan också annan personal hos den nationella alarmeringsfunktionen som i verksamheten får del av uppgifterna.

Enligt 4 § lagen om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler råder en presumtion för tystnadsplikt i SOS Alarms verksamhet. Även den nya larmbehandlingssekretessen bör utformas så att det råder en *presumtion för tystnadsplikt eller sekretess*. En ändring i detta avseende skulle innebära en urholkning av skyddet för den enskildes integritet som inte kan motiveras och som inte heller framstår som ändamålsenlig.

Om den nationella alarmeringsfunktionen bedrivs i myndighetsform behöver frågor om meddelarfrihet och sekretesstid övervägas.

Utredningen bedömer att det inte är motiverat att låta larmbehandlingssekretessen inskränka den s.k. meddelarfriheten. I detta sammanhang kan erinras om att meddelarfriheten redan är inskränkt när sjukvårdssekretess/tystnadsplikt gäller (se 25 kap. 18 § OSL respektive 44 kap. 3 § OSL), och för övrig verksamhet inom den nationella alarmeringsfunktionens larmbehandling är det knappast motiverat.

Sekretess för en uppgift i en allmän handling bör gälla i högst sjuttio år, vilket motsvarar den sekretesstid som gäller för hälso-uppgifter (jämför t.ex. 25 kap. 1 § och 21 kap. 1 § OSL).

Som nämnts bör regler om sekretess placeras i OSL för det fall att det är fråga om offentlig verksamhet. Om den nationella alarmeringsfunktionen bedrivs i myndighetsform bör regeln placeras i anslutning till räddningstjänstens sekretessregel i 32 kap. 8 § OSL.

Om den nationella alarmeringsfunktionen bedrivs i bolagsform bör regeln i stället placeras i alarmeringslagen.

Larmbehandlingssekretessen bör endast gälla den nationella alarmeringsfunktionen, inte hjälporganen

Under arbetet har det framförts önskemål till utredningen om att en och samma sekretessregel ska gälla för samtliga aktörer – en slags ”gemensam alarmeringstjänstsekretess” som gäller för samtliga aktörer inom samhällets alarmeringstjänst, dvs. både den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen. Det kan vid en första anblick framstå som ett logiskt sätt att reglera sekretessfrågan, varför utredningen har övervägt en sådan lösning.

En fördel med en sådan gemensam alarmeringstjänstsekretess skulle vara att den skulle göra det lättare för samtliga aktörer att veta vilken sekretessregel som är tillämplig. Dessutom skulle en uppgift ha lika starkt sekretesskydd oavsett hos vilken aktör den förekommer.

En nackdel med en sådan regel är att den i sådana fall skulle behöva utformas med hälso- och sjukvårdssekretessen i 25 kap 1 § OSL som förebild, annars skulle ju skyddet hos sjukvården för uppgifter om enskildas hälsotillstånd bli sämre än det är i dag och det kan inte motiveras.

En gemensam alarmeringstjänstsekretess skulle därmed *försvåra* för aktörerna att dela uppgifter med varandra, eftersom sekretessen

skulle bli starkare än den är i dag hos vissa hjälporgan (som ju har presumtion för offentlighet i dagsläget). Det skulle medföra sämre möjligheter till insyn i dessa hjälporgans verksamheter, eftersom det skulle råda presumtion för sekretess.

Till detta kommer slutligen att en regel om gemensam alarmeringstjänstsekretess som placeras i OSL (om den nationella alarmeringsfunktionen bedrivs i myndighetsform) inte kan omfatta de privata aktörer som finns (t.ex. ambulansverksamhet som bedrivs i privat regi, vilket förekommer inom flera landsting). Regeln skulle alltså trots allt inte kunna tillämpas av *alla* aktörer inom samhällets alarmeringstjänst utan skulle behöva kompletteras med t.ex. en särskild regel för den privata sjukvården.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att övervägande skäl talar för att larmbehandlingssekretessen enbart ska omfatta den nationella alarmeringsfunktionen.

Det behövs inte någon sekretessbrytande regel

Som nämnts i avsnitt 15.5.2 bör det tillskapas en ordning som innebär att det är enkelt för den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen att dela information med varandra när så behövs. Den nya tekniska lösning som utredningen har förslagit i kapitel 13 bedöms medföra att informationsdelningen underlättas avsevärt. Nya sekretessbrytande regler bör därför bara föreslås om och i den mån det är sekretessregleringen som förhindrar eller försvårar informationsdelning.

I dagsläget innehåller lagen om verksamheten vid vissa regionala alarmeringscentraler ingen sekretessbrytande regel som innebär att SOS Alarm får dela uppgifter som omfattas av tystnadsplikten med hjälporganen, eller vice versa. Den bild som utredningen har fått är att informationsdelningen fungerar väl i de flesta avseenden. Utredningen anser att det får antas att de allra flesta som kontaktar SOS Alarm för att få samhällets hjälp samtycker till att uppgifter delas med hjälporganen om det är nödvändigt för att kunna utföra hjälpinsatsen. Samma sak torde gälla för den nationella alarmeringsfunktionen. Med andra ord kommer de flesta uppgifter som behövs för alarmeringsverksamheten att kunna delas med stöd av ett s.k. presumerat samtycke.

Vidare bör, för det fall att den nationella alarmeringsfunktionen bedrivs i myndighetsform, den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL i många fall kunna tillämpas. Enligt generalklausulen får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Regeln är dock inte tillämplig på bland annat uppgifter som omfattas av hälso- och sjukvårdssekretessen i 25 kap. OSL.

Under utredningens arbete har det framförts att det vore bra med en sekretessbrytande regel som gör det tydligt att den nationella alarmeringsfunktionen får dela den information som behövs för larmbehandlingen med hjälporganen. I denna fråga gör utredningen följande överväganden. Om den nationella alarmeringsfunktionen bedrivs i myndighetsform innebär den föreslagna larmbehandlingssekretessen att en s.k. menbedömning ska göras. Om den nationella alarmeringsfunktionen bedrivs i bolagsform ska det i stället göras en bedömning av om röjandet är obehörigt. Vid denna bedömning kan ledning sökas i det skaderekvisit som finns i motsvarande regler i OSL.¹⁰⁸

Prövningen av *men* respektive *obehörigt* torde mot bakgrund av hjälpbehovet i de flesta fall utmynna i att den nationella alarmeringsfunktionen kan lämna uppgifter som behövs för alarmeringsverksamheten till ett hjälporgan.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det inte behövs någon sekretessbrytande regel för att nödvändig informationsdelning mellan den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen ska kunna ske. Frågan om nödvändig informationsdelning kan ske utan hinder av regler om sekretess behöver dock följas över tid och utvärderas sedan den nationella alarmeringsfunktionen etablerats.

En annan sak som framförts under utredningens arbete är en mer vidsträckt sekretessbrytande regel, som skulle göra det möjligt för *hjälporganen* att fritt dela information *med varandra och med den nationella alarmeringsfunktionen*. I denna del gör utredningen följande överväganden. Utredningen bedömer att det inte är lämpligt att införa en generell sekretessbrytande regel som kan tillämpas av *alla* aktörer inom samhällets alarmeringstjänst. T.ex. bör inte landstingen få någon utökad möjlighet att bryta mot hälso- och

¹⁰⁸ Jfr prop. 1980/81:28, s. 23 och prop. 1979/80:80, s. 45 f.

sjukvårdssekretessen, eftersom det skulle urholka skyddet för den enskildes integritet på ett sätt som inte framstår som försvarbart. Och för övriga hjälporgan är det ju redan i dag möjligt att tillämpa den s.k. generalklausulen. Det har under utredningens arbete framförts synpunkter på att generalklausulen är alltför svårtillämpad, då den förutsätter att hjälporganen gör en bedömning i varje enskilt fall av om en viss uppgift kan lämnas ut eller inte, något som kan vara mycket svårt i ett akut läge. Utredningen har haft full förståelse för denna synpunkt men bedömer att utbildningsinsatser, interna riktlinjer och liknande insatser kan göra det lättare för hjälporganen att tillämpa befintliga sekretessregler och besluta om vilka uppgifter som kan delas även i akuta lägen.

Utredningen har även övervägt att föreslå en *generell uppgiftsskyldighet*, dvs. att den nationella alarmeringsfunktionen ska vara skyldig att lämna alla sådana uppgifter som behövs för larmbehandlingen till hjälporganen. Under utredningens arbete har det inte framkommit något som talar mot att ett frivilligt överlämnande av uppgifterna från den nationella alarmeringsfunktionen till hjälporganen är tillräckligt för att säkerställa att hjälporganen får del av de uppgifter som behövs för att kunna lokalisera och kontakta den som larmat. Utredningen bedömer därför att det inte finns skäl att ålägga den nationella alarmeringsfunktionen en sådan generell uppgiftsskyldighet.

Däremot föreslår utredningen en uppgiftsskyldighet i vissa specifikt angivna situationer, se avsnitt 15.5.7.

Ett ytterligare alternativ som utredningen har övervägt är att ge den nationella alarmeringsfunktionen möjlighet att dela uppgifter som behövs för alarmeringsverksamheten med hjälporganen genom s.k. *direktåtkomst*. Direktåtkomst skulle innebära att hjälporganen omedelbart och självständigt kan ta del av uppgifter hos den nationella alarmeringsfunktionen. En sådan lösning är dock inte förenlig med hur utredningen har utformat de övriga förslagen, vilka bygger på tanken att hjälporganens eventuella tillgång till information ska förutsätta att den nationella alarmeringsfunktionen i varje enskilt ärende gör en bedömning av vilket eller vilka hjälporgan som behöver involveras i larmbehandlingen. Så är bland annat förslaget till teknisk lösning utformat, se kapitel 13.

Det behövs inte några regler om överföring av larmbehandlingssekretessen

Det har under utredningens arbete framförts önskemål om att larmbehandlingssekretessen ska "överföras" till samtliga hjälporgan. Som ett skäl har anförts att en överföringsregel skulle göra det tydligt att uppgifterna omfattas av sekretess även sedan de lämnats över. Utredningen har gjort följande överväganden i denna fråga.

Överföring av sekretess innebär att en primär sekretessregel som är tillämplig på en uppgift hos en myndighet, ska tillämpas på uppgiften även av en myndighet som uppgiften lämnas till eller som har elektronisk tillgång till uppgiften (direktåtkomst) hos den förstnämnda myndigheten. En primär sekretessregel är en regel om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av att regeln riktar sig direkt till myndigheten eller omfattar en viss verksamhetstyp eller en viss ärendetyp som hanteras hos myndigheten eller omfattar vissa uppgifter som finns hos myndigheten. En sekundär sekretessregel är en regel om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av en regel om överföring av sekretess (1 kap. 3 § OSL).

I detta sammanhang bör det även påpekas att en regel om överföring bara gäller i ett led, dvs. från en myndighet till en annan. Om den mottagande myndigheten lämnar uppgiften vidare till en tredje myndighet så överförs inte sekretessen.

För det fall att den nationella alarmeringsfunktionen bedrivs i bolagsform blir som nämnts tidigare reglerna i OSL inte tillämpliga.

I dagsläget innehåller lagen om verksamheten vid vissa regionala alarmeringscentraler ingen regel som innebär att den tystnadsplikt som gäller för SOS Alarm förs vidare till hjälporganen när uppgifter delas med dem.

Frågan om behovet av en överföringsregel måste övervägas utifrån i vilken mån de uppgifter som ska delas omfattas av primära sekretessregler hos de mottagande hjälporganen. T.ex. finns ju ett sekretesskydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden hos samtliga hjälporgan, om än med varierande styrka. Utredningens bedömning är att det främst är sådana uppgifter som den nationella alarmeringsfunktionen behöver dela med hjälporganen för att alarmeringsverksamheten ska kunna utföras.

Utredningen ser betydande lagtekniska svårigheter med en regel om "överföring" av tystnadsplikten till hjälporganen ifall den natio-

nella alarmeringsfunktionen bedrivs i bolagsform, eftersom hjälporganen å sin sida omfattas av reglerna i OSL. Det framstår inte heller som motiverat att föreslå nya primära sekretessregler för hjälporganen, som avser de typer av uppgifter som ska omfattas av sekretess (t.ex. att hälso- och sjukvårdssekretessen skulle omfatta uppgifter av betydelse för rikets försvar, när de förekommer vid larmbehandling).

Behovet av och styrkan i en sekretess kan inte bestämmas enbart med hänsyn till sekretessintresset. Det måste alltid vägas mot intresset av insyn i myndigheternas verksamhet. Denna avvägning kan innebära att de uppgifter som behandlas som hemliga hos en myndighet är offentliga hos en annan myndighet.¹⁰⁹

Mot denna bakgrund anser utredningen att det inte finns skäl att föreslå någon regel om överföring av larmbehandlingssekretessen, och inte heller att föreslå nya primära sekretessregler hos hjälporganen.

Det har under utredningens arbete även framförts önskemål om att den sekretess eller tystnadsplikt som gäller för respektive hjälporgan skulle kunna överföras till alla andra aktörer inom samhällets alarmeringstjänst. På så sätt skulle all den information som kan behövas för alarmeringsverksamheten kunna delas ”fritt” mellan aktörerna.

Det har framförts synpunkter om att en sådan *generell överföringsregel för aktörerna inom samhällets alarmeringstjänst* skulle göra det tydligare att uppgifter som delas mellan hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen har ett sekretessskydd oavsett vem mottagaren är. Så kan visserligen vara fallet. Men man måste ha i åtanke att en generell överföringsregel inte automatiskt skulle innebära att man vet *vilket* skydd uppgifterna har. Sekretessens styrka skulle variera beroende på vem uppgifterna kommer ifrån, för det blir ju just det hjälporganets eller den nationella alarmeringsfunktionens sekretess som överförs. Och om det dessutom skulle vara så att en och samma uppgift t.ex. lämnas till den nationella alarmeringsfunktionen från flera hjälporgan (ambulanspersonal berättar något, sedan berättar räddningstjänsten samma sak) så kan samma uppgift komma att omfattas av flera olika sekretessregler – och då avgör OSL:s regler om konkurrens vilken av dem som ska ha företräde. Poängen med exemplet är att en generell överförings-

¹⁰⁹ Prop. 1979/80:2 Del A s. 75 f.

regel inte nödvändigtvis skulle göra att det blir tydligare vad som gäller, eller med andra ord att det skulle bli enklare att tillämpa regelverket.

Till detta kommer att inte alla aktörer inom samhällets alarmeringstjänst omfattas av reglerna i OSL (t.ex. ambulansverksamhet som bedrivs i privat regi liksom den nationella alarmeringsfunktionen om bolagsformen väljs) vilket medför lagtekniska svårigheter om en generell överföringsregel ska införas.

15.5.4 Den nationella alarmeringsfunktionen behöver få tillgång till vissa trafikuppgifter m.m.

Förslag: Den som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät eller en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst får för en regional alarmeringscentral som avses i alarmeringslagen åsidosätta skydd för nummerpresentation och tillhandahålla en sådan myndighet eller organisation lokaliseringsuppgifter vid nödsamtal, utan samtycke eller trots vägran från abonnenten eller användaren.

Den som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät eller en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst och därvid fått del av eller tillgång till uppgift om abonnemang eller annan uppgift som angår ett särskilt elektroniskt meddelande ska på begäran lämna uppgiften till en regional alarmeringscentral som avses i alarmeringslagen.

Förslaget genomförs genom 6 kap. 13 och 22 §§ lagen om elektronisk kommunikation.

Bedömning: Regeln i 5 kap. 7 § lagen om elektronisk kommunikation kan tillämpas på den nationella alarmeringsfunktionen.

Det ankommer på Post- och Telestyrelsen att se över de föreskrifter som meddelats med anledning av att den nationella alarmeringsfunktionen föreslås.

Lokaliseringsuppgifter, uppgift om abonnemang och annan uppgift som angår ett särskilt elektroniskt meddelande omfattas hos den nationella alarmeringsfunktionen av den larmbehandlingssekretess som föreslås i avsnitt 15.5.3.

Skälen för utredningens förslag och bedömningar

Utredningen har haft i uppdrag att analysera den nationella alarmeringsfunktionens behov av befogenhet att lokalisera inkommande telefonsamtal eller annan elektronisk kommunikation och att kunna överföra nödvändiga uppgifter till hjälporganen för en effektiv alarmering.

Även i denna specifika fråga har det handlat om att hitta en ändamålsenlig och lämplig ordning som balanserar den nationella alarmeringsfunktionens befogenheter att effektivt kunna hantera sin verksamhet och enskilda nödställdas behov av ett skydd för den personliga integriteten.

I avsnitt 15.4.5 har utredningen redogjort för den nuvarande ordningen beträffande vissa trafikuppgifter m.m. såsom A-nummer¹¹⁰ och lokaliseringssuppgifter. Som beskrivits där har SOS Alarm i dag möjlighet att få sådana uppgifter från den som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät eller en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst. Utredningen har inte sett anledning att föreslå någon annan ordning för den nationella alarmeringsfunktionens del. Utifrån denna utgångspunkt gör utredningen följande överväganden.

Enligt 5 kap. 7 § lagen om elektronisk kommunikation ska den som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät eller en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst medverka till att nödsamtal utan avbrott kan förmedlas avgiftsfritt för användare och avgiftsfritt lämna lokaliseringssuppgifter till den som tar emot nödsamtal. Enligt utredningens förslag kommer det att vara den nationella alarmeringsfunktionen som förmedlar nödsamtal. Denna lagregel behöver således inte ändras med anledning av utredningens förslag.

Vidare har Post- och Telestyrelsen enligt 5 kap. 7 § LEK och 30 § förordningen om elektronisk kommunikation getts en rätt att meddela föreskrifter om på vilket sätt dessa skyldigheter ska fullgöras, eventuella undantag från skyldigheter, vilka lokaliseringssuppgifter som omfattas och de krav som ska uppfyllas vid tillhandahållande av lokaliseringssuppgifter. Det ankommer på Post- och Tele-

¹¹⁰ A-nummer är det telefonnummer som den uppringande abonnenten har, dvs. det telefonnummer som samtalet kommer ifrån. Se exempelvis PTS rapport Geografiska telefonnummer blir möjliga att använda i bland annat mobilnät (PTS-ER-2016:20), s. 12.

styrelsen att se över de föreskrifter som meddelats med anledning av att den nationella alarmeringsfunktionen föreslås. Utredningen föreslår därför inte någon ändring av dessa lag- och förordningsregler.

Enligt 6 kap. 13 § andra punkten LEK får den som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät eller en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst åsidosätta skydd för nummerpresentation och tillhandahålla lokaliseringssuppgifter vid nödsamtal, utan samtycke eller trots vägran från abonnenten eller användaren, till en regional alarmeringscentral som avses i lagen om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler. Denna regel bör ändras så att den i stället omfattar en regional larmcentral som avses i alarmeringslagen.

Slutligen finns ett undantag från tystnadsplikten i LEK. Den som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät eller en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst ska på begäran lämna över uppgifter om abonnemang eller annan uppgift (än innehållet i meddelandet) som angår ett särskilt elektroniskt meddelande till en regional alarmeringscentral som avses i lagen om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler (6 kap. 22 § LEK). Denna sekretessbrytande regel bör ändras så att den i stället omfattar en regional larmcentral som avses i alarmeringslagen.

Utredningen bedömer att lokaliseringssuppgifter, uppgift om abonnemang och annan uppgift som angår ett särskilt elektroniskt meddelande kommer att omfattas av den larmbehandlingssekretess som föreslås i avsnitt 15.5.3 sedan de överlämnats till den nationella alarmeringsfunktionen, eftersom de utgör uppgifter om enskildas personliga förhållanden.

Det kan i något fall förekomma att larm kommer in på annat sätt än via den nationella alarmeringsfunktionen. I ett sådant fall är det alltså inte möjligt för hjälporganet att få tag på t.ex. A-nummer och lokaliseringssuppgifter från den nationella alarmeringsfunktionen. Detta torde dock förekomma endast undantagsvis.

I detta sammanhang bör det påpekas att de aktuella uppgifterna utgör personuppgifter. Frågor om personuppgiftsbehandling berörs i avsnitt 15.7.

15.5.5 Den nationella alarmeringsfunktionen ska få lämna över lokaliseringssuppgifter och A-nummer till hjälporganen i vissa fall

Alternativ 1 – Myndighet

Förslag: Den larmbehandlingssekretess som föreslås i avsnitt 15.5.3 ska inte hindra att den nationella alarmeringsfunktionen lämnar lokaliseringssuppgifter, uppgift om abonnemang och annan uppgift som angår ett särskilt elektroniskt meddelande till ett hjälporgan som avses i 4 § alarmeringslagen om det är nödvändigt för alarmeringsverksamheten.

Förslaget genomförs genom en ny regel, 32 kap. 8 c § offentlighets- och sekretesslagen.

Alternativ 2 – Bolag

Förslag: Den larmbehandlingssekretess som föreslås i avsnitt 15.5.3 ska inte hindra att den nationella alarmeringsfunktionen lämnar lokaliseringssuppgifter, uppgift om abonnemang och annan uppgift som angår ett särskilt elektroniskt meddelande till ett hjälporgan som avses i 4 § alarmeringslagen om det är nödvändigt för alarmeringsverksamheten.

Förslaget genomförs genom 23 § alarmeringslagen.

Skälen för utredningens förslag

Behovet av att kunna dela uppgifterna

Så som nämnts tidigare överlämnar SOS Alarm ibland lokaliseringssuppgifter, uppgift om abonnemang och annan uppgift som angår ett särskilt elektroniskt meddelande till hjälporganen. I dag sker ett sådant överlämnande utan direkt lagstöd. I vissa situationer sker det med stöd av ett presumerat samtycke.

Lokaliseringssuppgifter, uppgift om abonnemang och annan uppgift som angår ett särskilt elektroniskt meddelande utgör integritetskänsliga uppgifter, vilket talar för återhållsamhet när det gäller vem som ska ha möjlighet att ta del av dem.

Det har framkommit tydligt under utredningens arbete att både den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen behöver uppgifterna för att kunna fullgöra sina uppgifter i alarmeringsverksamheten. Som exempel kan nämnas den situationen att ett hjälporgan tar över ett larmsamtal och sedan tappar det, och behöver ringa upp. Det är inte möjligt utan A-numret. När det gäller lokaliseringssuppgifter kan sådana behövas för ett hjälporgans dirigering och prioritering.

Utredningen anser att hjälporganens behov av tillgång till uppgifterna kan motiveras av att det kan vara helt avgörande för att kunna genomföra en hjälpsats. Utredningen bedömer därför att skälen för att hjälporganen ska få del av uppgifterna väger tyngre än de integritetsrisker som är förenade med en sådan ordning. En tydlig reglering gör att det blir förutsebart för den som kontaktar den nationella alarmeringsfunktionen att uppgifterna kan komma att spridas till fler aktörer inom samhällets alarmeringstjänst.

Mot denna bakgrund bör det vara möjligt för alarmeringsfunktionen att överlämna lokaliseringssuppgifter, uppgift om abonnemang och annan uppgift som angår ett särskilt elektroniskt meddelande till ett hjälporgan om det är nödvändigt för alarmeringsverksamheten.

Det behövs sekretessbrytande regler

Lokaliseringssuppgifter, uppgift om abonnemang och annan uppgift som angår ett särskilt elektroniskt meddelande kommer som nämnts att omfattas av den s.k. larmbehandlingssekretessen hos den nationella alarmeringsfunktionen. Uppgifterna bör endast kunna delas om det är nödvändigt för alarmeringsverksamheten. Alarmeringsverksamheten innefattar som tidigare nämnts både den nationella alarmeringsfunktionens larmbehandling och hjälporganens insatser.

Utredningen anser att det är lämpligt att en särskild sekretessbrytande regel införs för lokaliseringssuppgifter, uppgift om abonnemang och annan uppgift som angår ett särskilt elektroniskt meddelande. Detta gör att den nationella alarmeringsfunktionen får ett tydligt lagstöd för att lämna över uppgifterna, och det blir förutsebart vad som gäller både för personal vid funktionen och för den som larmar.

Utredningen bedömer att den sekretessbrytande regeln ska placeras i anslutning till regeln om larmbehandlingssekretess eftersom det gör regleringen mer överskådlig. Om den nationella alarmeringsfunktionen bedrivs i myndighetsform bör den sekretessbrytande regeln därför placeras i OSL, och om den bedrivs i bolagsform i alarmeringslagen.

Utredningen har även övervägt att föreslå en uppgiftsskyldighet i detta avseende, dvs. att den nationella alarmeringsfunktionen ska vara *skyldig* att lämna lokaliseringssuppgifter, uppgift om abonnemang och annan uppgift som angår ett särskilt elektroniskt meddelande till ett hjälporgan om det är nödvändigt för alarmeringsverksamheten. Något som talar för en sådan lösning är att även om det rör sig om en relativt begränsad mängd uppgifter så torde det bli fråga om ett närmast rutinmässigt uppgiftsutbyte mellan funktionen och hjälporganen. Regeringen har i annat sammanhang ansett att detta kan tala för att det bör införas sekretessbrytande regler i form av uppgiftsskyldighet till stöd för utlämnandet.¹¹¹

Under utredningens arbete har det dock inte framkommit något som talar mot att ett frivilligt överlämnande av uppgifterna från den nationella alarmeringsfunktionen till hjälporganen är tillräckligt för att säkerställa att hjälporganen får del av de uppgifter som behövs för att kunna lokalisera och kontakta den som larmat. Utredningen bedömer därför att det inte finns skäl att ålägga den nationella alarmeringsfunktionen en uppgiftsskyldighet i detta avseende.

Det behövs inte någon regel om överföring av sekretess

Lokaliseringssuppgifter, uppgift om abonnemang och annan uppgift som angår ett särskilt elektroniskt meddelande utgör som nämnts integritetskänsliga uppgifter och de bör skyddas av sekretess även hos de mottagande hjälporganen.

Utredningen bedömer att lokaliseringssuppgifter, uppgift om abonnemang och annan uppgift som angår ett särskilt elektroniskt meddelande kommer att ha ett godtagbart skydd av primära sekretessregler, då de utgör uppgifter om enskildas personliga förhållanden

¹¹¹ Se prop. 2017/18:36 s. 30.

vilka som tidigare nämnts har ett sekretesskydd hos samtliga mottagande hjälporgan, om än av varierande styrka. Utredningen anser därför att det inte behövs någon regel om överföring av larmbehandlingssekretess beträffande sådana uppgifter.

15.5.6 Den nationella alarmeringsfunktionen får spela in, avbryta eller på annat sätt hantera elektronisk kommunikation

Förslag: Den nationella alarmeringsfunktionen får spela in telefonsamtal och annan elektronisk kommunikation som mottas via nödnummer 112 eller annan jämställd larmväg genom vilken någon avser att komma i kontakt med hjälporganen. Den nationella alarmeringsfunktionen får också avbryta pågående telefonsamtal eller annan elektronisk kommunikation om det behövs för att snabba och effektiva hjälpinsatser ska kunna utföras.

Rätten att spela in ett samtal upphör om den nationella alarmeringsfunktionen vidarekopplar ett samtal till en sådan hänvisningstjänst som avses i 6 § alarmeringslagen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur inspelning och avbrytande av telefonsamtal eller annan elektronisk kommunikation får utföras samt vilka villkor som ska gälla i fråga om förvaring, användning och förstöring av sådant material varigenom uppgift om larm som mottas via nödnummer 112 och annan jämställd larmväg genom vilken någon avser att komma i kontakt med hjälporganen kan erhållas.

Förslagen genomförs genom 17 § alarmeringslagen.

Skälen för utredningens förslag

Befogenheterna att spela in, avbryta eller på annat sätt hantera elektronisk kommunikation bör regleras

I avsnitt 8.3.7 har utredningen bedömt att den nationella alarmeringsfunktionen behöver ges befogenheter att spela in, avbryta eller på annat sätt hantera elektronisk kommunikation. Utredningen har också bedömt att befogenheterna bör regleras i lag i stället för i ett

tillståndsbeslut från regeringen. Utredningen föreslår därför att det i alarmeringslagen införs en regel om att den nationella alarmeringsfunktionen får spela in, avbryta eller på annat sätt hantera elektronisk kommunikation.

I och med att den nationella alarmeringsfunktionen ges vissa befogenheter i alarmeringslagen, som motsvarar vissa av de befogenheter SOS Alarm i dag ges i regeringens tillståndsbeslut, behöver tillståndsbeslutet ses över. Det kan också finnas ett behov av att komplettera reglerna i alarmeringslagen genom en förordning eller myndighetsföreskrifter, exempelvis när det gäller närmare förutsättningar för att avbryta samtal eller hur länge ljud- och bildinspelningar får lagras. Utredningen föreslår därför att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i alarmeringslagen ges bemyndigande att meddela föreskrifter om hur inspelning och avbrytande av kommunikation får utföras samt vilka villkor som ska gälla i fråga om förvaring, användning och förstöring av sådant material varigenom uppgift om kommunikation kan erhållas. En del sådana frågor regleras i dag i regeringens tillståndsbeslut. För det fall att regeringen alltjämt vill ha möjlighet att reglera dessa frågor kan det göras i alarmeringsförordningen. I annat fall kan regeringen låta en myndighet utfärda föreskrifter, exempelvis den nationella alarmeringsfunktionen själv för det fall att myndighetsformen väljs.

I detta sammanhang bör det påtalas att den regel om larmbehandlingssekretess som föreslås gälla hos den nationella alarmeringsfunktionen kan bli tillämplig på uppgifter som förekommer i inspelade samtal då sådana t.ex. kan utgöra uppgifter om enskildas personliga förhållanden. I vissa fall, t.ex. om ett inspelat samtal ska betraktas som en del av en patientjournal, kan även reglerna om sekretess eller tystnadsplikt i 25 kap. OSL respektive i 6 kap. patientsäkerhetslagen aktualiseras.

I detta sammanhang bör det även påminnas om att frågor om lagring av personuppgifter måste ske i enlighet med den nya dataskyddsförordningen och den svenska lagstiftningen som kompletterar denna. Frågor om personuppgiftsbehandling berörs i avsnitt 15.7.

Den nationella alarmeringsfunktionen behöver alltså kunna *spela in* larm som mottas via nödnummer 112 och annan jämställd larmväg genom vilken någon avser att komma i kontakt med hjälporganen, ibland få *avbryta* pågående kommunikation samt *på annat*

sätt hantera elektronisk kommunikation. Innebörden av dessa befogenheter berörs närmare under följande rubriker.

Spela in

Enligt svensk rätt finns inget förbud mot att spela in samtal som man själv deltar i. Regeln i 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen, om skydd gentemot det allmänna mot betydande intrång i den personliga integriteten, skyddar endast förtroligheten. Regeln innebär alltså inget förbud mot att exempelvis en part spelar in samtal som parten själv deltar i.¹¹²

Den nationella alarmeringsfunktionen behöver alltså inte något lagstöd för att kunna spela in de samtal som de själva deltar i.

Det kan ändå vara lämpligt att reglera den nationella alarmeringsfunktionens rätt att spela in samtal i författning, eftersom en samlad och tydlig reglering i dessa frågor gör det förutsebart för den enskilde vad som händer med de uppgifter som lämnas till den nationella alarmeringsfunktionen.

Av samma skäl kan det vara lämpligt att den nationella alarmeringsfunktionen upplyser den som ringer om att samtalet kan spelas in, liksom att hjälporgan kan medlyssna på samtalet. Det framstår dock som mycket opraktiskt att den nationella alarmeringsfunktionen ska tala om detta vid varje samtal. En sådan ordning riskerar att fördröja hjälpinsatsen och det kan av den som larmar uppfattas som att den nationella alarmeringsfunktionen lägger tid på saker som är mindre viktiga än själva grunduppdraget, dvs. att förmedla hjälp till nödställda.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det är tillräckligt att den nationella alarmeringsfunktionen upplyser om inspelning och medlyssning på något annat sätt. Det skulle exempelvis kunna ske genom informationsinsatser. På så sätt kan det göras allmänt känt att inspelning och medlyssning sker.

I avsnitt 12.7 har utredningen föreslagit att kommunala socialjourer, Giftinformationscentralen och trossamfund som erbjuder tjänsten jourhavande präst eller motsvarande tjänst genom avtal ska

¹¹² Ett sådant handlande omfattas exempelvis inte av straffbestämmelserna i 4 kap. 8 och 9 a §§ brottsbalken om brytande av telehemlighet respektive olovlig avlyssning.

kunna ansluta sig till den nationella alarmeringsfunktionen som en hänvisningstjänst. Rent praktiskt innebär det att den nationella alarmeringsfunktionen vidarekopplar samtalet eller vidareförmedlar kontakten till hänvisningstjänsten. Den enskilde behöver alltså inte ”ringa om” och samtalet är gratis för denne.

I sin roll som stöd till hjälporganen kan Giftinformationscentralen som nämnts tidigare även komma att delta vid samtal till den nationella alarmeringsfunktionen genom medlyssning. Den nationella alarmeringsfunktionens rätt att spela in samtal ska upphöra om ett samtal vidarekopplas till en hänvisningstjänst.

Avbryta

Som nämnts i avsnitt 8.3.7 har SOS Alarm i dag rätt att avbryta samtal, om det behövs för att ett annat samtal ska kunna kopplas vidare från larmcentralen till ett hjälporgan. Något sådant behov torde sällan finnas för den nationella alarmeringsfunktionen eftersom tanken är att vidarekoppling av samtal till hjälporganen ska ske genom en mjuk övergång, efter medlyssning (se mer i avsnitt 8.3).

Utredningen har konstaterat att den nationella alarmeringsfunktionen ibland kan behöva avbryta samtal om det är fråga om felringningar eller okynnessamtal eller om samtalet av annat skäl inte bedöms påkalla någon insats från samhällets alarmeringstjänst. Den nationella alarmeringsfunktionen behöver enligt utredningens bedömning inte ges någon uttrycklig rätt i alarmeringslagen att avbryta ett samtal i detta syfte, eftersom detta får anses vara ett led i den nationella alarmeringsfunktionens uppgift att göra en första sortering av det larm som tas emot. Men utredningen bedömer att det behöver finnas en viss flexibilitet i den nationella alarmeringsfunktionens möjligheter att hantera de larm som kommer in. Som nämnts tidigare kan avbrytande av samtal avse dels att avsluta ett samtal som har kommit in till den nationella alarmeringsfunktionen, och dels att ”tränga sig förbi” ett samtal som pågår mellan andra. Det sistnämnda kan behöva göras om det t.ex. tutar upptaget hos någon som den nationella alarmeringsfunktionen behöver komma i kontakt med för hjälpinsatsens skull. Det bör därför regleras i alarmeringslagen att det är möjligt för den nationella

alarmeringsfunktionen att avbryta samtal om det behövs för att snabba och effektiva hjälpinsatser ska kunna utföras.

Som nämnts i avsnitt 8.3.7 regleras vissa detaljfrågor¹¹³ kring avbrytande av samtal i regeringens tillståndsbeslut till SOS Alarm. Dessa frågor är som nämnts ovan av sådan karaktär att de fortsättningsvis bör regleras i förordning eller myndighetsföreskrifter. Som exempel kan nämnas under vilka närmare omständigheter som samtal eller annan kommunikation får avbrytas, t.ex. när det bedöms röra sig om felringningar, okynnessamtal eller liknande.

På annat sätt hantera elektronisk kommunikation

Lagra information

Som utredningen nämnt tidigare så innefattar utredningsuppdraget i denna del även att analysera den nationella alarmeringsfunktionens behov av att lagra information – dels lagring av inspelad kommunikation, dels lagring av bland annat lokaliseringssuppgifter.

Är ljudinspelningar att se som journalhandlingar som måste lagras?

Utredningen har under arbetets gång särskilt uppmärksammat på frågan om en *ljudinspelning* som görs av den nationella alarmeringsfunktionen i samband med vård av en patient kan utgöra journalhandling i en patientjournal enligt patientdatalagen. För att svara på denna fråga är det nödvändigt att se hur patientdatalagen definierar journal och journalhandling och när sådana ska upprättas och av vem och när.

Patientdatalagen ska enligt 1 kap. 1 § tillämpas vid vårdgivares behandling av personuppgifter inom hälso- och sjukvården. I lagens 3 kap. finns regler om att det vid vård av patienter ska föras patientjournal samt om vem som är skyldig att föra sådan. En patientjournal definieras i 1 kap. 3 § som en eller flera journal-

¹¹³ Innan ett telefonsamtal avbryts ska upplysning ske om detta. Motsätter sig de samtalande att samtalet avbryts får avbrytande ske endast om det bedöms vara av avgörande betydelse för att snabba och effektiva hjälpinsatser ska kunna utföras. Telefonsamtal till eller från jourhavande präst eller socialjour får inte avbrytas om den som företräder hjälporganet motsätter sig det.

handlingar som rör samma patient. I samma paragraf definieras en journalhandling som en framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel och som upprättas eller inkommer i samband med vården av en patient och som innehåller uppgifter om patientens hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden eller om vidtagna eller planerade vårdåtgärder. I samma paragraf definieras en vårdgivare som statlig myndighet, landsting och kommun i fråga om sådan hälso- och sjukvård som myndigheten, landstinget eller kommunen har ansvar för (offentlig vårdgivare) samt annan juridisk person eller enskild näringsidkare som bedriver hälso- och sjukvård (privat vårdgivare). Vad som är hälso- och sjukvård definieras i 1 kap. 3 §.

Om en ljudupptagning är en journalhandling eller inte enligt patientdatalagen kan inte besvaras generellt. Det måste den nationella alarmeringsfunktionen bedöma i det enskilda fallet. Om det är så att den ljudupptagning som den nationella alarmeringsfunktionen gjort är att bedöma som upprättad inom vad som kan betecknas som hälso- och sjukvård och i övrigt uppfyller kraven enligt lagen på vad som är en journalhandling – ja då är ljudupptagningen att betrakta som en journalhandling. Konsekvensen av detta är bland annat att ljudinspelningen ska bevaras i minst 10 år enligt 3 kap. 17. Den kan också begäras ut av patienten eller av närstående till patienten enligt 8 kap. 2 §.¹¹⁴

Regeringens tillståndsbeslut

I dag regleras vissa detaljfrågor om SOS Alarms rätt att hantera elektronisk kommunikation i regeringens tillståndsbeslut. Där anges bland annat hur material om samtal ska användas, förvaras, och förstöras samt hur länge inspelningar och annat material ska lagras. Utredningen har ansett att även detta är frågor av sådan karaktär att de fortsättningsvis bör regleras i myndighetsföreskrifter.

¹¹⁴ Se också Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2016:40) om journalföring och behandling av personuppgifter i hälso- och sjukvården.

I detta sammanhang bör det påpekas att denna hantering givetvis även måste ske i enlighet med gällande regler om personuppgiftsbehandling, se avsnitt 15.7.

15.5.7 Samhällets alarmeringstjänst är skyldiga att dela vissa uppgifter med varandra

Förslag: Den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporgan som avses i 4 § alarmeringslagen ska till varandra lämna uppgifter, om

1. uppgifterna har eller kan antas ha väsentlig och omedelbar betydelse för hjälporganens personals säkerhet och för ett effektivt genomförande av hjälpinsatser och
 2. de i sin verksamhet får kännedom om att hjälporganen möts eller befaras kunna mötas av hot eller våld eller då det finns risk för att hjälporganens utrustning blir utsatt för skadegörelse.
- Förslaget genomförs genom 21 § alarmeringslagen.

Bedömning: Det ankommer på den nationella alarmeringsfunktionen och respektive hjälporgan att närmare fördela ansvaret för att uppgiftsskyldigheten uppfylls samt att utforma rutiner och riktlinjer till stöd för personalen.

Uppgifterna kan delas utan hinder av sekretess eller tystnadsplikt.

Skälen för utredningens förslag och bedömningar

Det behövs en regel om uppgiftsskyldighet

I utredningens tilläggsdirektiv beskrivs att det är ett allvarligt problem att det vid genomförandet av olika slags hjälpinsatser förekommer hot och våld mot hjälporganens personal och skadegörelse mot hjälporganens utrustning.¹¹⁵

¹¹⁵ Dir. 2017:84, s. 2.

Regeringen har vidtagit ett antal åtgärder för att komma tillrätta med detta problem, bland annat tillsatt den s.k. Blåljusutredningen med uppdrag att bland annat överväga och föreslå de ändringar som behövs för att åstadkomma ett modernt straffrättsligt skydd för blåljuspersonal och andra samhällsnyttiga funktioner.¹¹⁶ Blåljusutredningen har i ett delbetänkande föreslagit bland annat att ett nytt brott, blåljussabotage, införs.¹¹⁷

I utredningens tilläggsdirektiv konstateras att en viktig del i det fortsatta arbetet är att säkerställa att alarmeringsfunktionen och hjälporganen på ett effektivt sätt ska kunna dela sådan information med varandra som har betydelse för personalens säkerhet och för ett effektivt genomförande av hjälpinsatser.¹¹⁸

Tanken i tilläggsdirektivet är att en sådan uppgiftsskyldighet ska kunna ske med hjälp av den tekniska lösning som behandlas i kapitel 13. Skyldigheten att dela viss information ska omfatta hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen.¹¹⁹ Informationsdelningen ska alltså kunna ske t.ex. från ett hjälporgan till ett annat, eller mellan den nationella alarmeringsfunktionen och ett eller flera hjälporgan. En sådan informationsdelning behövs också för att säkerställa enskildas säkerhet vid hjälpinsatser.¹²⁰

Under utredningens arbete har det bekräftats att det är ett allt större samhällsproblem att det förekommer hot och våld mot hjälporganens personal och skadegörelse mot hjälporganens utrustning i samband med hjälpinsatser. Blåljusutredningen har kartlagt och beskrivit detta ingående i sitt delbetänkande.¹²¹

Även tilläggsdirektivets beskrivning¹²² om att det nuvarande systemet för informationsdelning mellan aktörerna inom samhällets alarmeringstjänst har vissa brister, har bekräftats under 112-utredningens arbete. Det har till utredningen framförts önskemål om att göra det lättare för aktörerna att dela information med varandra. Det har även uttryckts att det inte är tillräckligt att, som i dag, aktörerna frivilligt får dela uppgifter med varandra. Utredningen

¹¹⁶ Dir. 2016:115. Utredningen har antagit namnet Blåljusutredningen (Ju 2016:23).

¹¹⁷ SOU 2018:2.

¹¹⁸ Dir. 2017:84, s. 2.

¹¹⁹ a. dir. s. 4.

¹²⁰ a. dir. s. 3.

¹²¹ Se SOU 2018:2, kapitel 4.

¹²² Dir. 2017:84, s. 2.

bedömer därför att en regel om uppgiftsskyldighet kan förebygga riskfyllda situationer för hjälporganens personal.

Utredningsuppdraget i denna del gäller de situationer ”då hjälporganen möts eller befaras kunna mötas av hot eller våld”. Detta innebär att det ska göras en bedömning i varje enskilt fall om uppgiftsskyldigheten träder in. Det är alltså inte fråga om en generell uppgiftsskyldighet. I detta sammanhang kan påpekas att en generell uppgiftsskyldighet skulle göra avvägningen mellan effektivitet i alarmeringsverksamheten och den enskildes integritet mycket svår. Ett annat skäl som talar för att uppgiftsskyldigheten bör begränsas till just de situationer som tilläggsdirektivet pekar på är att en alltför långtgående skyldighet enligt utredningen skulle belasta den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen snarare än att hjälpa dem att dela information med varandra. Enligt utredningens bedömning skulle en alltför vidsträckt uppgiftsskyldighet kunna leda till att hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen känner oro för att de *måste* dela viss information, vilket kan skapa stress och osäkerhet i en redan pressad situation då en mängd snabba beslut måste fattas.

Även om det oftast torde vara polisen som förfogar över sådana uppgifter som kan förebygga hot, våld och skadegörelse så kan det även förekomma att andra hjälporgan gör det. Oftast är det ju de som kommer först till en plats, där det inte är känt sedan tidigare att det finns en riskfylld situation. Därför är det befogat att även de andra hjälporganen, liksom den nationella alarmeringsfunktionen, åläggs en uppgiftsskyldighet.

Vilka uppgifter ska omfattas av uppgiftsskyldigheten?

Allmänt

Utredningen har tolkat beskrivningarna från bland annat företrädare för hjälporganen på så sätt att det som efterfrågas är generella uppgifter om hur situationen ser ut på en plats – t.ex. om det är en hotfull situation eller om det nyligen inträffat någon händelse som gör att försiktighet är påkallad – snarare än detaljerade uppgifter om personer som finns på platsen eller liknande.

Det har under utredningens arbete framkommit att det som efterfrågas främst är att polisen i större utsträckning ska kunna dela

med sig av vad de vet till övriga hjälporgan. De exempel som lämnats handlar ofta om att polisen ”vet mer än de talar om” och att hjälporganen skulle ha varit hjälpta av en varning eller en uppmaning att vara försiktiga och invänta polisen innan de går in på platsen. I detta sammanhang bör det nämnas att informationsdelning från polisens sida kan försvåras av förundersökningssekretessen i 18 kap. 1 § OSL, liksom av polisens egna taktiska avvägningar. Röjande av uppgifter kan dels förstöra möjligheten att genomföra en förundersökning. Och om det är fråga om underrettelser kan ett röjande också innebära att uppgiftslämnaren röjs, vilket kan leda till att denne råkar illa ut. Utredningen anser att det inte är lämpligt att göra inskränkningar i polisens möjlighet att göra taktiska avvägningar om vilken information som kan delas utan risk för att det brottsutredande och brottsförebyggande arbetet försvåras.

Uppgifterna har eller kan antas ha väsentlig och omedelbar betydelse för hjälporganens personals säkerhet och för ett effektivt genomförande av hjälpinsatser

Detta krav innebär att det ska göras en bedömning, eller i vissa fall en prognos, av uppgifternas påverkan på hjälpinsatsen. Uppgiftsskyldigheten syftar ju som tidigare nämnts till att säkerställa både personalens säkerhet och effektiva hjälpinsatser.

När det gäller *effektiva hjälpinsatser* så handlar det om att de som deltar i insatsen inte ska hindras i sitt arbete på grund av att de inte känner till vad som händer, eller kan tänkas hända, på platsen. Hjälporganens personals säkerhet är en förutsättning för att hjälpinsatsen ska kunna vara effektiv. Det kan också handla om situationer då t.ex. ett hjälporgan inte kan komma fram till en plats pga. skadegörelse – även om personalen inte riskerar att skadas så bör de ju veta vad som hänt så att de kan välja en mer framkomlig väg.

Att informationen ska ha *väsentlig betydelse* innebär ett kvalitativt krav, dvs. att informationen inte endast marginellt påverkar hjälpinsatsen. Kravet på att information ska ha *omedelbar betydelse* uttrycker att det ska finnas ett tidsmässigt samband, dvs. att informationen kan antas påverka hjälpinsatsen inom kort.

Informationen ska även vara tydlig, relevant och aktuell. Detta innebär att det ska vara en viss kvalitet på informationen. Kravet kan

ses som vägledning till den som ska avgöra om informationen är lämplig att dela med sig.

Hjälporganen möts eller befaras kunna mötas av hot eller våld eller då det finns risk för att deras utrustning blir utsatt för skadegörelse

Avsikten är alltså att informationsdelning ska ske endast i de situationer då hjälporganens personal möts, eller befaras mötas, av hot, våld eller skadegörelse.

Det handlar dels om händelser som i första hand riktar sig mot enskilda, dvs. hjälporganens personal, och dels om händelser som också innebär en risk för allmänheten, på så sätt att angreppet mot hjälporganen riskerar att förhindra eller försena hjälporganen i genomförandet av en hjälpinsats.

Den krets som avses är de som deltar i alarmering och pågående hjälpinsatser, oavsett vilket hjälporgan de hör till. Även privata aktörer omfattas alltså (t.ex. ambulanspersonal hos Falck som är uppdragstagare åt ett hjälporgan, dvs. ett landsting).

Uppgifter som de i sin verksamhet får kännedom om

Det bör i regel handla om händelsebaserad information från en pågående eller nyligen avslutad händelse. Någon exakt tidsgräns kan naturligtvis inte dras. Utredningen har bedömt att det i vart fall inte bör handla om händelser som ligger flera veckor tillbaka i tiden. Att informationen ska vara händelsebaserad innebär att något faktiskt ska ha hänt, dvs. att det finns någon konkret omständighet att utgå ifrån. Det bör alltså vara en viss kvalitet på informationen, inte bara lösa spekulationer.

Informationen bör finnas samlad i strukturerad form och normalt sett tillgänglig i samband med hjälpinsatsen. I tilläggsdirektivet exemplifieras detta med hjälporganens rapporter från en händelse.¹²³ Det bör inte åligga hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen att skapa särskilt material just för informationsdelningens skull – tanken är att de ska kunna dela uppgifter ur sådant material som redan finns tillgängligt. Under utredningens arbete

¹²³ Dir. 2017:84, s. 3.

har det framförts önskemål om att uppgiftsskyldigheten ska uppfyllas genom något slags register över stökiga adresser eller liknande som all blåljuspersonal har tillgång till. Sådana register väcker farhågor ur integritetssynpunkt, och avsikten är inte att något sådant ska upprättas. Under utredningsarbetet har expertgruppen förmedlat att det i praktiken sällan handlar om att dela personuppgifter mellan varandra, utan att de uppgifter som behöver delas snarare handlar om situationer.

Under utredningens arbete har det föreslagits att en gemensam "blåljuskarta" skulle kunna användas för att markera var det är farligt för hjälporgan att vistas för tillfället. T.ex. skulle olika färgmarkeringar kunna betyda "var försiktig"/"kontakta polis"/"åk inte dit". Även en sådan typ av sammanställning av information väcker dock farhågor. En sådan sammanställning riskerar att innehålla väldigt mycket information, som är svår att hålla uppdaterad. Detta riskerar att skapa rädsla i stället för trygghet för den som tar del av informationen. En del av riskerna skulle kanske kunna undvikas genom att informationen, t.ex. färgmarkeringarna, inte sparas. Mot detta talar dock att om det ska finnas en uppgiftsskyldighet så måste det noga dokumenteras vilken information som har funnits, och vem som lämnat den osv. Dessutom kan det vara mycket svårt att tolka innebörden av en färgmarkering som någon annan har satt dit.

En annan lösning skulle kunna vara att den nationella alarmeringsfunktionen och respektive hjälporgan i stunden avgör vilken information som bör delas. Så sker redan i dag. Det har dock föreslagits att detta ska göras till en del av rutinen kring en hjälpinsats, så att det inte glöms bort. Utredningen har bedömt att detta är den lösning som framstår som mest ändamålsenlig. Den nationella alarmeringsfunktionen och respektive hjälporgan måste värdera hur information som de förfogar över kan påverka hjälpinsatsen. En risk med denna lösning är att det kan vara svårt att hinna kontakta den nationella alarmeringsfunktionen eller ett hjälporgan i en pressad situation. Men med nya kommunikationslösningar (se avsnitt 13.1.2) och den tekniska lösning som utredningen har föreslagit i kapitel 13 bör förutsättningar finnas att lösa detta. Med stöd av utbildningsinsatser och tydliga riktlinjer kring hur personalen ska tänka i situationer med hot och våld bör överväganden om informationsdelning ska ske kunna göras till en naturlig del av larmbehandlingen.

Det är ett problem att det ofta inte är möjligt att på förhand avgöra om det finns risker för blåljuspersonalen vid en viss hjälpinsats. Det är ju i många fall inte förrän ett hjälporgan kommer till platsen som det visar sig att det är en riskfylld situation. Det har till utredningen föreslagits att polisen t.ex. ska markera att de vill medlyssna när det gäller vissa personnummer eller vissa adresser. På så sätt skulle polisen involveras i fler hjälpinsatser i ett tidigt skede. Detta är dock inte lämpligt av integritetsskäl, eftersom det skulle innebära att polisen skulle lyssna även på samtal där det visar sig att det inte föreligger någon riskfylld situation.

Ett annat problem som påtalats under utredningens arbete är att SOS Alarm inte kan se polisens resurser, vilket gör att de inte kan meddela andra hjälporgan att polisen är på väg till en viss hjälpinsats – något som ibland försvårar eller försenar en hjälpinsats. Utredningen ser dock stora problem med att ålägga polisen en skyldighet att dela information om sina resurser med den nationella alarmeringsfunktionen och andra hjälporgan. Det är inte lämpligt eftersom det riskerar att inkräkta på Polisens rådighet över sina resurser, och polisens möjlighet att göra taktiska avvägningar om vilken information som kan delas utan risk för att det brottsutredande och brottsförebyggande arbetet försvåras. Utredningen bedömer dock att ett sådant *frivilligt* informationsutbyte kan underlättas av den tekniska lösning som utredningen har föreslagit i kapitel 13. Den tekniska lösningen bedöms göra det möjligt för den nationella alarmeringsfunktionen att efterfråga information om polisens resurser, och för polisen att snabbt besvara förfrågan i de fall det bedöms lämpligt.

Vem ska vara ansvarig för att uppgiftsskyldigheten uppfylls?

Det framgår av utredningens tilläggsdirektiv att det är den som leder hjälpinsatsen vid hjälporganen som, inom det egna ansvarsområdet, ska bedöma och besluta hur informationen ska användas.¹²⁴ Utredningen bedömer att en sådan ansvarsfördelning är problematisk av flera skäl.

¹²⁴ Dir. 2017:84.

Det är inte alltid tydligt vem som leder en hjälpinsats i olika skeden. Det kan också ifrågasättas om det är den som leder hjälpinsatsen som ska vara skyldig att dela information. Den som leder hjälpinsatsen kanske inte har tid att göra det, eller har den överblick av situationen på platsen som krävs. I vissa fall kan någon operativ person lättare bedöma vilken information som bör delas med den nationella alarmeringsfunktionen eller andra hjälporgan.

En anslutande fråga är vad det innebär att *bedöma och besluta* om uppgifter ska delas eller inte. I detta sammanhang bör man ha i åtanke att besluten i fråga oftast kommer att behöva fattas i mycket pressade situationer. Det är givetvis inte godtagbart om de rutiner och riktlinjer som utformas kring informationsdelningen försvårar eller förseñar en hjälpinsats. Det kan vara fråga om situationer där det föreligger fara i dröjsmål, då t.ex. ett krav på skriftlig dokumentation inte kan upprätthållas.

Utredningen bedömer att det i stället bör vara hjälporganen respektive den nationella alarmeringsfunktionen som görs skyldiga att dela uppgifter. Det ankommer på respektive aktör att närmare fördela ansvaret för att uppgiftsskyldigheten uppfylls samt att utforma rutiner och riktlinjer till stöd för personalen.

Vid samverkanslarm kan det förekomma att flera aktörer inom samhällets alarmeringstjänst förfogar över en viss information samtidigt. Utredningen anser att samtliga aktörer då bör vara ansvariga för att information som omfattas av uppgiftsskyldigheten delas med den nationella alarmeringsfunktionen, eller något annat hjälporgan.

Närmare om hur uppgiftsskyldigheten ska regleras

Under utredningens arbete har det framkommit att hjälporganen i dag tillämpar den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL när de delar de uppgifter de behöver vid en hjälpinsats. På fältet löses problemen praktiskt men hjälporganen har efterfrågat en struktur kring det, så att informationsdelningen kan fungera även i pressade situationer.

Förekomsten av sekretesskydd hos den mottagande myndigheten beaktas vid bedömningen om generalklausulen är tillämplig. Om det inte finns något sekretesskydd hos den mottagande myndigheten så är normalt sett generalklausulen inte tillämplig, särskilt

om det handlar om enskilda personliga förhållanden.¹²⁵ Om en uppgift inte skyddas av sekretess hos den mottagande myndigheten kan risken för att skada ska uppkomma vara så stor att uppgiften inte bör lämnas ut.¹²⁶ Att sekretessen hos den mottagande myndigheten är något svagare än hos den utlämnande myndigheten torde spela en liten roll i praktiken.¹²⁷

Generalklausulen har tagits in i OSL för att inte oförutsedda hinder ska uppkomma i myndigheternas verksamhet. Generalklausulen medger att sekretessbelagda uppgifter kan lämnas till en myndighet i sådana fall då det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.¹²⁸

Utredningen har övervägt att anpassa generalklausulen för att passa alarmeringsverksamheten bättre. Detta har efterfrågats av hjälporganen, eftersom generalklausulen upplevs som svårtillämpad. Ett särskilt ”problem” som påtalats är att generalklausulen inte omfattar hälso- och sjukvårdssekretessen. Det ska uppmärksammas att viss sekretess som det har ansetts särskilt angeläget att upprätthålla gentemot andra myndigheter, t.ex. hälso- och sjukvårdssekretess, har undantagits från generalklausulens tillämpningsområde.¹²⁹

Utredningen bedömer det som svårt att motivera en ändring som innebär att generalklausulen kan tillämpas av samtliga hjälporgan, dvs. även av hälso- och sjukvården. En sådan ingripande förändring skulle medföra en avsevärd försvagning av skyddet för den enskildes integritet. Till detta kommer att den nationella alarmeringsfunktionen, om den bedrivs i bolagsform, inte kommer att kunna tillämpa generalklausulen. Mot denna bakgrund har utredningen bedömt att det inte är en framkomlig väg att justera och anpassa generalklausulen.

Utredningen anser i stället att det är lämpligare att det införs en ny regel om uppgiftsskyldighet som kompletterar generalklausulen i vissa specifikt angivna situationer. Regeln bör placeras i alarmeringslagen och blir tillämplig på samtliga aktörer inom samhällets alarmeringstjänst, och oavsett i vilken organisationsform den nationella alarmeringsfunktionen bedrivs.

¹²⁵ Prop. 1979/80:2 Del A s. 77.

¹²⁶ a. prop. 2 Del A s. 91.

¹²⁷ a. prop. Del A s. 76 f.

¹²⁸ Lenberg m.fl., kommentaren till 10 kap 27 §.

¹²⁹ Lenberg m.fl., kommentaren till 10 kap 27 §.

Av 10 kap. 28 § första stycket OSL framgår att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

Den föreslagna uppgiftsskyldigheten i sig kan alltså undanröja eventuella sekretesshinder (för hjälporgan i offentlig regi och för den nationella alarmeringsfunktionen om den bedrivs i myndighetsform). Uppgiftsskyldigheten kan vidare innebära att det inte kan anses vara ett obehörigt röjande av uppgifter som omfattas av tystnadsplikt (för ambulansverksamhet i privat regi och för den nationella alarmeringsfunktionen om den bedrivs i bolagsform).

Som utredningen konstaterat tidigare torde det dock oftast bli fråga om att dela uppgifter av mer generell karaktär, som inte omfattas av sekretess eller tystnadsplikt. För det fall att en aktör inom samhällets alarmeringstjänst ändå behöver dela uppgifter som omfattas av sekretess eller tystnadsplikt har utredningen gjort följande överväganden.

Hos den nationella alarmeringsfunktionen gäller larmbehandlingssekretess för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden, uppgifter av betydelse för rikets försvar och folkförsörjningen samt förebyggande och beivrande av brott. Utredningen har bedömt att det inte torde bli aktuellt för hjälporganen att dela några andra typer av uppgifter med den nationella alarmeringsfunktionen. Och den information som kan behöva delas med ett hjälporgan torde sällan handla om något annat än enskildas personliga förhållanden, vilka skyddas hos samtliga hjälporgan (om än med varierande styrka). Utredningen bedömer alltså att de uppgifter som kan komma att omfattas av uppgiftsskyldighet i stor utsträckning kommer att omfattas av sekretess eller tystnadsplikt hos mottagaren.

15.6 Vittnesplikt, editionsplikt och annan uppgiftsskyldighet

Bedömning: Det är inte motiverat att ändra reglerna om vittnesplikt, editionsplikt och annan uppgiftsskyldighet.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen anser att när det gäller vittnesplikt, editionsplikt och annan uppgiftsskyldighet så bör det göras en avvägning mellan möjligheten att få vara anonym i kontakt med den nationella alarmeringsfunktionen och statens intresse av att kunna utreda brott.

Som beskrivits i avsnitt 15.4.4 finns undantag från vittnesplikten för vissa angivna yrkesgrupper. Det handlar bland annat om yrkesgrupper som i sin yrkesutövning ofta anförtros eller får kännedom om integritetskänsliga uppgifter.

Enligt utredningens bedömning är en operatör vid den nationella alarmeringsfunktionen inte en sådan yrkesgrupp som utan vidare kan jämföras med de andra yrkesgrupper som omfattas av det s.k. frågeförbudet i 36 kap. 5 § rättegångsbalken (exempelvis advokater, läkare, sjuksköterskor, psykologer). Det bör också ha i åtanke att frågeförbudet omfattar en mindre krets av hälso- och sjukvårdspersonal än den som omfattas av tystnadsplikt enligt OSL och patientsäkerhetslagen. Det är inte tillräckligt att en yrkesgrupp kan tänkas få del av känsliga eller sekretessbelagda uppgifter, för att yrkesgruppen ska undantas från den i svensk processrätt grundläggande vittnesplikten.

Det bör även ha i åtanke att för att frågeförbud ska gälla ska det röra sig om en omständighet som anförtrots vittnet i hans eller hennes yrkesutövning eller som han eller hon i samband därmed erfarit. Med att något har anförtrots den yrkesutövare som det gäller menas att uppgifterna har lämnats med begäran om eller under en tyst förväntan att de ska vara förtroliga.¹³⁰

Det skulle å ena sidan kunna hävdas att en operatör vid den nationella alarmeringsfunktionen, som inte är legitimerad sjuksköterska, i många fall får del av samma typ av uppgifter som en legitimerad sjuksköterska och därför skulle omfattas av frågeförbudet. Men å andra sidan skulle samma argument kunna tala för att annan vårdpersonal, t.ex. en undersköterska, i sin yrkesutövning kan få del av motsvarande uppgifter. Dessutom skulle ett undantag för just operatörer kunna leda till att även annan personal hos den nationella alarmeringsfunktionen borde omfattas av frågeförbudet.

¹³⁰ Se Fitger m.fl., kommentaren till 36 kap. 5 §.

Med ett sådant resonemang skulle den personkrets som omfattas av frågeförbudet kunna komma att bli alltför vid vilket kan få konsekvenser som är svåra att överblicka.

Utredningen har haft att väga dessa synpunkter mot varandra, och bedömer att en sådan genomgripande förändring av rättegångsbalkens regler om vittnesplikt, om det bedöms påkallat, bör utredas samlat i ett annat sammanhang.

Eftersom editionsreglerna¹³¹ är konstruerade som så att de ska omfatta samma saker som en person har plikt att vittna om, så har utredningen bedömt att det inte heller finns anledning att föreslå någon ändring av editionsreglerna.

I direktiven anges att utredningen även ska pröva vad som ska gälla för den nationella alarmeringsfunktionen i fråga om *annan uppgiftsskyldighet* (än vittnes- och editionsplikten) gentemot bland annat domstolar och brottsbekämpande myndigheter.

Det har framförts till utredningen att tanken bakom texten i direktivet var att det behöver ses över huruvida det finns uppgiftsskyldighet utöver vittnes- och editionsplikten.

Som beskrivits i avsnitt 15.4.4. skulle det kunna föreligga en uppgiftsskyldighet för den nationella alarmeringsfunktionen gentemot domstolar enligt reglerna om syn i 39 kap. rättegångsbalken. Såsom beskrivits där har även reglerna om syn ett sådant samband med reglerna om vittnesplikt som gör att det inte heller beträffande dessa regler finns anledning att föreslå någon ändring.

Utredningen bedömer att det inte finns någon annan form av uppgiftsskyldighet som aktualiseras för den nationella alarmeringsfunktionen, som bör belysas i detta sammanhang. Utredningen ser inte heller att det finns anledning att *föreslå* någon uppgiftsskyldighet för den nationella alarmeringsfunktionen, utöver den som föreslagits i avsnitt 15.5.7.

¹³¹ Med detta begrepp avses både reglerna om editionsplikt, som kan göra att ett företag blir skyldig att överlämna en handling, och reglerna om editionsbeslut, som kan göra att en myndighet blir skyldig att lämna ut en allmän handling som är sekretessbelagd.

15.7 Personuppgiftsbehandling hos den nationella alarmeringsfunktionen

Bedömning: Den personuppgiftsbehandling som följer av den föreslagna alarmeringslagen och av alarmeringsförordningen stämmer överens med de krav som från och med den 25 maj 2018 gäller enligt dataskyddsförordningen.

Eventuella behov av registerförfattning bör avgöras sedan dataskyddsförordningen och den svenska lagstiftningen trätt i kraft och i samband med att den tekniska lösningen utformas närmare.

Skälen för utredningens bedömning

15.7.1 Utredningens utgångspunkter

Den 27 april 2016 antogs Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning). Utredningen har valt att kalla den dataskyddsförordningen i det följande.

Dataskyddsförordningen kommer att gälla direkt som lag i alla medlemsstater men ger i vissa avseenden utrymme för kompletterande nationella bestämmelser. Dataskyddsutredningen har i sitt betänkande Ny dataskyddslag, kompletterande regler till EU:s dataskyddsförordning¹³² lämnat förslag till viss nationell reglering som på ett generellt plan ska komplettera dataskyddsförordningen, bland annat en ny dataskyddslag. Regeringen har i en proposition föreslagit att den nya dataskyddslagen ska träda i kraft den 25 maj 2018.¹³³ Propositionen behandlas för närvarande i riksdagen.

Dataskyddsförordningen reglerar bland annat grundläggande principer för behandling av personuppgifter, den registrerades rättigheter, personuppgiftsansvar, tillsyn över personuppgiftsbehandling och rätten för enskilda att få tillgång till rättsmedel och sanktioner mot ansvariga som inte lever upp till förordningens krav.¹³⁴

¹³² SOU 2017:39.

¹³³ Prop. 2017/18:105.

¹³⁴ SOU 2017:29, s. 122.

Dataskyddsförordningen innehåller många bestämmelser som är hämtade från 1995 års dataskyddsdirektiv men även flera ändringar och nyheter såsom till exempel rätten att bli glömd, dataportabilitet, skyldighet att anmäla personuppgiftsincident och skyldighet för den personuppgiftsansvarige att göra en konsekvensbedömning avseende dataskydd innan en riskfylld behandling påbörjas. Enligt Datainspektionen innebär förordningen att författningsförslag måste anpassas till förordningens innehåll och de har tagit fram en vägledning för integritetsanalys för att bedöma integritetsriskerna med ny eller ändrad lagstiftning.¹³⁵

Från förordningens tillämpningsområde undantas personuppgiftsbehandling som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, utreda, upptäcka eller lagföra brott eller verkställa straff, inkluderande skydd mot samt förebyggande av hot mot den allmänna säkerheten. Personuppgiftsbehandling för dessa syften ligger i stället under det s.k. dataskyddsdirektivet för brottsbekämpande myndigheter¹³⁶.

Av artikel 6 2. I förordningen framgår bland annat att medlemsstaterna får behålla eller införa mer specifika bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i förordningen (med hänsyn till behandling för att efterleva punkt 1 c och e) genom att närmare fastställa specifika krav för uppgiftsbehandlingen och andra åtgärder för att säkerställa en laglig och rättvis behandling. Både den nu av regeringen föreslagna nya dataskyddslagen och eventuella registerförfattningar har sitt stöd i detta.

Som nämnts tidigare kommer dataskyddsförordningen att börja gälla den 25 maj 2018, dvs. före det att den föreslagna alarmeringslagen träder i kraft. Förordningens regler måste därför beaktas vid analysen av konsekvenserna av utredningens förslag när det gäller den personliga integriteten.

Eftersom dataskyddsförordningen, och den svenska lagstiftning som behövs för att komplettera förordningen, ännu inte trätt i kraft har det enligt utredningens bedömning inte varit möjligt att

¹³⁵ Datainspektionens vägledning för integritetsanalys (september 2016), s. 10.

¹³⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF (Dataskyddsdirektivet för brottsbekämpande myndigheter) – ska vara genomfört den 6 maj 2018.

göra en fullständig analys av alla de frågor som kan uppkomma på personuppgiftsbehandlingsområdet. Till detta kommer att det ännu inte står klart i detalj på vilket sätt personuppgifter kan komma att hanteras inom ramen för den tekniska lösning som utredningen har föreslagit i kapitel 13.

Utredningen har därför i sina överväganden utgått ifrån de fall av personuppgiftsbehandling som kan förutses redan nu. Det kan inte uteslutas att det vid den nationella alarmeringsfunktionen kan komma att förekomma ytterligare personuppgiftsbehandling vars förenlighet med dataskyddsförordningen behöver utredas. I några fall har utredningen redan nu kunnat förutse ett behov av ytterligare utredning, exempelvis behovet av en s.k. registerförfattning för den nationella alarmeringsfunktionen.

Vissa frågor behöver därför utredas närmare sedan dataskyddsförordningen och den svenska lagstiftningen trätt i kraft, och i samband med att den tekniska lösningen utformas närmare. Dessa frågor framgår i avsnitt 19.3.

15.7.2 Avvägningen mellan behovet av effektivitet i informationsutbytet och skyddet för den personliga integriteten

För att den nationella alarmeringsfunktionen ska kunna utföra larmbehandlingen krävs det att funktionen har tillgång till de uppgifter som behövs för att funktionen ska kunna ta fram relevant underlag för olika hjälpinsatser. I detta ingår redan i dag – och kommer att göra så även framöver – personuppgifter såsom namn, adresser, hälsouppgifter, lokaliseringssuppgifter m.m. Det är helt avgörande att den nationella alarmeringsfunktionen kan behandla personuppgifter, och i förekommande fall dela dem med hjälporganen, för att en hjälpinsats ska kunna genomföras. Om sådan personuppgiftsbehandling inte får ske skulle det kunna leda till allvarliga konsekvenser för angelägna allmänna intressen såsom t.ex. människors liv och hälsa (jfr avsnitt 19.3.2 och uppgifter av allmänt intresse). Det torde liksom i dag bli fråga om personuppgiftsbehandling av relativt stor omfattning.

Utredningen bedömer att larmbehandlingen enligt alarmeringslagen kommer att innebära särskilda integritetsrisker, eftersom bland annat känsliga uppgifter såsom *uppgifter om enskildas hälsotill-*

stånd kan komma att behandlas i relativt stor omfattning. Sådana uppgifter utgör sådana känsliga uppgifter som aktualiserar artikel 9 i dataskyddsförordningen. I artikeln regleras behandling av särskilda kategorier av personuppgifter, bland annat uppgifter om hälsa. Som nämnts tidigare utbyter hjälporganen redan i dag regelbundet denna typ av uppgifter med SOS Alarm. De integritetsrisker som ett *ökat* informationsutbyte skulle kunna medföra motverkas för övrigt genom utredningens förslag om larmbehandlingssekretess (avsnitt 15.5.3).

Utredningen bedömer att behovet av ett effektivt informationsutbyte mellan den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen är ett allmänt intresse och väger tyngre än den eventuella risk för intrång i den personliga integriteten som ett sådant utbyte kan medföra (jfr också artikel 6.1 dataskyddsförordningen).

15.7.3 Behandlingen av personuppgifter torde vara förenlig med dataskyddsförordningen

Som nämnts i avsnitt 15.7.1 måste det enligt dataskyddsförordningen finnas en *rättslig grund* för den personuppgiftsbehandling som den nationella alarmeringsfunktionen ska syssla med. I artikel 6.1 c och e dataskyddsförordningen finns regler som kan komma i fråga som rättsliga grunder för behandling av personuppgifter när den nationella alarmeringsfunktionen ska utföra larmbehandling. Enligt reglerna ska personuppgiftsbehandlingen antingen vara nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (6.1 c) eller nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (6.1 e). När det gäller båda dessa rättsliga grunder följer dessutom av artikel 6.3 första stycket att grunden för personuppgiftsbehandling ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller nationell rätt.

Utredningen bedömer att den rättsliga grunden för den nationella alarmeringsfunktionens behandling av personuppgifter i första hand torde kunna utgöras av artikel 6.1 e, dvs. att *behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse*. Enligt Data-skyddsutredningen förefaller det med hänsyn till svensk förvaltningstradition rimligt att anta att alla uppgifter som utförs av stat-

liga myndigheter i syfte att fylla ett uttryckligt uppdrag av riksdag eller regering är av allmänt intresse.¹³⁷

Utredningen bedömer att den nationella alarmeringsfunktionens tillämpning av alarmeringslagen innebär utförande av uppgifter av allmänt intresse, oavsett om verksamheten bedrivs i bolagsform eller myndighetsform. Regeringen har uttalat att vid tillämpningen av artikel 6.1 e spelar det ingen roll om den personuppgiftsansvarige är en offentlig eller en privat aktör. Om den uppgift som den personuppgiftsansvarige utför är av allmänt intresse och denna uppgift är fastställd i enlighet med unionsrätten eller den nationella rätten finns en rättslig grund för nödvändig behandling enligt artikel 6.1 e.¹³⁸

Enligt artikel 6.3 första stycket i dataskyddsförordningen krävs som nämnts även att den rättsliga grunden ska vara fastställd genom unionsrätten eller nationell rätt.

I den nationella alarmeringsfunktionens fall föreslås det i kapitel 7 att uppgiften av allmänt intresse, alltså att utföra larmbehandling, ska regleras i en ny alarmeringslag. Utredningen bedömer att kravet på rättslig grund för den nationella alarmeringsfunktionens personuppgiftsbehandling kommer att vara fastställt genom den nya alarmeringslagen.

15.7.4 Behandlingen av känsliga personuppgifter torde vara förenlig med dataskyddsförordningen

För att *känsliga personuppgifter* ska få behandlas måste som nämnts tidigare något av undantagen i artikel 9.2 dataskyddsförordningen vara tillämpligt.

Behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse

Av artikel 9.2 g framgår att förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter inte gäller om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt. Regleringen i unionsrätten eller

¹³⁷ SOU 2017:39, s. 122 och 124. Regeringen delade denna bedömning, se prop. 2017/18:105.

¹³⁸ Prop. 2017/18:105, s. 58.

nationell rätt ska i sådana fall stå i proportion till det eftersträlvade syftet, vara förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla regler om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande intressen.

Regeringen har föreslagit en regel i en ny dataskyddslag, som gäller *myndigheters* möjlighet att behandla känsliga personuppgifter med stöd av artikel 9.2 g.¹³⁹ Artikeln innebär bland annat att känsliga personuppgifter får behandlas av en myndighet, om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet. Utredningen bedömer att förutsättningarna enligt den föreslagna regeln kommer att vara uppfyllda för det fall att den nationella alarmeringsfunktionen bedrivs i myndighetsform.

För det fall att den nationella alarmeringsfunktionen bedrivs i bolagsform finner utredningen anledning att gå lite närmare in på förutsättningarna i artikel 9.2 g.

Regeringen har som nämnts ovan uttalat sig om *myndigheters* förutsättningar för att behandla känsliga uppgifter med stöd av undantagsregeln i artikel 9.2 g, och konstaterat att utrymmet för privata aktörer att hantera känsliga personuppgifter inte behandlats i det lagstiftningsärendet. Samtidigt pekar regeringen på att det framgår av exempel som ges i förordningen, att också viss verksamhet som bedrivs av privata aktörer kan omfattas av begreppet viktigt allmänt intresse.¹⁴⁰

Utredningen bedömer att den nationella alarmeringsfunktionens behandling av känsliga personuppgifter är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, oavsett om verksamheten bedrivs i form av ett bolag eller en myndighet. Det viktiga allmänna intresset är som nämnts ovan att genom larmbehandlingen uppfylla samhällets åtagande att kunna tillhandahålla snabba och effektiva hjälpinsatser.

Den rättsliga grunden för behandlingen finns som nämnts tidigare i alarmeringslagen. Enligt artikel 9.2 g måste den rättsliga grunden för att få behandla de känsliga personuppgifterna vara förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd, och innehålla regler om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande intressen. Regeringen har

¹³⁹ Se a. prop., s. 80.

¹⁴⁰ a. prop., s. 83.

uttalat att de krav på lämpliga och särskilda åtgärder som ställs i artikel 9.2 g kan vara uppfyllda även genom andra regler än de föreslagna reglerna i dataskyddslagen.¹⁴¹ Enligt utredningens bedömning innehåller alarmeringslagen regler om sådana lämpliga och särskilda åtgärder, i form av regler om sekretess och tystnadsplikt. Alarmeringslagens regler måste också anses förenliga med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd.¹⁴²

Utredningen bedömer därför att behandlingen av känsliga personuppgifter är tillåten enligt undantaget i artikel 9.2 g, oavsett om verksamheten bedrivs i form av ett bolag eller en myndighet.

Behandlingen är nödvändig av skäl som hör samman med tillhandahållande av hälso- och sjukvård

I artikel 9.2 h anges bland annat att förbudet mot att behandla känsliga personuppgifter inte ska tillämpas om personuppgiftsbehandlingen är nödvändig av skäl som hör samman med tillhandahållande av hälso- och sjukvård.

För att den nationella alarmeringsfunktionen ska kunna, inom ramen för larmbehandlingen, förmedla hjälpinsatser från hälso- och sjukvårdens sida är behandling av känsliga personuppgifter såsom hälsotillstånd en förutsättning. Personuppgiftsbehandlingen är därmed nödvändig av skäl som hör samman med tillhandahållande av hälso- och sjukvård.

Vidare krävs det att den aktuella verksamheten utförs på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt eller enligt avtal med yrkesverksamma på hälsoområdet. Regeringen har uttalat att denna förutsättning är uppfylld så snart verksamheten bedrivs i enlighet med verksamhetslagstiftningen på de aktuella områdena, t.ex. hälso- och sjukvårdslagen.¹⁴³

Utredningen bedömer mot bakgrund av detta att den nationella alarmeringsfunktionen kan finna den rättsliga grunden för att få

¹⁴¹ a. prop., s. 91.

¹⁴² Regeringen har uttalat att det är svårt att föreställa sig en rättslig grund för behandling av personuppgifter som uppfyller kraven i artikel 6, men som ändå inte är förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd, se a. prop. s. 84. Utredningen gör samma bedömning, jämför avsnitt 15.7.3 där regleringen bedöms uppfylla kraven i artikel 6.

¹⁴³ a. prop., s. 94.

behandla känsliga personuppgifter utan den registrerades samtycke i hälso- och sjukvårdslagen.

Utredningen bedömer alltså att även förutsättningarna i artikel 9.2 h kommer att vara uppfyllda då den nationella alarmeringsfunktionen behöver behandla känsliga personuppgifter för att kunna förmedla hälso- och sjukvårdsinsatser.

Enligt artikel 9.3 dataskyddsförordningen krävs det vidare att uppgifterna behandlas av eller under ansvar av en yrkesutövare som omfattas av lagstadgad tystnadsplikt.

Genom förslaget i avsnitt 15.5.3 kommer kravet på en lagstadgad tystnadsplikt att vara uppfyllt för den nationella alarmeringsfunktionens del. Datainspektionen har dock pekat på risken att t.ex. en it-leverantör som hanterar känsliga personuppgifter i egenskap av personuppgiftsbiträde inte omfattas av någon lagstadgad tystnadsplikt. Detta bör tas i åtanke under det fortsatta arbetet med den tekniska lösningen som föreslås i kapitel 13.

Behandling av personnummer

Regeringen har föreslagit att personnummer får behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl.¹⁴⁴

Utredningen bedömer att när den nationella alarmeringsfunktionen behöver behandla personnummer så är det klart motiverat med hänsyn till ändamålet (att genom larmbehandlingen uppfylla samhällets åtagande att förmedla snabba och effektiva hjälpinsatser).

¹⁴⁴ a. prop., s. 101.

15.8 Tillsyn

Förslag: Tillsynen över efterlevnaden av alarmeringslagen och föreskrifter som meddelas med stöd av lagen utövas av den myndighet som regeringen bestämmer.

Tillsynen innebär granskning av att den verksamhet som bedrivs med stöd av alarmeringslagen uppfyller krav och mål enligt lagar och andra föreskrifter.

Den som bedriver verksamhet som står under tillsyn enligt alarmeringslagen är skyldig att på tillsynsmyndighetens begäran lämna de upplysningar och handlingar som myndigheten behöver för sin tillsyn.

Förslagen genomförs genom 23–25 §§ (Alternativ 1) respektive 22–24 §§ (Alternativ 2) alarmeringslagen.

MSB ska utöva tillsyn enligt alarmeringslagen.

Förslaget genomförs genom 12 § alarmeringsförordningen

Bedömning: Den nationella alarmeringsfunktionen och dess personal lyder under Inspektionen för vård och omsorgs (IVO) tillsyn i de delar av verksamheten som utgör hälso- och sjukvård.

Skälen för utredningens förslag och bedömningar

Tillsyn kan bidra till en ökad statlig styrning

I avsnitt 16.1.6 har utredningen beskrivit den offentliga tillsyn och kontroll som alla statliga myndigheter står under.

För SOS Alarms del gäller att MSB har ansvaret för tillsynen över SOS Alarms åtaganden avseende 112-tjänsten enligt alarmeringsavtalet. Varje år genomför MSB uppföljningar av alarmeringsavtalet med SOS Alarm och rapporterar till regeringen hur SOS Alarm har uppfyllt åtagandena avseende 112-tjänsten. Övriga delar av avtalet ingår inte i tillsynen.¹⁴⁵

¹⁴⁵ www.msb.se/sv/Forebyggande/Tillsyn--tillsynsvagledning/SOS-Alarm-avtal/, hämtat 24 januari 2018.

Uppgiften att bedriva tillsyn och kontroll av alarmeringsavtalet ges i MSB:s regleringsbrev.¹⁴⁶

Regeringen har i direktivet till utredningen betonat att samhällets alarmeringstjänst är ett grundläggande offentligt åtagande och att detta förutsätter att staten kan utöva tillräcklig kontroll och styrning av verksamheten. Riksrevisionen har påtalat ett behov av utökad tillsyn i vissa avseenden.¹⁴⁷

Alarmeringstjänstutredningen ansåg att tillsynen över alarmeringsförhållandena var splittrad.¹⁴⁸ 112-utredningen delar denna uppfattning och finner i likhet med Alarmeringstjänstutredningen att förutsättningarna för tillsyn förbättras genom att alarmeringen författningsregleras och genom att ansvaret för att ta emot larm på nödnummer 112 och larmbehandlingens inledande skede samlas hos en aktör.

Enligt utredningen kan ett sätt att åstadkomma en tillräcklig styrning och kontroll av den nationella alarmeringsfunktionens verksamhet vara att en aktör ges ansvar att bedriva tillsyn över alarmeringslagen.

Vem eller vilka ska ha tillsynsansvar?

Som nämnts ovan har MSB ett uppdrag att följa SOS Alarms åtaganden enligt alarmeringsavtalet, men det är inte någon tillsyn i egentlig mening.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har tillsyn över hälso- och sjukvården och dess personal (7 kap. 1 § patientsäkerhetslagen). Såsom beskrivits tidigare kan personal hos den nationella alarmeringsfunktionen, liksom personal hos SOS Alarm i dag, omfattas av denna reglering i de fall som larmbehandlingen utgör hälso- och sjukvård. Den nationella alarmeringsfunktionen och dess personal kommer alltså att lyda under IVO:s tillsyn när larmbehandlingen utgör hälso- och sjukvård.

När det gäller den övriga verksamheten hos den nationella alarmeringsfunktionen (dvs. sådant som inte utgör hälso- och sjuk-

¹⁴⁶ Se MSB:s regleringsbrev för 2018, s. 5, som finns tillgängligt på Ekonomistyrningsverkets hemsida, www.esv.se/statsloggaren/regleringsbrev/?RBID=18688

¹⁴⁷ Riksrevisionens rapport, RIR 2015:11 s. 51 ff.

¹⁴⁸ SOU 2013:33, s. 210.

vård) så anser utredningen att det även fortsättningsvis ska vara MSB som har tillsynsansvaret. Ansvaret behöver dock utökas något jämförts med i dag, se följande avsnitt.

Fördelen med att MSB ges tillsynsansvar över verksamhet enligt alarmeringslagen är att det hos MSB finns erforderlig kunskap och erfarenhet. MSB har redan i dag tillsynsansvaret för att åtagandena enligt alarmeringsavtalet efterlevs.

Utredningen har vidare, i bland annat kapitel 13, föreslagit att MSB ges vissa andra uppdrag.

MSB ansåg i sitt remissvar beträffande Alarmeringstjänstutredningens förslag att det var mindre lämpligt att utöva tillsyn över den föreslagna alarmeringsmyndigheten, om MSB samtidigt skulle få ett eget verksamhetsansvar (t.ex. bli kravställare för den infrastruktur som alarmeringsmyndigheten skulle använda, eller utbilda dess personal).

Principiellt finns det vissa problem med att blanda tillsynsuppgifter med uppgifter som främjande, tillståndsgivning och normering. Särskilt problematiskt är detta för främjandeuppgifter, som rådgivning och bidragsgivning, där det finns en stor risk att myndighetens opartiskhet kan ifrågasättas.¹⁴⁹ Utredningen bedömer att de uppdrag som MSB föreslås få inte innebär någon risk för att myndighetens opartiskhet kan ifrågasättas.

Vidare ansåg MSB i sitt remissvar bland annat att det framstod som mindre lämpligt att utöva tillsyn över en annan myndighet, i synnerhet eftersom myndigheterna skulle bli varandra så närstående med ömsesidiga beroenden. MSB föreslog i stället att den föreslagna alarmeringsmyndigheten skulle följas upp på annat sätt, genom t.ex. årliga återrapporteringskrav och särskilda rapporteringskrav, granskningar genom Statskontoret och genom att ha en interrevision.

Utredningen anser dock att de gränsytor som kommer att finnas mellan den nationella alarmeringsfunktionen och MSB samt MSB:s övergripande ansvar för frågor som rör skydd mot olyckor och krisberedskap samt samordning av information i stället talar för att myndigheten ges fortsatt tillsynsansvar på området.

Sammantaget bedömer utredningen att det finns kunskaps- och effektivitetsskäl som talar för att tillsynsansvaret ska samlas hos MSB. Detta regleras i 12 § alarmeringsförordningen.

¹⁴⁹ Statskontoret, Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn, s. 9 (2012).

Vad ska tillsynsansvaret omfatta?

Såsom Alarmeringstjänstutredningen påpekade omfattar inte MSB:s tillsynsansvar för alarmeringsavtalet aspekter som samordning och samverkan mellan olika aktörer i larmbehandlingen, och ingen aktör i dagens system har ett tydligt ansvar för helheten och för att säkerställa att larmbehandlingen blir säker och effektiv med utgångspunkt från medborgarens behov.¹⁵⁰

En fråga är om tillsynsansvaret ska omfatta endast larmbehandlingen eller om den ska avse hela alarmeringen, dvs. även lägesbilder, stöd-, informations- och varningstjänster. En annan fråga är om alla aktörer inom samhällets alarmeringstjänst ska stå under tillsyn, eller om bara den nationella alarmeringsfunktionen ska göra det. I dessa frågor gör utredningen följande överväganden.

Tillsynsansvaret enligt alarmeringslagen bör inte bara inriktas på att följa upp och bedöma statistik över svarstider på nödnummer 112, även om detta givetvis är en viktig faktor för att säkerställa att larmbehandlingen blir säker och effektiv ur medborgarens behov. Som påpekats tidigare är syftet med många av utredningens förslag att öka möjligheterna till samordning och samverkan inom samhällets alarmeringstjänst. Som ett led i denna strävan bör en aktör åläggas *ett samlat ansvar* för att bevaka att alarmeringslagen efterlevs även i de delar som avser annat än larmbehandling. Tillsynen bör innebära en granskning av att den verksamhet som bedrivs med stöd av alarmeringslagen uppfyller krav och mål enligt lagar och andra föreskrifter.

Det bör inte bara vara den nationella alarmeringsfunktionen som står under tillsyn enligt alarmeringslagen, utan alla aktörer inom samhällets alarmeringstjänst bör omfattas. På så sätt säkerställs att det offentliga åtagandet, samhällets alarmeringstjänst, i sin helhet kan följas upp.

Vid tillsyn enligt alarmeringslagen kan tillsynsmyndigheten behöva uppgifter från den nationella alarmeringsfunktionen. Den som bedriver verksamhet som står under tillsyn enligt alarmeringslagen bör därför vara skyldig att på tillsynsmyndighetens begäran lämna de upplysningar och handlingar som myndigheten behöver för sin tillsyn.

¹⁵⁰ SOU 2013:33, s. 135 ff.

Gränsdragningen mellan andra former av tillsyn behöver vara tydlig, så att det inte uppkommer otydlighet och överlappande ansvar mellan olika myndigheter.¹⁵¹

Som exempel kan nämnas det tillsynsansvar som kommuner, länsstyrelser och MSB har enligt 5 kap. 1 § lagen om skydd mot olyckor. Detta tillsynsansvar tar sikte på de kommunala räddningstjänsternas hjälpsatser, vilka utgör en del i larmbehandlingen. Men den mer heltäckande tillsynen enligt alarmeringslagen innebär att hela larmkedjan kan följas upp. I detta sammanhang kan även erinras om den tillsyn som JO m.fl. har över statliga myndigheter, se närmare i kapitel 16.

I detta sammanhang kan även nämnas att regeringen uttryckt som sin avsikt att utse Datainspektionen som tillsynsmyndighet enligt dataskyddsförordningen. All behandling av personuppgifter som sker inom dataskyddsförordningens och dataskyddslagens tillämpningsområde kommer att omfattas av Datainspektionens tillsyn, oavsett vilken den rättsliga grunden för behandlingen är.¹⁵²

Hur ska tillsynen finansieras?

MSB har i dag inte någon rätt att ta ut avgifter för tillsynen av alarmeringsavtalet. Regeringen har uttalat att tillsyn som huvudregel ska finansieras genom avgifter.¹⁵³ De fall då det ansetts mer lämpligt att i stället låta tillsynen finansieras via skatter är exempelvis då kostnaderna för att administrera ett avgiftsuttag bedöms som höga i relation till avgiften i övrigt.¹⁵⁴

Utredningen bedömer att det senare är fallet med tillsynsansvaret enligt alarmeringslagen och att tillsynen kan bedrivas inom ramen för befintliga anslag. Utredningen föreslår därför inte att tillsynen ska finansieras genom tillsynsavgifter.

¹⁵¹ Statskontoret, Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn, s. 10 (2012).

¹⁵² Se lagrådsremiss Ny dataskyddslag den 21 december 2017, s. 112 f.

¹⁵³ Regeringens skrivelse 2009/10:71, En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn, s. 19.

¹⁵⁴ Se Finansutskottets betänkande 2009/10:FiU12 och regeringens skrivelse 2009/10:79 En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.

16 Den nationella alarmeringsfunktionens organisationsform

16.1 Några förvaltningspolitiska och andra aspekter på organisationsformerna statlig förvaltningsmyndighet och bolag

16.1.1 Myndighetsformen är huvudregel vid organisering av statligt bedriven verksamhet

Regeringen har i olika sammanhang uttryckt att huvudregeln vid organiseringen av statlig verksamhet är myndighet. Att bedriva verksamhet i myndighetsform innebär att generella förvaltningsregler och principer kan tillämpas, liksom att krav på offentlighet, insyn och tydliga ansvarskedjor tillgodoses. De förutsättningar som gäller för statlig verksamhet som bedrivs i myndighetsform innebär därmed en garanti för rättssäkerhet och likvärdighet. Den enskilde ska kunna utgå ifrån att myndigheterna garanterar en korrekt handläggning av ärenden. Myndighetsformen är också flexibel på det sättet att sådant som styrning, organisation, uppgifter och ledningsform kan anpassas till olika förutsättningar inom olika verksamheter, liksom till förändringar i omvärlden och över tid.¹

Regeringen har dock angett att det ibland kan vara motiverat att låta en statlig uppgift utföras i en privaträttslig verksamhetsform. Detta anses motiverat när staten tillsammans med en annan part engagerar sig i anslagsberoende verksamhet och gemensamt bidrar till finansieringen. Det kan också vara aktuellt när staten behöver kunna tillgodogöra sig den kompetens och legitimitet som ett en-

¹ Se t.ex. prop. 1997/98:136 och prop. 2009/10:175.

skilt organ inom en viss sektor har. I dessa fall anser regeringen att verksamhetsformen aktiebolag eller ideell förening är att föredra.²

Regeringen har också angett att en principiell skiljelinje kan dras mellan å ena sidan styrande, policyinriktade uppgifter (där myndighetsformen är att föredra) och å andra sidan ett operativt genomförande av tjänster som faller inom det allmännas ansvar (där det oftare är motiverat att uppgifterna utförs av enskilda).³

16.1.2 Konkurrensutsatt verksamhet bör inte bedrivas i myndighetsform

En grundläggande förvaltningspolitisk aspekt är att konkurrensutsatt verksamhet inte bör bedrivas i myndighetsform, om det inte finns särskilda skäl. För konkurrensutsatt verksamhet bör bolagsformen övervägas. Om konkurrensen däremot bedöms som otillräcklig eller om behovet av offentlig insyn och kontroll är stort, är myndighetsformen lämpligast.⁴

16.1.3 Konkurrens-, upphandlings- och statsstödsreglerna påverkar organisationens möjligheter att verka

Som utredningen har utvecklat i kapitel 6 så är det relevant att beakta reglerna om konkurrens, upphandling och statsstöd när det gäller både den nationella alarmeringsfunktionens uppdrag och organisationsform.

Även om konkurrensreglerna endast gäller för vad som kan definieras som *företag* så kan under företagarbegreppet även inrymmas myndigheter (se närmare avsnitt 6.3.5).⁵ En myndighets kommersiella verksamhet kan alltså träffas av konkurrensreglerna.⁶ Statsstödsreglerna sätter upp ramar för medlemsstaternas möjligheter att med offentliga medel (statliga eller kommunala) kunna stödja en viss verksamhet (se närmare kapitel 6.3.2).⁷ En myndighet ska

² Prop. 1995/96:61, bet. 1995/96:LU7, rskr. 1996/97:79.

³ Prop. 2009/10:175 s. 107.

⁴ Se t.ex. a. prop. s. 61 f.

⁵ Gölstam. Carl Martin, Konkurrensrättens grunder, 2013, s. 64–67.

⁶ Statskontoret 2002:3, Prognos för SMHI- myndighet, bolag eller både och? s. 57.

⁷ Bernitz, Ulf, Svensk och europeisk marknadsrätt 1, 4 uppl, 2015 (Zeteo), s. 30 och Bernitz, Ulf och Kjellgren, Anders, Europarättens grunder, 5 uppl. 2014, s. 393 och 419.

vid upphandlingar tillämpa lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Även en juridisk person som tillgodoser behov i det allmännas intresse ska under vissa förutsättningar tillämpa LOU. Dessa jämföras då med upphandlande myndigheter.

När staten, en kommun, ett landsting eller en annan upphandlande myndighet till största delen finansierar eller kontrollerar en viss verksamhet omfattas de av upphandlingsreglerna, under förutsättning att behovet som organet tillgodoser inte är av industriell eller kommersiell karaktär (1 kap. 18 och 22 §§ LOU). Se närmare om detta i avsnitt 6.3.3.

16.1.4 Regeringen styr de statliga förvaltningsmyndigheterna

I 12 kap. 1 § regeringsformen (RF) stadgas att under regeringen lyder Justitiekanslern och andra statliga förvaltningsmyndigheter som inte är myndigheter under riksdagen.⁸

De statliga förvaltningsmyndigheterna är regeringens verktyg i uppgiften att styra landet och genomföra den politik som beslutats. En myndighet styrs inte av företagsekonomiska principer utan fokus är i stället politiska mål och krav på rättssäkerhet, insyn och kontroll m.m.

En förvaltningsmyndighet är enligt grundlagen underkastad regeringens direktivrätt, vilket bland annat innebär att regeringen kan ändra en myndighets uppgifter. Myndigheterna är till skillnad mot bolagen inte några egna juridiska personer utan är förvaltningsrättsligt en del av staten. Detta innebär bland annat att statens möjligheter att lämna uppdrag till verksamheten förenklas eftersom staten genom regeringen i regleringsbrev och särskilda beslut kan styra verksamheten. Bolagsformen möjliggör en övergripande styrning inom ramen för bolagets verksamhetsföremål genom ägaranvisningar till styrelsen eller genom civilrättsligt ingångna avtal. Myndigheterna är dock självständiga när det gäller att under gällande lagstiftning besluta om myndighetsutövning mot enskilda och kommuner liksom i tillämpningen av lag. Myndighetsutövning bedrivs vanligtvis av myndigheter, men kan också med stöd av lag delegeras till annan organisation.

⁸ Riksrevisionen enligt 13 kap. 7 § RF.

Myndigheterna har ett relativt stort eget ansvar för verksamhetens genomförande inom ramen för myndighetens instruktion och tilldelade medel. Det delegerade ansvaret ställer samtidigt krav på redovisning och uppföljning av verksamhetens resultat.

För alla statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen gäller *myndighetsförordningen (2007:515)*. I den beskrivs de grundläggande reglerna om en myndighetslednings ansvar, uppgifter och beslutsförhet.

En myndighets ledning ansvarar för verksamheten inför regeringen och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU. Verksamheten ska bedrivas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt och myndigheten ska hushålla väl med statens medel (3 §).

Myndigheter under regeringen leds antingen av en styrelse (styrelsemyndighet), en myndighetschef (enrådighetsmyndighet), eller en nämnd (nämndmyndighet) (2 §).

När regeringen valt ledningsform utser regeringen med stöd av sin utnämningmakt en *myndighetschef*. Regeringen förordnar även styrelseordförande och ledamöter i en styrelse, ledamöter i en nämndmyndighet liksom ledamöter i ett eventuellt insynsråd. Verksamhetens art, politiska prioriteringar och regeringens behov av att styra myndigheten på ett visst sätt ska vara utgångspunkter vid val av ledningsform.⁹

Internrevisionen i staten regleras i *internrevisionsförordningen (2006:1228)*. Internrevisionens uppgift är att analysera verksamhetens risker och självständigt granska om myndighetsledningens interna styrning och kontroll är utformad så att myndigheten med rimlig säkerhet kan fullgöra det ansvar som framgår av myndighetsförordningen. Enligt 10 § i internrevisionsförordningen ska myndighetens ledning besluta om riktlinjer och revisionsplan för internrevisionen samt åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Myndigheter med internrevision omfattas av *förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll*, vilken kräver bland annat att myndigheterna gör strukturerade riskanalyser och genomför kontroller och uppföljning utifrån detta. Att så sker granskas av internrevisionen. Regeringens risk-

⁹ Prop. 2009/10:175 s. 108–109, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

och väsentlighetskriterier avgör vilka myndigheter som ska ha internrevision.¹⁰

I de årliga *regleringsbrev* preciserar regeringen vid behov sin styrning av den statliga verksamheten och anger för myndigheterna de finansiella villkor och återrapporteringskrav som ska gälla under budgetåret. När förutsättningarna i någon del ändras under året ska regleringsbrevet ändras i enlighet med detta.¹¹

Genom den löpande statliga budgetprocessen finns *återkommande avstämningsmoment och rapporteringspunkter* för myndigheterna, där företrädare för Regeringskansliet kan få en bild både av myndighetens verksamhet och ekonomi, liksom där företrädare för myndighetsledningen och Regeringskansliet träffas och kan diskutera prioriterade frågor.¹²

16.1.5 Regeringen styr bolagen med statligt ägande

Regelverk, bolagsordning m.m.

Regeringen har riksdagens uppdrag att aktivt förvalta bolagen med statligt ägande så att den långsiktiga värdeutvecklingen blir den bästa möjliga och, i förekommande fall, att de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs väl. Ytterst är det riksdagen som avgör frågor om bildande, förvärv och avveckling av statligt ägda bolag samt vilket uppdrag bolagen ska ha och om ett bolag ska ha ett *samhällsuppdrag*. Aktiebolagslagen (2005:551) utgår som huvudregel från att ett aktiebolags verksamhet drivs i vinstsyfte och att vinsten ska komma aktieägaren till del. Ett aktiebolag kan dock drivas med ett annat ändamål än att ge ekonomisk vinst till ägaren. Samhällsuppdragen kännetecknas av att de syftar till att generera andra effekter än ekonomisk avkastning för ägaren (se vidare nedan).¹³

¹⁰ Jämför Internrevisionen vid myndigheter – En funktion som behöver stärkas (RIR 2017:5) – särskilt bilaga 1 Kriterier för internrevisionen.

¹¹ Senaste regleringsbrev som avser SOS Alarm: Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende anslag 2:5 (Ju2017/09740/SSK [delvis]) – utbetalas av Kammarkollegiet efter rekvisition av SOS Alarm.

¹² Se t.ex. Statskontoret (2013) Flexibilitetens fördelar och faror – perspektiv på regeringens myndighetsstyrning s. 25 f.

¹³ Näringsdepartementet (2017) Statens ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande s. 5.

Styrning av bolag med statligt ägande skiljer sig från styrning av statliga förvaltningsmyndigheter. Statligt ägda bolag följer inte förvaltningslagens (1986:223)¹⁴ regler utan fattar beslut i enlighet med privaträttens regler, vilka är omfattande. Regelverket är det samma för bolag med statligt ägande som för privatägda bolag när det gäller aktiebolags-, årsredovisnings- och bokföringslagarna samt, i förekommande fall, värdepappers- och insiderlagstiftningen.¹⁵ Bolagen kan också omfattas av direkt tillämpliga EU-förordningar, exempelvis dataskyddsförordningen (se bland annat kapitel 6).¹⁶ Den löpande verksamheten i bolagen präglas av civilrättsligt ingångna avtal.

Aktiebolagslagen är det övergripande ramverket i det fall verksamheten bedrivs som aktiebolag, och *styrelsen* ansvarar för bolagets organisation och för förvaltningen av bolagets angelägenheter (8 kap. 4 §) inom ramen för bolagets verksamhetsföremål och eventuella anvisningar från ägaren. I styrelsens ansvar ingår att säkerställa en ändamålsenlig intern kontroll, riskhantering och regelefterlevnad. Det är även styrelsens ansvar att besluta om strategier och mål för bolaget, medan den löpande verksamheten sköts av bolagets ledning. Styrelsen ska också besluta en arbetsordning för styrelsen. Styrelsen ansvarar för att bolagen sköts inom ramen för lagstiftningen, bolagets bolagsordning, eventuella ägaranvisningar och statens ägarpolicy. En av styrelsens viktigaste uppgifter är också att utse, utvärdera och vid behov entlediga den verkställande direktören.¹⁷ Styrelsen ska också besluta en instruktion för den verkställande direktören.

¹⁴ Ersätts av förvaltningslagen (2017:900) den 1 juli 2018 då förvaltningslagen (1986:223) upphör att gälla.

¹⁵ Aktiebolagslagen (2005:551), årsredovisningslagen (1995:1554), bokföringslagen (1999:1078) samt värdepappers- och insiderlagstiftningen med bland annat lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument, lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument och lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument.

¹⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), som tillämpas från och med den 25 maj 2018.

¹⁷ Näringsdepartementet (2017) Statens ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande s. 2, 6 och 7.

Genom *bolagsordningen*¹⁸ bestämmer ägaren bolagets verksamhetsföremål och vissa ramar för verksamheten (jämför 3 kap.). I bolag med statligt ägande har verksamhetsföremålet sin grund i riksdagens beslut. Genom *ägaranvisningar*¹⁹ ger ägaren därtill instruktioner till bolagets styrelse. I bolag med statligt ägande används ägaranvisningar i huvudsak när bolag har särskilt beslutade samhällsuppdrag, får anslag, befinner sig i omstrukturering samt vid avregleringar och andra liknande väsentliga förändringar. Ägaranvisningar ska till sitt innehåll vara relevanta, konkreta och tydliga. Om ett uppdrag lämnas i en ägaranvisning, ska det tydligt framgå hur uppdraget ska finansieras, redovisas och följas upp. Ägaranvisningarna ska formaliseras genom beslut på bolagsstämma.²⁰ I vissa statligt ägda bolag förekommer *avtal eller överenskommelser mellan staten och bolaget*, t.ex. för att säkerställa långsiktiga offentliga åtaganden, som fungerar som en särskild form av styrning. Ägaranvisningar är dock det verktyg som används för nya strukturer.

Generellt sett kan sägas att aktiebolagsformen inte ger samma utrymme för direkt styrning från regeringens sida som myndighetsformen. Eftersom aktiebolag är självständiga juridiska personer kan regeringen inte i regeringsbeslut direkt rikta formellt bindande direktiv, anvisningar eller liknande till bolagen. Regeringen har i det hänseendet, som andra aktieägare och i enlighet med aktiebolagslagens regler, att utöva rätten att besluta i bolagets angelägenheter vid bolagsstämma. Regeringen har dock, liksom ägare i ett privatägt aktiebolag, möjlighet att begära att styrelsen omedelbart kallar till en extra bolagsstämma. *Bolagsstämman* är bolagets högsta beslutande organ och det forum där aktieägare formellt utövar sitt inflytande (7 kap. 1 §).

¹⁸ Se t.ex. SOS Alarms bolagsordning; www.sosalarm.se/om-oss/finansiell-information-och-bolagsstyrning/bolagsordning/ och Systembolagets bolagsordning; www.systembolaget.se/imagedlibrary/publishedmedia/aihc7pvp9qms90e3p2xq/2014-bolagsordning.pdf

¹⁹ Se t.ex. SOS Alarms; www.sosalarm.se/contentassets/9119a93abac249f8a172179dca4abab3/kallelse-till-arsstamma-i-sos-alarm-sverige-ab.pdf, eller Systembolagets: www.systembolaget.se/imagedlibrary/publishedmedia/2h2pp8ar2e2f3md2y7bx/-garanvisning_f-r_Systembolaget_Aktiebolag.pdf

²⁰ a. Näringsdepartementet (2017) s. 3. Ett exempel är statens avtal med Systembolaget, se Tillkännagivande (2012:623) av avtal mellan Systembolaget Aktiebolag och staten.

I de bolag där staten äger minst 50 procent av aktierna och där bolaget har minst 50 anställda, har riksdagsledamöter rätt att närvara vid bolagsstämman. Regeringen anser också att allmänheten bör bjudas in att närvara på bolagsstämman i bolagen med statligt ägande.²¹

Bolagsstämman utser revisor med uppgiften att oberoende granska styrelsens och VD:ns förvaltning samt bolagets årsredovisning och bokföring. I avsnitt 16.1.6 redogörs för när Riksrevisionen och Bolagsverket får och ska utse revisorer.²²

Regeringen har beslutat en *ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande* som i sin nuvarande version gäller fr.o.m. den 1 januari 2017.²³ Ägarpolicyn ska tillämpas i bolag med statligt majoritetsägande och policyn beslutas på årsstämman i sådana bolag. I övriga bolag, där staten är delägare, verkar staten i dialog med övriga ägare för att ägarpolicyn ska tillämpas.²⁴ I ägarpolicyn har regeringen slagit fast att bolagen ska förvaltas så att den långsiktiga värdeutvecklingen blir den bästa möjliga och, i förekommande fall, att de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs väl. Bolagen ska förvaltas på ett aktivt och professionellt sätt med långsiktigt värdeskapande som övergripande mål. Bolag med statligt ägande ska agera långsiktigt, effektivt och lönsamt samt ges förmåga att utvecklas.²⁵

Utöver de styrdokument som nyss nämnts så utövar regeringen sin styrning genom uppföljningsmöten som äger rum löpande ett antal gånger per år mellan representanter för ägaren och bolagens styrelseordförande och verkställande direktör. Vid dessa möten diskuteras bland annat uppföljning av strategiska mål för hållbart företagande, ekonomiska mål och uppdragsmål, samt andra för bolaget relevanta och aktuella frågeställningar.

Regeringen anger också i ägarpolicyn att för att uppnå effektiva styrelser bör antalet ledamöter vara sex till åtta personer.²⁶ I övrigt anges att hållbart företagande ska integreras i bolagsstyrningen i

²¹ a. Näringsdepartementet (2017) s. 6.

²² I Systembolaget AB har riksdagsstyrelsen utsett tre lekmannarevisorer och suppleanter för dem (jämför 6 § bolagsordningen).

²³ Policyn beslutades den 22 december 2016 och ersätter tidigare policy som beslutades 2015. Policyn ska tillämpas från 1 januari 2017.

²⁴ SOS Alarm tillämpar ägarpolicyn.

²⁵ a. Näringsdepartementet (2017) s. 2.

²⁶ a. Näringsdepartementet (2017) s. 3.

syfte att främja en långsiktigt hållbar värdetillväxt i bolagen. Detta ska ske genom att bolagen agerar ansvarsfullt med avseende på miljö, internationella åtaganden, affärsetik och skäliga villkor för anställda, kunder och leverantörer.²⁷

Regeringen anser att det ingår i rollen som bolagsägare att löpande pröva skälen för fortsatt statligt ägande liksom att överväga bolagens olika uppdrag och inriktning, även om det finns skäl till att staten även framgent bör kvarstå som en betydande bolagsägare.

Ekonomiska mål och uppdragsmål

Bolagen med statligt ägande verkar i de flesta fall under marknadsmissiga villkor på konkurrensutsatta marknader. Det innebär att de har samma förutsättningar som andra aktörer på marknaden och att de precis som dessa drivs med värdeskapande som övergripande mål. På så vis stärks de statliga innehavens konkurrenskraft, långsiktiga värdeutveckling och effektivitet, samtidigt som risken för snedvridning av konkurrensen minskar.

Ett betydelsefullt stöd för bolag som eftersträvar ett så effektivt resursutnyttjande som möjligt är fastställandet av ekonomiska mål. De ekonomiska målen ska vara realistiska, uppföljningsbara och ambitiösa. Ägaren utarbetar därför målen tillsammans med bolagen. På så vis skapas en mer nyanserad och ändamålsenlig bolagsstyrning samtidigt som kvaliteten och verklighetsförankringen i målen förbättras.

För bolagen med särskilt beslutade samhällsuppdrag beslutas även uppdragsmål för att möjliggöra uppföljning av hur väl bolagen uppfyller uppdragen. Riksrevisionen har i en rapport Statligt ägda bolag med samhällsuppdrag – regeringens styrning (RIR 2017:37) bland annat betonat vikten av uppdragsmål i statligt ägda bolag. Ekonomiska mål sätts normalt samordnat med uppdragsmål eftersom det särskilt beslutade samhällsuppdraget då kan sättas i relation till ekonomiskt värdeskapande. En hållbarhetsanalys ingår i den fundamentala analysen av bolagets möjligheter och risker som ligger till grund för de ekonomiska målen.

²⁷ a. Näringsdepartementet (2016).

De ekonomiska målen föreslås av styrelsen och beslutas av ägaren på bolagsstämman.

De *ekonomiska mål* som staten sätter för de statligt ägda bolagen syftar till att

- säkerställa värdeskapande genom att styrelse och företagsledning arbetar mot långsiktiga, ambitiösa och realistiska mål,
- uppnå kapitaleffektivitet genom att tydliggöra kostnaden för eget kapital,
- hålla bolagets finansiella risk på en rimlig nivå,
- tillförsäkra ägaren direktavkastning genom hållbara och förutsägbara utdelningar med hänsyn tagen till bolagens framtida kapitalbehov och finansiella ställning,
- på ett strukturerat sätt mäta, följa upp och utvärdera bolagens lönsamhet, effektivitet och risknivå.²⁸

Uppdragsmål tas fram för statligt ägda bolag som har särskilt beslutade samhällsuppdrag. Ett särskilt beslutat samhällsuppdrag föreligger när ett bolag har ett uppdrag beslutat av riksdagen att bedriva verksamhet som helt eller delvis syftar till att generera andra effekter än ekonomisk avkastning för ägaren.

Bolag som har särskilt beslutade samhällsuppdrag bidrar bland annat till kulturella värden, mer hållbar konsumtion, forskning och utveckling, läkemedelsförsörjning, kapitalförsörjning och upprätthållande av infrastruktur.²⁹ SOS Alarm Sverige AB (SOS Alarm) har ett särskilt beslutat samhällsuppdrag att ta emot och förmedla larm på nödnumret 112.³⁰

Uppdragsmålen beslutas av bolagsstämman genom en ägaranvisning till bolaget.

²⁸ a. Näringsdepartementet (2017) s. 4.

²⁹ Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2016 s.24.

³⁰ För SOS Alarm; Mål finns för svarstider. • Svarstid 112: – Genomsnittlig svarstid högst 8 sekunder. – Genomsnittlig svarstid för 92 procent av samtalen ska vara högst 15 sekunder. – Längsta svarstid 30 sekunder. • Tid till identifierat hjälpbehov: – Tiden från tidpunkten då den hjälpsökandes anrop inkommer till anrops kön för 112 till tidpunkten då operatören sätter index i 112-ärendet (identifierat hjälpbehov) ska senast 2019 inte överstiga 40 sekunder i genomsnitt. Mätmetod är under utveckling. • Nöjda kunder inom samhällsuppdraget. • Nöjd kund index (NKI) ska uppgå till lägst 68 inom området Alarmering och Beredskap. • Förtroendeindex ska uppgå till lägst index 70.

Syftet med att fastställa *uppdragsmål* för bolagen är att:

- säkerställa att de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs väl,
- tydliggöra kostnaden för utförandet av de särskilt beslutade samhällsuppdragen,
- möjliggöra uppföljning och rapportering till riksdagen och andra intressenter, samt
- klargöra förutsättningarna för de ekonomiska målen.

Regeringen anser att framtagande av uppdragsmål och ekonomiska mål ska genomföras samordnat.³¹ Det finns ingen motsättning mellan särskilt beslutade samhällsuppdrag och ekonomisk effektivitet. Statens ambition som ägare är att uppdraget ska utföras väl och på ett så effektivt sätt som möjligt. Däremot kan uppdragsmål och ekonomiska mål påverka varandra, varför det är viktigt att de fastställs i en integrerad process. Utförandet av det särskilt beslutade samhällsuppdraget kan till exempel vara förknippat med en kostnad, vilket påverkar bolagets ekonomiska resultat. De ekonomiska målen sätts med hänsyn tagen till kostnaden för det särskilt beslutade samhällsuppdraget. Det särskilt beslutade samhällsuppdraget kan även vara kopplat till bolagets risk och bedömningen av vad som är en lämplig kapitalstruktur. Tolkningen av det särskilt beslutade samhällsuppdraget och fastställandet av uppdragsmålen har betydelse för bolagets ekonomiska förutsättningar och vilka ekonomiska mål som kan sättas. Vissa av bolagen med särskilt beslutade samhällsuppdrag får anslag från statens budget. Kostnadsberäkningen för de särskilt beslutade samhällsuppdragen underlättar för regering och riksdag att prioritera hur skattebetalarnas pengar ska användas. Uppföljningen av uppdragsmålen och de ekonomiska målen sker vid ägardialog med företrädare för ägaren och styrelsens ordförande.

³¹ a. Näringsdepartementet (2017) s. 5.

Regeringskansliets löpande arbete med förvaltningsmyndigheter respektive med statligt ägda bolag

Myndigheter

Inom Regeringskansliet är arbetet så fördelat att varje departement ansvarar för bland annat kontakter med de myndigheter som ligger inom respektive departements ansvarsområde liksom uppföljning och beredningen av regeringsärenden som berör myndigheterna i enlighet med förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet (12 § och bilagan).

Statligt ägda bolag

Regeringen anser att statens roll som ägare bör hållas tydligt åtskild från statens övriga roller, i enlighet med OECD:s riktlinjer för bolagsstyrning av statligt ägda företag. I praktiken innebär detta att ansvaret för bolagsförvaltningen inom Regeringskansliet separerats från ansvaret för den särskilda sektorslagstiftningen inom olika områden. Regeringens ansvar för ägarstyrningen på riksdagens uppdrag utövas genom en särskild ägarenhet (Enheten för bolag med statligt ägande), som finns på Näringsdepartementet. Enheten svarar för huvuddelen av företagen med statligt ägande.

Enheten för bolag med statligt ägande koordinerar styrelsenomineringsprocessen inom Regeringskansliet. Det sker genom en analys av kompetensbehovet utifrån bolagets verksamhet, situation och framtida utmaningar, styrelsens sammansättning samt genomförda styrelseutvärderingar. En löpande egen utvärdering av samtliga statligt ägda bolags styrelser görs också. Regeringen anser att det är viktigt att styrelsen alltid har sådan branschkunskap eller annan kompetens som är direkt relevant för bolaget, även när bolaget utvecklas och omvärlden förändras.³²

³² a. Näringsdepartementet (2017) s. 3.

16.1.6 Statlig verksamhet står under offentlig tillsyn och kontroll

De statliga *myndigheterna* är föremål för offentlig tillsyn och kontroll på flera sätt.

Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK) ansvarar för att tillse att de som utövar offentlig verksamhet i statliga och kommunala myndigheter efterlever lag och förordning samt i övrigt fullgör sina åligganden. De har dock inte tillsyn över offentlig verksamhet som bedrivs i privaträttslig form.³³

Riksrevisionen som är en myndighet under riksdagen har till uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten (13 kap. 7 § RF). Regler om att Riksrevisionens granskning kan avse också annan än statlig myndighet meddelas i lag. I 2 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. anges att Riksrevisionen får granska den verksamhet som bedrivs av staten i form av aktiebolag, om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om staten som ägare eller genom tillskott av statliga anslagsmedel eller genom avtal eller på något annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten. Riksrevisionens granskning ska enligt 4 § samma lag ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget, genomförandet och resultatet av statlig verksamhet och åtaganden i övrigt men får också avse de statliga insatserna i allmänhet. Granskningen ska främja en sådan utveckling att staten med hänsyn till allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser (effektivitetsrevision). I 9 kap. 8 § aktiebolagslagen finns regler om att Riksrevisionen i ett sådant bolag som nämns ovan får utse en eller flera revisorer att delta i revisionen tillsammans med övriga revisorer. I 9, 9 a, 25 och 26 §§ aktiebolagslagen finns även regler om att Bolagsverket i vissa fall ska utse en revisor.

I 9 kap. aktiebolagslagen finns regler om skyldigheten att ha revisorer i bolaget och i 10 kap. finns regler om allmän granskning av lekmannarevisorer. Revisorerna utses på bolagsstämman.

Ytterligare granskning av statlig verksamhet kan ske genom att statliga och kommunala myndigheter ges i uppgift att utöva kon-

³³ Se lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän, lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn samt förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern.

troll eller tillsyn inom olika områden. Exempel på detta är den tillsyn som kommuner, länsstyrelsen och MSB ansvarar för enligt 5 kap. lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och Konkurrensverkets uppdrag enligt konkurrenslagen (2008:579).

16.1.7 Offentlighetsprincipen gäller som huvudregel endast för myndigheter

Myndigheter – både statliga och kommunala – omfattas av reglerna i tryckfrihetsförordningen (TF), offentlighets- och sekretesslagen (2009:400; OSL) och arkivlagen (1990:782).

För enskilda rättssubjekt, exempelvis aktiebolag, gäller inte reglerna om allmänna handlingars offentlighet i TF. Oavsett om staten eller kommuner och/eller landsting har ett avgörande inflytande över verksamheten är ett bolag inte en myndighet. Ett bolag betraktas inte som en myndighet ens när det anförtratts förvaltningsuppgifter i enlighet med 12 kap. 4 § RF.

Offentlighetsprincipen har dock i några fall genom uttrycklig reglering i lagstiftningen gjorts tillämplig på allmänna handlingar hos organ som anges i bilagan till OSL under förutsättning att handlingarna hör till den verksamhet som nämns där. Organen ska vid tillämpningen av OSL jämföras med myndigheter (se 2 kap. 4 § OSL). Utmärkande för organ som nämns i bilagan är att de fullgör förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning för det allmännas räkning. Organ som nämns är exempelvis Radiotjänst i Kiruna Aktiebolag (ärenden om radio- och TV-avgifter), Chalmers tekniska högskola aktiebolag (all verksamhet) och Notarius publicus (all verksamhet).

Rätten att ta del av offentliga allmänna handlingar hos myndigheter enligt TF ska enligt 2 kap 3 § OSL i tillämpliga delar gälla också handlingar hos vissa kommunala företag i vilka kommuner, landsting eller kommunalförbund, var för sig eller tillsammans, utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Med rättsligt bestämmande inflyttande avses bland annat att äga aktier som motsvarar mer än hälften av samtliga röster eller på annat sätt förfoga över så många röster i bolaget.

OSL innehåller utöver regler om att lämna ut allmänna handlingar även regler om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet (1 kap. 1 OSL). OSL:s regler om tystnadsplikt gäller alltså endast

för myndigheter och för en person som fått kännedom om uppgiften genom att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet (2 kap. 1 § OSL). Generellt gäller alltså OSL inte för företag.³⁴ Däremot finns i annan lagstiftning regler om tystnadsplikt i verksamhet som bedrivs i privat regi, jämför t.ex. patient-säkerhetslagen (2010:659) och lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler.

16.1.8 Finansiering av statlig verksamhet

Myndigheter

Myndigheter finansieras vanligen med anslag, avgifter eller bidrag. Även sponsring förekommer på vissa myndigheter.

Med anslag, som utbetalas av Riksgälden, menas pengar som tilldelas myndigheterna via statens budget. För investeringar i anläggningstillgångar som ska användas i myndighetens egen verksamhet ska myndigheten låna pengar hos Riksgälden (Riksgäldskontoret). I myndighetens årliga regleringsbrev anges närmare hur myndighetens finansiering, utbetalningsplan för anslaget m.m. ska vara under kommande år.

Avgiftsförordningen (1992:191) reglerar myndigheters rätt att ta ut avgifter. Där sägs att myndigheter kan besluta om avgiftens storlek och disponera avgiftsintäkterna bara om det följer av en lag, förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. Stödet för att disponera inkomsterna från den avgiftsbelagda verksamheten återfinns normalt i regleringsbrevet eller i myndighetens instruktion.

Genom budgetprocessen koordineras statens inkomster och utgifter. Myndigheter lämnar i regel in sina budgetunderlag till regeringen den 1 mars varje år. I det beräknar myndigheterna hur stora utgifterna väntas bli de kommande tre åren och hur de ska finansieras. Även uppgifter om investeringar, avgifter och bemyndiganden redovisas.

³⁴ Eva Lenberg, Ulrika Geijer, Anna Tansjö, Offentlighets- och sekretesslagen, En kommentar, kommentaren till 2 kap. 1 § OSL, (Zeteo 25 oktober 2017).

Bolag

Bolag är egna juridiska personer skilda från staten och finansieras i huvudsak genom egen försäljning av varor och/eller tjänster och finansiering via kapitalmarknaden eller via lånat kapital. Anslagsfinansiering över statsbudgeten kan ibland ske i de fall bolaget har ett särskilt beslutat samhällsuppdrag.³⁵

Behovet av budgetmedel anges av bolagen i årliga budgetunderlag som lämnas till regeringen, på samma sätt som för statliga myndigheter.³⁶

16.2 Den nationella alarmeringsfunktionens organisationsform

Den nationella alarmeringsfunktionen ska ges en organisationsform. SOS Alarm drivs i dag som ett aktiebolag som är hälftenägt av staten respektive av SKL Företag AB som är ett av förbundet Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) helägt bolag.

Utredningen har enligt direktiven³⁷ haft att ur ett effektivitets- och kvalitetsperspektiv analysera vilken organisationsform, dvs. en myndighet eller ett bolag, som ska förordas för en sådan funktion. Oberoende av vilken organisationsform som utredningen förordar för uppgiften har utredningen haft att analysera och utarbeta fullständiga förslag till hur de alternativa organisationslösningarna statlig förvaltningsmyndighet eller bolag kan inrättas för att kunna ansvara för den nationella alarmeringsfunktionen.

I detta kapitel ges först några förvaltningspolitiska och andra aspekter på organisationsformerna statlig förvaltningsmyndighet respektive bolag. Därefter analyserar och bedömer utredningen förutsättningarna för att inrätta antingen en statlig förvaltningsmyndighet (avsnitt 16.3) eller ett bolag (avsnitt 16.4). I slutet av kapitlet behandlar utredningen de viktigaste skillnaderna mellan verksamhetsformerna statlig förvaltningsmyndighet och bolag (avsnitt 16.5) och slutligen frågan om vilken organisationsform som

³⁵ Justitiedepartementet (2017) Kommunikation för vår gemensamma säkerhet – ansvarsfrågor och samordning s. 26.

³⁶ Justitiedepartementet (2017) s. 36.

³⁷ Dir 2015:133 s. 12 ff.

utredningen förordar för den nationella alarmeringsfunktionen (avsnitt 16.6).

16.3 En ny statlig alarmeringsmyndighet

Förslag: SOS Alarm ombildas och en ny statlig förvaltningsmyndighet inrättas med uppdrag som anges i alarmeringslagen. Myndighetens namn ska vara Alarmeringsmyndigheten SOS.

Förslaget genomförs genom 2 § alarmeringsförordningen och genom en instruktion för alarmeringsmyndigheten.

Den nya myndigheten föreslås använda de administrativa tjänster som Statens servicecenter (SSC) erbjuder.

Förslaget genomförs genom att avtal sluts med SSC.

Bedömning: Regeringen bör tillsätta en organisationskommitté/särskild utredare som får i uppdrag att förbereda och genomföra bildandet av den nya myndigheten per den 1 januari 2021 liksom att sköta förhandlingarna med SKL inför ombildningen av verksamheten inom SOS Alarm till den nya myndigheten.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

16.3.1 Inrättandet av en ny myndighet

Utredningen har enligt direktiven haft att föreslå inrättande av en *ny* statlig förvaltningsmyndighet. Utredningen har i detta sammanhang utgått från att den verksamhet – inklusive den kommersiella verksamheten – som SOS Alarm i dag ansvarar för ska föras över till och drivas av denna nya myndighet. I kapitel 6 och 11 har utredningen argumenterat för och bedömt att den nationella alarmeringsfunktionen bör få bedriva kommersiell verksamhet under förutsättning att det görs i enlighet med reglerna om konkurrens, upphandling och statsstöd. Den verksamhet som SOS Alarm driver ska således utgöra stommen i den nya myndigheten.

Det handlar alltså om att ombilda SOS Alarms verksamhet från verksamhetsformen aktieföretag till verksamhetsformen statlig förvaltningsmyndighet. Ombildningar av statligt ägda företag till statlig förvaltningsmyndighet har skett vid två tidigare tillfällen.

Det första tillfället rör ombildandet av Apotekens service AB till E-hälsomyndigheten. Regeringens argument för denna förändring var då att bolagets verksamhet utgjorde ett samhällsuppdrag och var viktig för många aktörer inom vård- och omsorgssektorerna. Mot den bakgrunden ansåg regeringen att det var önskvärt att genom myndighetsformen kunna påverka inriktningen av verksamheten.³⁸

Det andra tillfället rör aktiebolaget Miljöstyrningsrådet. I samband med beslut om vårändringsbudgeten 2014 beslutade riksdagen att bolaget, som var delägt mellan staten (85 procent), SKL (10 procent) och Svenskt Näringsliv (5 procent), skulle avvecklas. Delar av verksamheten skulle i stället föras till statliga myndigheter (Naturvårdsverket respektive Konkurrensverket) respektive överlåtas i det fall att Miljöstyrningsrådet skulle finna en lämplig köpare. Bakgrunden till förändringen var att regeringen ville åstadkomma ett samlat statligt upphandlingsstöd hos en myndighet, Konkurrensverket. Det innebar att stora delar av Miljöstyrningsrådets verksamhet flyttades. Delar av de kvarvarande uppgifterna överfördes därför till Naturvårdsverket medan resterande del skulle överlåtas.³⁹

16.3.2 Myndighetens uppdrag

Grunduppdraget som nationell alarmeringsmyndighet

Utredningen har föreslagit att den nya myndigheten bör ges namnet Alarmeringsmyndigheten SOS. Utredningen anser att det är viktigt att namnet ger en tydlig bild av verksamheten. SOS Alarm är ett hos allmänheten väl inarbetat namn och genom tillägget SOS blir ansvarsområdet fortsatt tydligt även om verksamhetsformen ändras.

Alarmeringsmyndigheten SOS ska ges det uppdrag som utredningen närmare har behandlat i kapitlen 7–14 och lagt fast i förslaget till ny alarmeringslag (Alternativ 1). Alarmeringslagen föreslås kompletteras med en alarmeringsförordning (Alternativ 1) i

³⁸ Ds 2012:21 s. 62 ff. och prop. 2012/13:128. E-hälsomyndigheten inrättades 2014.

³⁹ Prop. 2013/14:99 s. 27–29, bet. 2013/14:FiU21 s. 4.

vilken det slås fast att det är Alarmeringsmyndigheten SOS som ska vara nationell alarmeringsfunktion. Dessa författningar bör enligt utredningen kompletteras med en instruktion för myndigheten i vilken uppdraget närmare preciseras och ledningsformen läggs fast (se nedan avsnitt 16.3.4). I ett regleringsbrev bör regeringen vid behov precisera sin styrning av myndigheten och ange de finansiella villkor och återrapporteringskrav som ska gälla för myndigheten under kommande budgetår. Som nämnts gäller myndighetsförordningen för alla statliga förvaltningsmyndigheter.

Den nya myndighetens administration bör skötas av Statens servicecenter (SSC). SSC har till uppgift att svara för samordnat administrativt stöd till statliga myndigheter. Syftet med SSC är att öka effektiviteten och minska de administrativa kostnaderna i statsförvaltningen. SSC kommer att kunna erbjuda tjänster avseende löneadministration, rese- och utläggsadministration, beslutsskrivning avseende personalfrågor, tidredovisning och tjänstepensionsadministration via Statens tjänstepensionsverk, SPV. Vidare ska SSC kunna erbjuda ekonomiadministrativa tjänster i form av kundfakturering och kundreskontra, leverantörsreskontra, anläggningsredovisning, löpande redovisning och bokslut samt e-beställningar. I avsnitt 18.4.8 behandlar utredningen vad detta kan innebära i termer av arbetsbrist för den personal som i dag sköter de uppgifter som ska skötas av SSC.

16.3.3 Ledningsform

Förslag: Myndigheten ska ledas av en styrelse. Myndigheten ska vidare ha en generaldirektör som myndighetschef.

Förslaget genomförs genom reglering i en instruktion för myndigheten.

Bedömning: En styrelse bedöms skapa förutsättningar för en bred förankring och en nödvändig sakkunskap. Styrelsen bör ha en bred och allsidig sammansättning med representanter för bland annat hjälporganen.

Skälen för utredningens förslag och bedömningar

Olika ledningsformer

Inledning

Nedan beskriver utredningen de tre ledningsformer som finns att tillgå för en myndighet, och de kriterier som bör ligga till grund för regeringens val av ledningsform.⁴⁰ Valet av ledningsform bör främst göras utifrån verksamhetens karaktär och ekonomiska omslutning⁴¹, men även regeringens behov av att på lämpligt och effektivt sätt kunna styra verksamheten.

Styrelsemyndighet⁴²

I en styrelsemyndighet ansvarar styrelsen inför regeringen för verksamhetens genomförande och resultat. Myndighetschefen ansvarar inför styrelsen och leder den löpande verksamheten.

Styrelseformen lämpar sig i första hand för myndigheter som beslutar om medel i stor omfattning, med ett komplext och tvärsektorielt verksamhetsansvar eller ett ansvar som innebär stor påverkan på näringsliv, kommuner och landsting, liksom för myndigheter som bedriver forskningsintensiv och kunskapsproducerande verksamhet. Kriterierna för styrelsemyndighetsformen är nära kopplade till kraven på internrevision som utgår från en bedömd väsentlighet och risk i verksamheten.

Myndigheter som omfattas av internrevisionsförordningen bör som regel ledas av en styrelse eftersom detta ger internrevisionen bäst förutsättningar att verka. De myndigheter som har skyldighet att följa internrevisionsförordningen ska även tillämpa förordningen om intern styrning och kontroll.⁴³ Internrevisionsförordningen ska tillämpas av de myndigheter som regeringen bestämmer. Det rör sig som oftast om myndigheter som administrerar stora

⁴⁰ Se prop. 2009/10:175 s. 108 ff.

⁴¹ Inom redovisning avses med omslutning balansomslutningar, dvs. summan av ett företags tillgångar respektive summan av skulder och eget kapital enligt företagets balansräkning.

⁴² Se 10–13 §§ myndighetsförordningen (2007:515).

⁴³ Prop. 2009/10:175 s. 110.

medelsflöden och myndigheter med en omfattande intern delegering av ansvar och befogenheter.⁴⁴

Enrådighetsmyndighet

Huvuddelen av de statliga myndigheterna är enrådighetsmyndigheter som leds av en myndighetschef.⁴⁵ Det är myndighetschefen som ansvarar för verksamheten inför regeringen.

Ledningsformen enrådighetsmyndighet lämpar sig för verksamhet som i hög grad är styrd av lag, verksamhet som i huvudsak är av rutinärende- och servicekaraktär, verksamhet av främjande karaktär liksom verksamhet utan omfattande finansiellt ansvar, enligt internrevisionsförordningens kriterier.⁴⁶

Regeringen kan välja att inrätta ett insynsråd i vissa enrådighetsmyndigheter. Insynsrådets uppgift är att utöva insyn och att ge myndighetschefen råd. Insynsrådet har inga beslutsbefogenheter och därmed inte heller något ansvar för verksamheten i förhållande till regeringen. Det är alltså fortfarande myndighetschefen som ensam bär ansvaret för myndighetens verksamhet. Insynsråd kan inrättas t.ex. när regeringen bedömer att det är särskilt angeläget med insyn i verksamheten från medborgare och politiker, eller när myndigheten bedriver en verksamhet som har breda kontaktytor mot många olika grupper.⁴⁷

Nämndmyndighet

I nämndmyndigheter⁴⁸ ansvarar nämnden inför regeringen för verksamheten. Nämndformen kan förekomma för myndigheter med ansvar för väl avgränsade frågor och ofta med uppgifter som regleras i lag. Vissa nämnder har en domstolsliknande karaktär. Ofta hanterar en värdmyndighet administrativa uppgifter för nämndens räkning och anställer personal, medan nämnden ansvarar för verksamheten. Regeringen anser att nämndmyndighetsformen bör

⁴⁴ Skr. 2016/17:189 s. 3.

⁴⁵ Se 9 § myndighetsförordningen (2007:515).

⁴⁶ Prop. 2009/120:175 s. 109–110.

⁴⁷ Ledamot av insynsråd, Finansdepartementet (2008).

⁴⁸ Se 14–18 §§ myndighetsförordningen.

användas sparsamt och en förutsättning bör vara att ett kollektivt beslutsfattande är nödvändigt för den aktuella verksamheten.⁴⁹

Val av ledningsform påverkar formerna för samverkan med huvudmännen för hjälporganen

Styrelsemyndighet är att föredra

Med en ny alarmeringsmyndighet är det alltså staten som tar över ansvaret för uppdraget att ansvara för samhällets alarmeringstjänst. Samtidigt är merparten av de hjälporgan som står för hjälpinsatserna kommunala eller landstingskommunala. Av det skälet har det varit en viktig fråga för utredningen hur formerna för samverkan med de kommunala huvudmännen ska utformas och om och i så fall vilket inflytande dessa ska ges över myndighetens verksamhet. Här finns kopplingar till frågan om den kommunala självstyrelsen (se avsnitt 6.2.1).

Några remissinstanser pekade på att Alarmeringstjänstutredningens förslag om att inrätta en ny statlig myndighet skulle kunna innebära att möjligheterna för inflytande från lokal och regional nivå minskar. Ett inflytande som var viktigt att säkerställa. En synpunkt i sammanhanget var att om regeringen ändå valde att bilda en myndighet, borde den ha en styrelse, för att säkerställa inflytande från berörda aktörer, däribland SKL, kommuner och landsting.

Utredningen kan först konstatera att formen *nämndmyndighet* inte är aktuell för samhällets alarmeringstjänst, givet de riktlinjer för val av ledningsform som finns. Till detta är alarmeringsverksamheten alltför omfattande.

När det sedan gäller formen *enrådighetsmyndighet* så skulle det i och för sig kunna hävdas att myndighetens huvudsakliga operativa verksamhet skulle komma att vara av rutin- och servicekaraktär. Det skulle tala för formen *enrådighetsmyndighet*. Ansvaret för verksamheten i en *enrådighetsmyndighet* vilar på myndighetschefen som är ansvarig inför regeringen. Myndighetens verksamhet kommer att huvudsakligen vara reglerad i lag och myndigheten kommer inte att ha något omfattande finansiellt ansvar förutom det som är kopplat till den egna verksamheten, något som också talar för

⁴⁹ a. prop. s. 110.

formen enrådhetsmyndighet. *Mot* formen enrådhetsmyndighet talar att inflytandet från de kommunala huvudmännen blir svagt. Alarmeringstjänstutredningen föreslog att Alarmeringsmyndigheten skulle ledas som en enrådhetsmyndighet med ett insynsråd. Alarmeringstjänstutredningen menade att insynsrådets roll skulle vara att säkerställa insyn och samråd i strategiska frågor.⁵⁰ Även om regeringen skulle tillsätta ett insynsråd och i det förordna representanter för bland annat de kommunala huvudmännen så är ledamöternas roll begränsad. De har inget reellt inflytande på eller ansvar för verksamheten, än mindre för strategiska vägval. 112-utredningen delar därför inte Alarmeringstjänstutredningens uppfattning. Ett insynsråd har de facto inte den rollen som Alarmeringstjänstutredningen förutsatte.

När det sedan gäller formen *styrelsemyndighet* gör utredningen följande bedömning. Alarmeringsmyndighetens ansvar innebär stor påverkan på kommuner och landsting. Inom ramen för en styrelsemyndighet skulle regeringen i styrelsen kunna förordna representanter för huvudmännen för hjälporganen och därigenom ge dessa både ett inflytande på och ett ansvar för verksamheten. De kommunala huvudmännen representerar en stor del av den offentliga verksamheten som tillsammans med staten ska se till att samhällets samlade alarmeringstjänst fungerar på bästa sätt.

Styrelsemyndighet lämpar sig bland annat för myndigheter med ett komplext och tvärsektoriellt verksamhetsansvar eller ett ansvar som innebär stor påverkan på kommuner och landsting. Utredningen bedömer att alarmeringsverksamheten är komplex eftersom den rör många olika områden, sektorer, huvudmän och förvaltningsnivåer. I samhällets alarmeringstjänst ska ständig interaktion ske mellan olika delar av samhället och mellan olika professioner, som var och en har olika kunskapsbakgrunder och organisationskulturer. I myndighetens arbete kommer att ingå en ständig avvägning mellan olika behov och perspektiv för att klara uppdraget.

Vid en samlad bedömning föreslår utredningen att Alarmeringsmyndigheten SOS ska ges ledningsformen styrelsemyndighet. Då utser regeringen ledamöterna – vilka kan representera bland annat de olika huvudmännen för hjälporganen – och styrelsens ordförande. Utredningen har ansett att en sådan ordning på ett rimligt

⁵⁰ SOU 2013 :33 s. 196.

sätt skulle kunna tillgodose *dels* behovet av att regeringen får styra över myndighetens uppdrag och högsta ledning, styrelsens mandat och sammansättning, *dels* de kommunala huvudmännens önskemål om och behov av insyn och påverkan.

16.3.4 En organisationskommitté eller en särskild utredare bör utses för inrättandet av Alarmeringsmyndigheten SOS och förhandlingar bör inledas med SKL

En organisationskommitté eller en särskild utredare bör tillsättas

Utredningen bedömer att en organisationskommitté eller en särskild utredare bör tillsättas med uppgift att förbereda och genomföra bildandet av den nya Alarmeringsmyndigheten SOS. Kommittén eller den särskilde utredaren bör föreslå och vidta de åtgärder som krävs för att myndigheten ska kunna inleda sin verksamhet den dag som regeringen slutligt bestämmer. I kapitel 19 redogör utredningen närmare för tidsplanen för inrättandet av den nya myndigheten. Uppdraget ges med förbehåll för riksdagens beslut i nödvändiga delar.

I uppdraget bör ingå bland annat att

- föreslå organisation, arbetsordning och verksamhetsplan,
- lämna förslag till instruktion och regleringsbrev,
- föreslå säte och regional närvaro,
- närmare beräkna kostnaderna för verksamheten och föreslå finansiering,
- föreslå ändamål och omfattning av anslag (inklusive låneram och räntekontokredit),
- föreslå resursfördelning,
- ta fram budget för det första verksamhetsåret samt underlag och beräkningar för de tre följande åren,

- ta fram underlag i frågan om myndigheten ska omfattas av internrevisionsförordningen och förordningen om intern styrning och kontroll,⁵¹
- lämna förslag på verksamhet som kan bli föremål för avgifter (avgiftsbelagd verksamhet ska ha full kostnadstäckning och får inte gynna eller missgynna vissa användare),
- förbereda anslutning av myndigheten till det statliga redovisningssystemet och lägga upp redovisningsplaner,
- förbereda anslutning av myndigheten till SSC:s lönerelaterade och ekonomiadministrativa tjänster,
- ingå nödvändiga avtal för myndighetens räkning. I syfte att uppnå bästa möjliga kostnadseffektivitet bör det övervägas att, i den utsträckning som detta är möjligt, överta befintliga avtal,
- samråda med berörda aktörer vid hanteringen av samtliga frågor som rör överföringen av uppdrag och uppgifter från SOS Alarm till en ny myndighet. Utgångspunkten för överföringen bör vara att upparbetad kunskap och erfarenhet så långt som möjligt ska tas tillvara samt att arbetet kan bedrivas utan avbrott,
- inleda förhandlingar med SKL om avvecklingen av alarmeringsavtalet och frågor som anknyter till det gemensamma ägandet av SOS Alarm (se vidare nedan),
- genomföra avvecklingen av alarmeringsavtalet och översyn av och eventuell omförhandling av övriga gällande avtal,
- föreslå inrättande av en valberedning som inför val av styrelseledamöter säkerställer rätt kompetens i styrelsen,
- föreslå bemanning av myndigheten,
- ta fram förslag till kompetensprofil för ledamöterna i styrelsen,
- beakta pågående lagstiftnings- och utredningsarbeten,
- ha ett nära samarbete med Enheten för bolag med statligt ägande vid Näringsdepartementet,

⁵¹ Jämför Internrevisionen vid myndigheter – En funktion som behöver stärkas (RIR 2017:5) – särskilt bilaga 1 Kriterier för internrevisionen.

- ha löpande dialog med SOS Alarms ledning,

När det gäller frågan om myndighetens säte så är det en fråga som regeringen beslutar. Den behöver inte förankras i riksdagen.

En ombildning av SOS Alarm till en statlig förvaltningsmyndighet ska utgå från att kärnverksamheten i bolaget i huvudsak ska föras över och drivas vidare inom ramen för myndigheten. Frågan om identitet mellan verksamheterna liksom frågan om tillämpligheten av reglerna i 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) om övergång av verksamhet behöver också hanteras av den särskilde utredaren/organisationskommittén. Vid en övergång av verksamhet från ett bolag till en myndighet behöver frågan om eventuell övergång av de rättigheter och skyldigheter på grund av de anställningsavtal och de anställningsförhållanden som gäller vid tidpunkten för övergången till den nya arbetsgivaren beaktas. Reglerna i LAS innebär att anställningsavtal automatiskt går över från överlåtaren till förvärvaren, såvida arbetstagaren inte väljer att tacka nej till övergången. Denna konsekvens måste förstås beaktas i det fortsatta arbetet (jämför avsnitt 16.3.4).

Förhandlingar med SKL behöver inledas snarast

Regeringen kommer att relativt omgående behöva inleda förhandlingar med SKL inför ombildningen av verksamheten inom SOS Alarm till den nya myndigheten. Utredningen bedömer att det är ett uppdrag som bör ges till organisationskommittén eller den särskilde utredaren att hantera. I denna del är det utredningens bedömning att organisationskommittén eller den särskilde utredaren bör ha ett nära samarbete med Enheten för bolag med statligt ägande eftersom det rör centrala ägarfrågor.

I detta sammanhang är det värt att notera att SOS Alarm äger 70 procent av dotterbolaget YouCall AB ("YouCall"). Resten av bolaget ägs av Piteå Näringsfastigheter AB. Bolaget bedriver call-centerverksamhet, traditionella växeltjänster, tar emot felanmälningar, support- och helpdesk-funktioner, samt tjänster som riktar sig till allmänheten. Exempel på dessa är E-supporten för 1177 Vårdguiden.

Vidare behöver bland annat frågor som anknyter till avvecklingen av alarmeringsavtalet och andra avtal, bolagets verksamhet, finansieringsfrågor, formerna för samverkan, insyn och dialog mellan myndigheten och de kommunala huvudmännen hanteras. Det kan bli en utmaning för en myndighet att säkerställa att det arbete som utförs sker utifrån samtliga hjälporgans intressen snarare än utifrån ett ensidigt statligt perspektiv.

16.3.5 Finansiering på kort och lång sikt

I avsnitt 16.2.8 har utredningen redogjort för hur statliga myndigheter och bolag finansieras.

SOS Alarm finansieras i dag *dels* med anslag via statsbudgeten, *dels* via ersättningar från hjälporganen i enlighet med avtal *och dels* intäkter från försäljning av kommersiella tjänster.

När Alarmeringsmyndigheten SOS ska ta över ansvaret för den verksamhet som i dag bedrivs av SOS Alarm så påverkar det också formerna för hur verksamheten ska finansieras. I föregående avsnitt har utredningen ansett att den närmare utformningen av den långsiktiga finansieringen inklusive investeringar är en fråga för en kommande organisationskommitté eller särskild utredare att lägga förslag om. Hit hör att närmare specificera de ekonomiska konsekvenserna för SOS Alarm t.ex. i termer av framtida kassaflöden med beaktande av sådant som investeringar och inflation. Någon sådan detaljerad analys har utredningen inte kunnat göra, eftersom utfallet är beroende av olika faktorer i genomförandet, såsom eventuella förhandlingar mellan regeringen och SKL.

På kort sikt kommer ombildningen att vara förenad med kostnader av olika slag. Utredningen har låtit PWC utreda dessa kostnader och har, givet en rad osäkerhetsfaktorer, bedömt att omställningskostnaderna för att ombilda SOS Alarm till en ny statlig myndighet skulle uppgå till cirka 177–182 miljoner kronor. Därutöver beräknas driftskostnaden för verksamheten öka med mellan 5 och 8 miljoner kronor årligen i det fall att verksamheten skulle drivas som en myndighet. Alarmeringstjänstutredningen uppskattade år

2013 omställningskostnaderna till cirka 30–50 miljoner kronor per år under tre år.⁵²

I kapitel 18 beskrivs de kostnader som ombildningen föranleder på både på kort och lång sikt närmare.

16.4 Ett aktiebolag för alarmering

Förslag: SOS Alarm AB behålls som bolag och ges det uppdrag som anges i alarmeringslagen.

Förslaget genomförs genom 2 § alarmeringsförordningen och genom att riksdagen beslutar om ett förtydligt samhällsuppdrag för SOS Alarm samt genom att ägarna fastställer en ägaranvisning för bolaget för att närmare definiera och målsätta bolagets uppdrag.

Bedömning: Regeringen bör tillsätta en organisationskommitté eller en särskild utredare som får i uppdrag att, i nära samarbete med den som förhandlar med SKL förbereda och genomföra SOS Alarms inrättande som nationell alarmeringsfunktion per den 1 januari 2020. Enheten för bolag med statligt ägande vid Näringsdepartementet bör hålla i förhandlingarna med SKL.

Den nuvarande ägarfördelningen mellan staten och SKL Företag AB bör kvarstå.

Ordföranden i styrelsen bör, i enlighet med vad som gäller enligt statens ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande, utses av staten.

Skälen för utredningens förslag och bedömningar

16.4.1 SOS Alarm behålls som bolag

Utredningen har haft i uppdrag att analysera och utarbeta ett fullständigt förslag till hur *ett bolag* kan inrättas och närmare organiseras för att kunna ansvara för den nationella alarmeringsfunktionen.

⁵² SOU 2013:33 s. 233.

När det gäller alternativet att organisera den nationella alarmeringsfunktionen i ett bolag så kan utredningen konstatera att direktiven till utredningen å ena sidan inte uttryckligen anger att det skulle kunna vara en alternativ lösning att behålla och utveckla nuvarande bolag, dvs. SOS Alarm. Å andra sidan finns inget i direktiven som utesluter detta. Flera remissinstanser som yttrade sig över Alarmeringstjänstutredningens betänkande⁵³ framförde synpunkten att det vore relevant och rimligt att, som ett alternativ till att inrätta en ny organisation för samhällets alarmeringstjänst, belysa möjligheterna att vidareutveckla dagens ordning för samhällets alarmeringstjänst.

Utredningen har kunnat konstatera att SOS Alarm är ett sedan länge väl fungerande aktiebolag med ett välrenommerat och inarbetat namn och som arbetat med alarmeringsverksamhet.

Som utredningen har beskrivit i kapitel 4 så har en av utgångspunkterna för arbetet varit att inte utan starka skäl ändra sådant som är väl fungerande i dagens ordning. I dag ägs bolaget till hälften vardera av staten och SKL Företag AB, ett av förbundet SKL helägt bolag. Ägarskapet är reglerat genom alarmeringsavtalet och ett antal styrdokument. Som nämnts tidigare har utredningen också uppfattat att det inte är bolagsformen eller ägarstrukturen i sig som är grunden för regeringens önskan om en översyn av samhällets alarmeringsfunktion.

Mot denna bakgrund har utredningen inte sett något skäl för att inrätta ett *nytt* aktiebolag utan har valt att utgå ifrån att behålla SOS Alarm som bolag och att ha bolaget och den verksamhet som drivs i dag som utgångspunkt för den förändring som behöver göras med anledning av utredningens förslag. Utredningen har också valt att behålla namnet på bolaget eftersom det är väl inarbetat.

16.4.2 Ägarförhållandena i SOS Alarm AB kvarstår

Som utredningen har nämnt i föregående avsnitt så ägs SOS Alarm i dag av staten och SKL Företag AB, ett av SKL helägt bolag, med femtio procent vardera. En fråga som utredningen ställt sig är i

⁵³ SOU 2013:33.

vilken mån det, mot bakgrund av vad regeringen önskar uppnå med utredningens arbete, finns skäl att ändra dessa ägarförhållanden.

Ett skäl för att göra det skulle vara att öka statens styrning av och inflytande över bolagets verksamhet – något som i och för sig legat i utredningens uppdrag. Utredningen ser tecken på att den strategiska styrningen och ledningen av bolaget från ägarnas sida riskerar att hämmas av att ingen ägare har majoritet. Det kundperspektiv som uppges präglar arbetet i delar av styrelsen kan ha försvårat genomförandet av beslut som ur ett långsiktigt ägarperspektiv gynnar bolaget som helhet, men som kan medföra kortsiktiga nackdelar ur ett kundperspektiv. Ett majoritetsägande från statens sida kan ur detta perspektiv sannolikt gynna ett renodlat ägarperspektiv och därmed bolagets intressen som helhet. Ett majoritetsägande skulle också kunna öka beslutskraften i bolaget. Ett annat alternativ som framförts är att utveckla rekryteringen av ledamöter till styrelsen, så att bolagets intressen som helhet kan värnas på ett bättre sätt.

Vid ett ändrat ägarskap har utredningen sett att det skulle kunna handla om att antingen se till att staten blir majoritetsägare eller ensam ägare. I båda fallen skulle det kräva att staten köper ut SKL Företags AB:s aktieandel helt eller till viss del.

Som nämnts ovan har det under arbetets gång inte framkommit någon stark bild av att det är ägarförhållandena som i sig är grunden till de problem som regeringen pekat på. Det har uttryckts från representanter för både staten och SKL att det finns ett utrymme för ambitionshöjning när det gäller styrningen av bolaget och att det finns behov av att ge bolaget långsiktigt stabila ekonomiska förutsättningar. Inför 2018 har SOS Alarm tillförts mer resurser bland annat för att korta svarstiderna. En tydligare författningsreglering av samhällets alarmeringstjänst skulle ge bättre förutsättningar för ägarna att ställa tydligare krav på både ökad styrning och uppföljning av verksamheten.

Med en oförändrad ägarfördelning så förändras inte förutsättningarna för samverkan, insyn och dialog mellan staten och de kommunala huvudmännen. Däremot kan formerna komma att ändras mot bakgrund av vad ägarna kommer överens om framöver. Det gäller också ansvaret för att driva bolaget på bästa sätt liksom ansvaret för finansieringen. Det bör ligga i ägarnas intresse att tillse att styrelsen har rätt kompetens och stark beslutskraft.

Utredningen föreslår därför mot denna bakgrund att de nuvarande ägarförhållandena kvarstår och att om det i en framtid uppstår behov av att ompröva ägarförhållandena så får frågan då hanteras.

16.4.3 Bolagets uppdrag

Utredningen föreslår att SOS Alarm ska ges det uppdrag som utredningen närmare behandlat i kapitlen 7–14 och lagt fast i förslaget till ny alarmeringslag (Alternativ 2). Alarmeringslagen föreslås kompletteras med en alarmeringsförordning (Alternativ 2) i vilken det slås fast att det är SOS Alarm som ska vara nationell alarmeringsfunktion. Dessa författningar bör kompletteras med ägaranvisning m.m. i vilken uppdraget, ledning och styrning närmare preciseras.

Att låta riksdagen besluta om att förtydliga/ändra bolagets samhällsuppdrag något torde inte vara nödvändigt men det kan finnas en pedagogisk poäng i att göra så för att skapa en så tydlig utgångspunkt som möjligt i den nya ordningen.

16.4.4 En organisationskommitté eller en särskild utredare bör utses inför den nya ordningen och förhandlingar med SKL bör inledas snarast

Även om ett bibehållande av SOS Alarm som bolag inte innebär några i grunden förändrade organisatoriska förutsättningar så finns ett antal praktiska frågor som behöver beredas vidare innan bolaget kan utses till nationell alarmeringsfunktion i den författningsreglerade ordning som utredningen föreslår.

Utredningen bedömer därför att en organisationskommitté eller en särskild utredare bör tillsättas med uppgift att förbereda och genomföra den nya ordningen den dag som regeringen slutligt bestämmer. I kapitel 19 redogör utredningen närmare för tidsplanen för att inrätta den nya alarmeringsfunktionen. Uppdraget ges med förbehåll för riksdagens beslut i nödvändiga delar.

I uppdraget bör ingå bland annat att

- föreslå eventuella förtydliganden eller ändringar av bolagets samhällsuppdrag som riksdagen bör ta ställning till,

- föreslå säte och regional närvaro,
- lämna förslag till nödvändiga ändringar i bolagsordningen eller ägaranvisningar,
- föreslå ändamål och omfattning av anslag,
- analysera bolagets finansiering och då bland annat behov av anslagsfinansiering,
- genomföra avvecklingen av alarmeringsavtalet och översyn av och eventuell omförhandling av övriga gällande avtal,
- föreslå inrättande av en nomineringskommitté inför val av styrelseledamöter och hur kravprofiler för ledamöterna ska tas fram,
- ha ett nära samarbete med Enheten för bolag med statligt ägande vid Näringsdepartementet – ekonomiska mål och uppdragsmål tas fram av enheten,
- ha löpande dialog med SOS Alarms ledning,
- samråda med berörda aktörer,
- beakta pågående lagstiftnings- och utredningsarbeten.

I dag framgår det av SOS Alarms bolagsordning att bolaget ska följa Statens ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande. Det är viktigt att detta gäller även fortsättningsvis.

När det gäller frågan om bolagets säte och regionala indelning är det något som ska framgå av bolagsordningen. Det innebär att – om det inte direkt ska framgå av författning hur detta ska ordnas – så ska dessa frågor hanteras i enlighet med 7 kap. 1 § aktiebolagslagen där det stadgas att aktieägares rätt att besluta i bolagets angelägenheter utövas vid bolagsstämma. Regeringen får då genom ägardirektiv och vid beslut vid bolagsstämman se till att bolagsordningen får önskat innehåll. Utredningen anser inte att säte och regional indelning bör regleras i alarmeringslagen.

Förhandlingar med SKL behöver inledas snarast

Regeringen kommer att relativt omgående behöva inleda förhandlingar med SKL.

Väljer regeringen en lösning som innebär att SOS Alarm ska finnas kvar så behöver även i detta fall alarmeringsavtalet och andra avtal ses över då dessa i huvudsak kommer att ersättas av författningsreglering. Dessutom kan bland annat frågor om finansiering aktualiseras även här liksom frågor om ägarförhållanden och ägarstyrning.

Utredningen bedömer att Enheten för bolag med statligt ägande (Näringsdepartementet) är lämpade att hålla i dessa förhandlingar med SKL. Det torde också vara av vikt att enheten har ett nära samarbete med den organisationskommitté eller särskilde utredare som kommer att ges regeringens uppdrag att inom ramen för SOS Alarm förbereda inrättandet av den nya alarmeringsfunktionen.

16.4.5 Bolagets ledning och statens styrning av bolagets verksamhet

I avsnitt 16.1 har utredningen redogjort för grunderna i hur regeringen styr statligt ägda bolag. Om regeringen slutligen väljer att låta SOS Alarm bli kvar som bolag och utser det till den nationella alarmeringsfunktionen finns behov av stärkt styrning av bolaget. Alarmeringsavtalet behövs inte längre då verksamheten kommer att regleras av alarmeringslagen. En ägaranvisning behöver tas fram där samhällsuppdraget beskrivs.

SOS Alarms styrelse har i dag nio ledamöter inklusive ordföranden. I ägarpolicy och riktlinjerna för bolag med statligt ägande anges att en styrelse bestående av mellan sex och åtta ledamöter är rimligt. Styrelsen och dess ordförande utses av bolagsstämman. Det är utredningens uppfattning att det bör inrättas en nomineringskommitté som inför val av styrelseledamöter säkerställer rätt kompetens i styrelsen.

Utredningen har övervägt om det finns anledning att dra ner antalet ledamöter till sju vilket skulle vara i linje med ägarpolicy; tre representerande staten som ägare och tre representerande SKL. Det har hävdats att beslutskraften i en styrelse med ”lika mandat” inte är lika stark som i en styrelse med majoritetsförhållande. Så

kan det nog vara men eftersom utredningen har föreslagit att ägarfördelningen i bolaget ska ligga fast är det rimligt att fördelningen av ledamotsplatserna i styrelsen avspeglar detta. Ett sätt att ändå tillgodose behovet av stärkt statlig styrning över bolaget även när det gäller styrelsen skulle kunna vara att använda möjligheten i 8 kap 17 § aktiebolagslagen att annan än styrelsen utser ordföranden. Ett mer flexibelt sätt än att reglera detta i bolagsordningen är att i konsortialavtalet reglera att regeringen får utse ordföranden i styrelsen. Detta skulle även vara i linje med Statens ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande. För helägda bolag med statligt ägande gäller att ägaren utser styrelseordförande på bolagsstämma.

16.4.6 Finansiering på kort/lång sikt

I avsnitt 16.1.8 har utredningen redogjort för hur statliga myndigheter och bolag finansieras.

SOS Alarm finansieras i dag *dels* med anslag via statsbudgeten, *dels* via ersättningar från hjälporganen i enlighet med alarmeringsavtalet *och dels* intäkter från försäljning av mer kommersiell verksamhet. I dag är det Kammarkollegiet som efter rekvisition från SOS Alarm betalar ut det belopp som staten anslår för bolaget.

Om regeringen väljer att behålla SOS Alarm som bolag kommer omställningskostnaderna till den nya ordningen att bli mycket mindre än om bolaget ska ombildas till en myndighet. De närmare kostnaderna för detta och hur bolaget framöver ska finansieras bör vara en fråga för en kommande organisationskommitté eller särskild utredare att beräkna och lägga förslag om.

Det har hävdats att bolaget varit underfinansierat under en längre tid och att det har försvårat bolagets verksamhet.⁵⁴ Bolagsformen har medgett en underfinansiering under lång tid, tack vare att SOS Alarm har kunnat finansiera samhällsuppdraget på annat sätt, främst genom försäljning av mer kommersiella tjänster som jour- och säkerhetstjänster. Inför 2018 har bolaget fått ytterligare ekonomisk förstärkning för att skapa förutsättningar för förbätt-

⁵⁴ Anslaget ökas med 111 000 000 kronor per år under 2018–2020 (prop. 2017/18:1, utg. omr. 6 s. 91).

rade svarstider och fortsatt utveckling av verksamheten vid bolaget genom en anslagshöjning.

Det är viktigt att bolaget får en långsiktig finansiering och att verksamheten inte för sin finansiering t.ex. är beroende av inkomster från försäljning av kommersiella tjänster. En sådan ordning torde också kunna komma i konflikt med konkurrensreglerna.

I kapitel 18 diskuterar utredningen dessa frågor närmare.

16.5 Statlig förvaltningsmyndighet eller bolag?

16.5.1 Kriterier för bolagisering av statlig verksamhet eller för fortsatt statligt ägande av bolag

Regeringen lade i början av 1990-talet fast kriterier för när affärsverksamhet inom en myndighet kan vara aktuell för *bolagisering*.⁵⁵ Dessa kriterier tar främst sikte på situationen att en verksamhet ska startas eller ändra organisationsform till bolag. I ett antal fall har en bedömning av statlig verksamhet gentemot dessa kriterier lett till att verksamhet helt eller delvis förändrat sin verksamhetsform. I några fall har det handlat om att helt eller delvis bolagisera verksamhet som tidigare bedrivits i myndighetsform. I andra fall har verksamheten inom en och samma myndighet delats upp så att de konkurrensutsatta delarna skilts från övrig verksamhet.⁵⁶ Kriterierna har också använts för att analysera en redan bolagiserad verksamhet.

Mot denna bakgrund har kriterierna varit av visst intresse för utredningen i den slutliga avvägningen mellan organisationsformerna.

Bolagsformen förordas för verksamhet som

- bedrivs under fungerande konkurrensvillkor,
- har en betydande omfattning,

⁵⁵ Prop. 1992/93:100, Bil. 1, bet. 1992/93:FiU10, bet. 1992/93:FiU20, rskr.1992/93:189.

⁵⁶ Se t.ex. SOU 2010:3, Statskontoret 2002:3, och prop. 2009/10:16. I vissa fall formuleras kriterierna annorlunda. Utredningen kan dock konstatera att samtliga utgår från 1993 års budgetproposition och efterföljande riksdagsbehandling. Riksrevisionen konstaterar också i RiR 2017:1 efter avstämning med tjänstemän på Näringsdepartementet att ovanstående kriterier i nämnda ordalydelse fortfarande är relevanta när bolagiseringsbehov ska undersökas.

- har kommersiella förutsättningar och är oberoende av direkta anslagsmedel,
- inte primärt styrs av politiska uppgifter och mål,
- inte innefattar myndighetsutövning.

Regeringen har också slagit fast i vilka fall det kan vara motiverat med *fortsatt statligt ägande av bolag*. Det rör de fall där:

- Bolaget lyckas bättre med staten som fortsatt ägare,
- marknadsförhållandena är sådana att ett minskat statligt ägande skulle försämra konkurrensen på marknaden eller motverka en god samhällsutveckling,
- bolaget har ett naturligt monopol eller starka samhällsintressen talar för monopol,
- det föreligger särskilda nationella intressen eller samhällsuppdrag som svårligen kan hanteras utan ett statligt inflytande.⁵⁷

Under riksdagsbehandlingen av de principer som regeringen lade fast uttalade riksdagens näringsutskott att om bolag ska lyckas bättre med staten som ägare ska staten ha en förmåga och möjlighet att vara en stark ägare som kan förse ett bolag med nödvändiga resurser, t.ex. kapital. Motivet om viktiga nationella intressen har ansetts kunna föreligga om bolaget kontrollerar en viktig tillgång, t.ex. central infrastruktur, råvara eller kulturhistoriska värden.

16.5.2 En alarmeringslag för båda organisationsformerna

Utredningen har föreslagit en alarmeringslag som innehåller regler som – med undantag för reglerna om sekretess (myndighet) respektive tystnadsplikt (bolag) – är likalydande för de båda organisationsformerna. För att underlätta läsningen har utredningen valt att i kapitel 1 ta in två alternativa utformningar av alarmeringslagen som tar hänsyn till denna skillnad. Utredningens tanke har varit att regeringen i en alarmeringsförordning ska lägga fast vilket organ –

⁵⁷ Prop.2006/07: 1 utg. omr. 24, avsnitt 3.13.1 s. 58–59.

Alarmeringsmyndigheten SOS eller SOS Alarm – som ska ansvara för den nationella alarmeringsfunktionen. Utredningen har även i kapitel 1 tagit in två alternativa lydelse av alarmeringsförordningen.

16.5.3 Organisationsformens betydelse för dagens problem

Under arbetets gång har utredningen kunnat konstatera att de problem som i dag präglar samhällets alarmeringstjänst och som regeringen pekat på i direktiven inte i första hand hänför sig till det faktum att verksamheten i dag bedrivs i bolagsform eller att ägandet är delat mellan staten och SKL (genom SKL Företag AB). Problemen hänför sig i stället i första hand till oklarheter gällande innebörden i det grundläggande samhällsuppdraget och oklarheter om roller och ansvarsfördelning inom alarmeringen, samt till det bristande informationsutbytet och de bristande möjligheterna till informationsdelning i realtid.

Det har förvisso framförts synpunkter till utredningen – och även Alarmeringstjänstutredningen var inne på det – att en del av dagens problem är en följd av bolagskonstruktionen. I sammanhanget har det pekats på att bolagsformen skapar otydligheter och osäkerheter kring verksamhetens styrning och finansiering och att den samlade verksamhetens närmare innehåll och finansiering utmejslas i förhandlingar och individuella överenskommelser mellan bolaget och en mängd olika aktörer. En enhetlig, strikt och transparent offentlig kontroll och finansiering, och en tydligt reglerad ansvarsfördelning mellan staten (inte minst Polisen), kommunerna och landstingen har efterlysts.

Utredningen bedömer att den problembild som regeringen visar på i direktiven handlar om det otillfredsställande i att en så viktig verksamhet inte är författningsreglerad utan beroende av avtalslösningar, att samordningen mellan berörda aktörer liksom att styrningen, uppföljningen och finansieringen av SOS Alarm lämnar en del att önska. Dessutom är det, som nyss nämnts, viktigt att både kunna utbyta och dela väsentlig information mellan varandra och att bland annat kunna utgå från en gemensam karta vid räddningsinsatser. Flera som utredningen haft kontakt med menar att det är av avgörande betydelse, inte minst ur den enskilde nödställdes perspektiv, att det ska vara en tydlighet i alarmeringsfunktionens

uppdrag och hur ansvar och befogenheter fördelas mellan olika aktörer samt hur funktionen ska finansieras. Såväl ur ett krisberedskapsperspektiv som ur ett totalförsvarsperspektiv är det centralt att säkerställa en viss grundläggande förmåga i samhällets alarmeringstjänst. En sådan förmåga kan inte variera med hänsyn till utformningen av olika avtal. Utredningen ser frågan om vilken organisationsform som är mest lämpad för alarmeringsfunktionen som en fråga av mindre betydelse.

16.5.4 Synpunkter på en myndighetslösning

Alarmeringstjänstutredningen och remissynpunkterna

Alarmeringstjänstutredningen föreslog i sitt betänkande⁵⁸ att en nationell alarmeringsfunktion skulle inrättas i form av *en statlig myndighet* (Alarmeringsmyndigheten), med uppdrag att säkerställa en snabb, säker och effektiv larmbehandling.

Myndighetsformen valdes bland annat för att

- skapa långsiktigt stabila förutsättningar för verksamheten och gynna möjligheterna till samverkan,
- ge riksdagen och regeringen bättre möjligheter att styra och granska verksamheten,⁵⁹
- den ansågs tillgodose krav på offentlighet och medge insyn i verksamheten, samtidigt som verksamheten skulle omfattas av de allmänna regelverk som gäller statliga myndigheter, något som bland annat förutsågs gynna samverkan med andra statliga myndigheter med uppgifter inom samhällets krisberedskap,⁶⁰
- informationsdelning och kommunikation skulle kunna utvecklas positivt med en myndighet, eftersom samverkan med andra inte skulle behöva ske i form av avtal eller affärsförbindelser.⁶¹

Remissinstansernas synpunkter på Alarmeringstjänstutredningens val av organisationsform var delade.

⁵⁸ SOU 2013:33.

⁵⁹ a. bet. s. 15, 194 och 195.

⁶⁰ a. bet. s. 194.

⁶¹ a. bet. s. 194.

Ett stort antal remissinstanser tillstyrkte förslaget till organisationsform. Huvuddelen av dessa var statliga aktörer. Bland skälen till detta lyfte flera att alarmeringstjänsten inte bör vara föremål för upphandling på en öppen marknad, liksom möjligheten att genom myndighetsformen skapa förutsättningar för stärkt samverkan mellan statliga myndigheter och "first responders". Bland argumenten för myndighetsformen framhölls också att larmbehandling är en samhällsviktig verksamhet som kräver bättre förutsättningar att styra och följa upp verksamheten än vad som ges om verksamheten bedrivs inom ramen för ett bolag. Det framhölls också att myndighetsformen skulle ge möjligheter till offentlig insyn i verksamheten och meddelarfrihet för personalen. Andra argument som lyftes fram för myndighetsformen var likvärdigheten: möjligheterna till likriktning och standardisering ansågs öka, liksom möjligheterna till en mer rättvis och likriktad inriktning av alarmeringen i hela Sverige. Dessutom ansågs möjligheterna till statens styrning av verksamheten gynnas; både riksdagens och regeringens.

Synpunkter som kommit fram under utredningens arbete

Utredningen har tagit del av följande synpunkter under arbetet:

- Det blir tydligare var ansvaret ligger och mer sammanhållet till en aktör om den nationella alarmeringsfunktionen organiseras i en statlig myndighet.
- Det försämrade säkerhetspolitiska läget i Europa och resten av världen innebär att en framtida nationell alarmeringsfunktionens verksamhet måste bedrivas i en statlig myndighet (och inte i ett bolag) och i samspel med andra statliga myndigheter av särskild betydelse för totalförsvaret. Det gäller i synnerhet de bevakningsansvariga myndigheterna och Försvarmakten, men även kommuner och landsting. I den fortsatta utvecklingen av samhällets krisberedskap är det inte funktionellt att en nationell alarmeringsfunktion bedrivs inom ramen för ett bolag, vars uppdrag och finansiering är beroende av olika förhandlingsresultat och ett antal civilrättsliga avtal.

- Ur ett konkurrensrättsligt perspektiv är statlig myndighet den bästa organisationsformen eftersom det minskar riskerna för att det uppstår en otydlig konkurrenssituation på marknaden.
- Själva omställningen från bolag till myndighet är kanske den största utmaningen att hantera i ett myndighetsalternativ.

16.5.5 Synpunkter på en bolagslösning

Alarmeringstjänstutredningen och remissynpunkterna

Alarmeringstjänstutredningen ansåg att aktiebolagsformen hade medfört vissa fördelar, bland annat konstaterades att verksamheten hade bedrivits kostnadseffektivt. Bolaget hade genom överskott i de kommersiella delarna av verksamheten bidragit till att ägarna kunnat hålla nere sina kostnader för verksamheten.⁶² Alarmeringstjänstutredningen ansåg också att bolagsformen hade medgett större flexibilitet i verksamheten, något som bland annat yttrat sig i SOS Alarms snabba införande av nya tjänster såsom informationsnumret 113 13.⁶³

Dock noterade Alarmeringstjänstutredningen att bolagsformen innebar *vissa problem* för verksamheten. Bland annat konstaterades att styrningen av SOS Alarm påverkades negativt och blev otydlig genom att både staten och SKL hade dubbla roller som ägare och kunder till bolaget, och att bolagsformen hade försvårat samverkan med räddningsorgan och myndigheter.⁶⁴ Alarmeringstjänstutredningen pekade på en osäkerhet hos kommuner och landsting kring tolkningen av reglerna för offentlig upphandling gällande alarmeringstjänster, bland annat kring huruvida kommuner och landsting var skyldiga att upphandla tjänster från SOS Alarm. Alarmeringstjänstutredningen konstaterade också att kommuner och landsting ifrågasatte huruvida SOS Alarms verksamhet var lämplig att bedriva i aktiebolagsform och med krav på avkastning.⁶⁵

En följd av bolagsformen som Alarmeringstjänstutredningen ansåg påverkade förutsättningarna för styrning var att styrelser i

⁶² a. bet. s. 195.

⁶³ a. bet. s. 195.

⁶⁴ a. bet. s. 14 och 195.

⁶⁵ a. bet. s. 133.

bolag har ett självständigt ansvar för verksamheten. Utöver detta ansåg Alarmeringstjänstutredningen att det fanns en generell problematik kopplad till statens roll som ägare av företag som delvis agerar på marknader i konkurrens med andra företag.⁶⁶ I SOS Alarms fall handlade det om de kommersiella larmtjänster, i form av säkerhets- och jourtjänster, som ansågs bedrivas på en marknad med en väl fungerande konkurrens.⁶⁷ Alarmeringstjänstutredningen ansåg att om regeringen skulle välja att fortsatt bedriva verksamheten i bolagsform, så vore det lämpligt med en kompletterande styrning av verksamheten genom vissa grundläggande krav och regler i lag.⁶⁸

Remissinstansernas synpunkter på Alarmeringstjänst-utredningens val av organisationsform var delade. När det gäller synen på att ett bolag borde ges uppdraget att vara nationell alarmeringsfunktion framfördes bland annat följande.

- Ett i princip lika stort antal remissinstanser som de som tillstyrkte organisationsformen, avstyrkte förslaget om att bilda en myndighet. Merparten som avstyrkte var kommunala och landstingskommunala organisationer. Huvuddelen av dessa var kritiska till att Alarmeringstjänstutredningen inte tillräckligt prövat möjligheterna att utveckla den nuvarande konstruktionen med ett bolag som ägs gemensamt av staten och SKL.
- Några uttryckte också att en omorganisering troligen skulle bli kostsam och innebära risker med ”inkörningsproblem”.
- En annan synpunkt var att myndighetsformen inte skulle vara förenlig med den svenska förvaltningsmodellen. Denna modell, med ett långtgående regionalt och lokalt självstyre, ansågs inte ligga i linje med att samla ett stort antal operativa ärenden i en statlig myndighet. En avtalsmodell ansågs i stället vara att föredra, eftersom det skulle ge möjlighet till förhandling och samsyn, liksom en samstämmighet mellan ansvar för verksamhet och kostnader, samtidigt som ett fortsatt lokalt och regionalt inflytande kunde säkerställas.

⁶⁶ a. bet s. 195. Se också prop. 2009/10:175 s. 62.

⁶⁷ a. bet. s.183.

⁶⁸ a. bet. s.195.

- Flera ansåg att ett sätt att utveckla bolagsformen skulle kunna vara att ge bolaget ensamrätt på bedömning och prioritering samt utlarmning och dirigering av kommunal räddningstjänst och ambulanssjukvård, samtidigt som möjligheterna skulle finnas att bedriva verksamheten i egen regi. Vid drift i egen regi skulle 112-operatören genomföra hela intervjun med den hjälpsökande, medan räddningsorganet skulle kunna vara med på medlyssning och svara för bedömning och prioritering, samt utlarmning och dirigering.

Remissinstanserna hade också synpunkter på Alarmeringstjänstutredningens förslag kring styrning och ledning av verksamheten:

- Många frågade sig hur styrningen och ledningen av verksamheten i stället skulle kunna utvecklas inom nuvarande organisation. Andra föreslog att bolaget skulle ges ett tydligare uppdrag och en bättre styrning. Genom en förstärkt ägarstyrning, t.ex. genom ägaranvisning, bolagsordning, aktieägaravtal, styrelsesammansättning, konsortialavtal och arbetsordning skulle bolaget kunna utvecklas, liksom genom utvecklade kundavtal.
- Frågor om prissättning, kundnöjdhet och kundrelationer lyftes fram, liksom statens finansieringsansvar för den s.k. SOS-tjänsten.
- Ytterligare en synpunkt var att nuvarande ägarform inte var funktionell, om nuvarande bolagsform skulle behållas borde det i stället vara helägt av staten. Bolagsformen hade hittills inte gett kommunerna något reellt inflytande vid förhandlingar med SOS Alarm, beställarnas inflytande hade varit alltför begränsat. Ett alternativ som lyftes fram var att utveckla och omorganisera SOS Alarm i flera bolag.

Synpunkter som framkommit under utredningens arbete

- Poängen med ett helägt statligt bolag är att regeringen kan utse hela styrelsen och även byta ut ledamöter om styrelsen behöver en annan sammansättning. Riksdagen kan styra genom uppdraget i verksamheten, enligt bolagsordningen. Men regeringen

kan också styra mer förfinat genom ägaranvisning. Denna antas på bolagsstämman och är bättre än avtal.

- Styrelsen är ett av regeringens viktigaste redskap i bolagsstyrningen. En effektiv bolagsstyrelse bör ha mellan sex och åtta ledamöter. Dagens styrelse med nio ledamöter är därmed lite för stor. I styrelsen bör ägarnas intresse för bolaget som helhet vara det centrala. I dag hindras styrelsens arbete stundtals av att kundperspektivet får en alltför stark roll och försvårar för styrelsens hantering av de frågor som måste hanteras ur ett ägarperspektiv. Inom Regeringskansliet finns en utvecklad process för rekrytering av styrelseledamöter till bolag, som utgår från att säkerställa bolagets intresse i sin helhet. De vore önskvärt om fler ledamöter i bolagets styrelse rekryterades på detta sätt.
- Bolaget har under senare tid arbetat intensivt med att skapa förbättrade relationer med kunderna, bland annat genom ökade möjligheter till dialog och bättre bemötande. Detta arbete har förbättrat bolagets relationer med sina kunder.
- Det finns utvecklingsområden att arbeta vidare med även från SKL:s sida i sin roll som ägare. De problem som identifierats avseende ägarnas styrning av bolaget är ett ansvar som båda parter i bolaget bör ta.
- Genom att bedriva affärsverksamhet så får man ett bättre resursutnyttjande i verksamheten och kan dra nytta av eventuell överkapacitet. Bolaget kan t.ex. utveckla och bedriva andra tjänster med hjälp av samma infrastruktur och teknik som för samhällsuppdraget. Bolagsformen är därför antagligen mer kostnadseffektiv än en myndighet.
- Bolagsformen är mer flexibel när det handlar om att sälja tjänster. För myndigheter är sådan verksamhet känslig.
- Bolagsformen ger större möjligheter att anpassa tjänsterna efter enskilda kommuners och landstings olika behov. Bolagsformen kräver en lyhördhet mot kunderna som en statlig myndighet inte tvingas ta hänsyn till på samma sätt; bolaget måste ha "örat mot marknaden". I ett bolag har kunderna ett direkt inflytande över tjänsteutvecklingen, givet att de är villiga att betala.

- Ansvarsförhållandena i ett bolag är tydligare än i en myndighet. Bolagsstyrelsen har ett personligt ansvar för verksamheten.

16.6 Utredningen förordar att SOS Alarm ges uppdraget att vara samhällets alarmeringstjänst

Bedömning: Båda organisationsformerna är möjliga för den nationella alarmeringsfunktionen.

De förslag som utredningen lagt fram gällande samhällets alarmeringstjänst i stort, bland annat om en samlad författningsreglering med en tydlighet i ansvar och roller, ett förtydligat och breddat samhällsuppdrag för den nationella alarmeringsfunktionen även i krisberedskapshänseende, förbättrade informationsdelningsmöjligheter liksom gemensamt geodatasystem inom samhällets alarmeringstjänst, är mer avgörande för att i grunden uppnå ökad sammanhållning och förbättrad samordning inom samhällets alarmeringstjänst än valet av organisationsform.

Vid en samlad bedömning av effektivitets- och kvalitetsperspektiven, med beaktande av bland annat de kostnader som är förenade med att omvandla SOS Alarm till en statlig förvaltningsmyndighet, att det bedöms ta längre tid att inrätta en myndighet och med hänsyn till risken för allvarliga störningar i verksamheten förordar utredningen att SOS Alarm ges uppdraget att vara nationell alarmeringsfunktion.

Skälen för utredningens bedömningar

16.6.1 Båda organisationsformerna är möjliga

Utredningen har inom ramen för uppdraget haft att analysera vilken organisationsform som ur ett *effektivitets- och kvalitetsperspektiv* ska förordas för en nationell alarmeringsfunktion. I det sammanhanget har utredningen haft i uppdrag att ingående analysera och redovisa för- och nackdelar med en myndighets- respektive bolagslösning, och då särskilt *kostnaderna* för de olika lösningarna.⁶⁹

Utredningen kan konstatera att det är fullt möjligt att organisera den nationella alarmeringsverksamheten i vilken som av formerna aktiebolag eller statlig förvaltningsmyndighet. Aktiebolagsformen tillämpas redan i dag och fungerar som verksamhetsform i huvudsak väl. Att driva verksamheten inom en statlig förvaltningsmyndighet skulle innebära en nyordning.

Utredningen bedömer att båda organisationsformerna på ett rimligt sätt kan tillgodose de krav som lagstiftningen ställer när det gäller t.ex. konkurrens, upphandling och statsstöd samt insyn och skyddet för den personliga integriteten.

Det finns för- och nackdelar med båda organisationsformerna. De båda organisationsformerna har sina specifika kännetecken och därmed sina för- och nackdelar när det gäller regeringens möjligheter till fortlöpande styrning och uppföljning av verksamheten samt när det gäller frågan om offentlig insyn. Dessa ska enligt direktivet ingående analyseras och vägas mot varandra. Det har utredningen redogjort för i föregående avsnitt. Ingen organisationsform är helt optimal ur alla väsentliga aspekter. Ytterst är det politiska överväganden som får vara vägledande vid det slutliga valet.

16.6.2 Ingångsvärden när det gäller att förorda viss organisationsform

I värderingen av olika synpunkter och argument, kan utredningen också konstatera att regeringen i direktiven har pekat på att den nationella alarmeringsfunktionen ska inrättas så snart som möjligt.

⁶⁹ Dir. 2015:113 s. 13.

Vidare bör staten kunna styra alarmeringstjänsten på ett bättre sätt än i dag. Regeringen pekar på att den mångfald av aktörer som i dag är verksamma inom området, har skapat brister i systemet, liksom att graden av frivillighet och samförstånds lösningar i systemet är problematisk.

Utredningen har vid jämförelsen av de olika organisationsformerna kunnat konstatera att det finns aspekter som framträder som mer betydelsefulla än frågan om själva organisationsformen för att få till stånd en väl fungerande, samordnad alarmeringstjänst.

Viktigare än att välja ”rätt” organisationsform framstår till exempel att säkerställa att den nationella alarmeringsfunktionens uppdrag liksom förutsättningarna och villkoren för hjälporganen är tydliga. Detsamma gäller vikten av att säkerställa hjälporganens anslutning till en ändamålsenlig teknisk lösning för informationsutbyte och informationsdelning, liksom en tillräcklig och stabil finansiering av verksamheten. En mer samlad författningsreglering kring samhällets alarmeringstjänst bidrar också till mer likvärdiga villkor skapas för hjälporganen, samt en ökad helhetssyn och nationell överblick, inte minst utifrån ett krisberedskapsperspektiv.

Det har inte ankommit på utredningen att explicit analysera frågan om organisationsform ur ett totalförsvarsperspektiv eller utifrån den försämrade säkerhetspolitiska situation som råder. Utredningen anser dock att dessa perspektiv ändå beaktas genom de förslag som utredningen, utöver organisationsfrågan, lägger i övrigt kring den nationella alarmeringsfunktionens uppdrag.

Det säkerhetspolitiska perspektivet stärks avsevärt genom utredningens förslag, bland annat förslagen om att ge funktionen en författningsreglerad ensamrätt att utföra till larmbehandlingen anknyttande uppgifter som har betydelse för samhällets krisberedskap. Genom förslagen får funktionen ett breddat samhällsuppdrag som också omfattar sådana uppgifter som att förmedla krisinformation till samhällets krisaktörer och att sammanställa och förmedla lägesbilder. Detta stärker samhällets samlade förmåga att hantera en större händelse eller en kris. Förslagen innebär också att det tidigare systemet, som byggde på olika avtalslösningar, nu ersätts med ett krisberedskapsuppdrag som funktionen får gentemot samtliga hjälporgan. Dessutom har utredningen föreslagit att funktionen ska omfattas av förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd

beredskap. Sammantaget minskar detta samhällets sårbarhet totalt sett när det gäller hanteringen av kriser. Det är utredningens bedömning att dessa förändringar också ökar samhällets förmåga ur ett totalförsvarsperspektiv.

Utredningen har haft att utifrån aspekterna effektivitet, kvalitet och kostnader förorda en av organisationsformerna. Grundläggande för hela jämförelsen har dock varit att den organisationsform som förordas ska ge *långsiktigt stabila förutsättningar* för alarmeringsverksamheten. I stabiliteten har utredningen räknat in stabilitet över *tid*, till *finansiering* och när det gäller möjligheten att *i hela landet* på ett rimligt sätt genomföra det viktiga samhällsuppdraget alarmeringstjänst. Stabiliteten är också nödvändig för att verksamheten aktivt ska kunna *utvecklas och vara flexibel* i mötet med framtiden med dess tekniska, infrastrukturmässiga och andra utmaningar.

16.6.3 Kvalitets- och effektivitetsargument finns för bägge organisationsformerna men kostnaderna blir olika stora

Begreppen effektivitet och kvalitet är mångfacetterade och ömsesidigt beroende. Begreppet effektivitet brukar beskrivas som en samlad avvägning mellan kostnader och kvalitet.⁷⁰ Regeringen har i direktiven också uttryckt att det är av central betydelse att regeringen fortlöpande kan styra och följa upp den nationella alarmeringsfunktionen på ett effektivt sätt. Behovet av offentlig insyn i verksamheten måste också kunna uppfyllas.⁷¹ Regeringen uttrycker i direktivet också att det är angeläget att en ny nationell alarmeringsfunktion kan inrättas så snart som möjligt.⁷²

När det gäller organisationsform så har utredningen mött ekonomiska argument såväl för som emot de bägge organisationsformerna.

Bland dem som förordar en myndighetslösning hävdas att finansieringen i en sådan lösning med nödvändighet utgår från att kostnaderna för samhällsuppdraget täcks, eftersom detta är den normala finansieringsmodellen för en myndighet. De pekar också

⁷⁰ Se t.ex. ESV (2016) Effektivitet i statsförvaltningen s. 16–19.

⁷¹ a. dir. 2015:113 s. 12–13.

⁷² a. dir. s. 15.

på att ett bolags affärsintressen riskerar att skymma samhällsuppdraget och försvåra långsiktig hänsyn till förmån för kortsiktiga vinster. Vidare hävdas att en myndighet blir en del av redovisningskoncernen staten och därmed inordnas under det gängse ekonomiska administrativa ramverket, något som därmed anses ge en mer stabil grund för en långsiktig utveckling av verksamheten.

Företrädare för bolagsalternativet menar att ett aktiebolag har större möjligheter att bedriva affärsmässig verksamhet, vilket kan användas för att effektivare nyttja de resurser som samhällsuppdraget innebär. Affärsmöjligheten som ett bolag har anses också bidra till en minskad sårbarhet i ett ekonomiskt perspektiv. Bolagsformen anses därmed skapa större möjligheter till flexibilitet när det gäller finansiering och utveckling, något som också anses gynna stabiliteten och långsiktigheten.

Frågor om finansieringen och de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag redovisas mer fördjupat i kapitel 18.

Även när det gäller kvalitetsperspektivet har utredningen tagit del av synpunkter på hur bägge organisationsformerna kan gynna respektive missgynna en positiv utveckling av samhällets alarmeringstjänst.

Företrädare för myndighetsalternativet hävdar att en bolagslösning kan innebära att affärsintresset skymmer sikten för samhällsuppdraget på bekostnad av kvaliteten i samhällsuppdraget. Ur ett krisberedskapsperspektiv och ur perspektivet totalförsvaret och civil beredskap framförs också att en statlig myndighet skulle ha bättre förutsättningar till samverkan med andra delar av totalförsvaret än vad ett bolag har, däribland samverkan med Försvarmakten. Vidare pekar dessa på att bolaget hittills inte prioriterat nödvändig teknik- och kvalitetsutveckling, t.ex. inom ambulanssjukvården.

Företrädare för bolagsalternativet har lyft fram att bolagsformen i sig skapar en drivkraft mot effektivare tjänster, utveckling och innovation, i och med att bolaget behöver upprätthålla en lyhördhet mot kundernas ständigt utvecklade krav och branschutvecklingen. De pekar också på att dessa drivkrafter är mindre eller obefintliga i statliga myndigheter.

Utredningen kan konstatera att möjligheterna till *insyn och kontroll*, både från enskilda och från regeringen, ökar med en myndighetslösning. Regleringen kring offentlighet och insyn medger inte samma öppenhet för ett bolag som för en myndighet. Utred-

ningen kan dock se att denna fråga kan få en rimlig lösning även när verksamheten bedrivs i bolagsform. Regeringens och riksdagens möjligheter att styra och kontrollera ser olika ut beroende på om bolags- eller myndighetslösningen väljs. Det är möjligt att myndighetsformen ger regeringen och riksdagen något större möjligheter till styrning och kontroll, men skillnaden är inte stor. Utvecklade möjligheter till styrning förutsätter i bägge fallen att regeringen och riksdagen använder sig av de olika former för aktiv styrning och kontroll som finns.

16.6.4 SOS Alarm bör ges uppdraget att vara nationell alarmeringsfunktion

Utredningen har konstaterat att de grundläggande problem som regeringen haft som ambition att finna en lösning på inte primärt handlar om att nuvarande organisationsform inte är fungerande eller ändamålsenlig. Det är en både komplex och komplicerad verksamhet med många inblandade aktörer. Utredningen har bedömt att båda organisationsformerna är möjliga men att ingen av dem är optimal ur *alla* viktiga aspekter. De har båda sina för- och nackdelar. Däremot kan regeringens ambitioner på ett rimligt sätt mötas med båda organisationsformerna.

Mot denna bakgrund har det funnits skäl för utredningen att noga överväga *vilka och hur stora åtgärder* som är absolut nödvändiga för att uppnå det som regeringen önskar. Detta inte minst mot bakgrund av att det är mycket som händer och som behöver hända när det gäller att rusta samhället för att möta en orolig tid säkerhetspolitiskt. De samlade resurser och funktioner som samhället förfogar över behöver användas effektivt och t.ex. organisationsförändringar behöver vara väl motiverade för att genomföras.

Utredningen finner vid en samlad bedömning att det i nuläget är det mest ändamålsenliga alternativet att SOS Alarm blir kvar som bolag och att bolaget ges uppdraget att vara nationell alarmeringsfunktion. De främsta skälen för detta är enligt utredningen:

- *Regeringens ambitioner*, så som de är uttryckta i direktiven till utredningen, *kan nås med en fortsatt bolagslösning*. Den stärkta samordningen inom samhällets alarmeringstjänst som regeringen eftersträvar liksom ett tydliggörande av roller och ansvar

genom författningsreglering kan, utan att organisationsformen ändras, nås med de olika förslag som utredningen har lagt i detta betänkande. Det handlar bland annat om en rättslig reglering av samhällets alarmeringstjänst, en ”gemensam ingång” till samhällets alarmeringstjänst genom att hjälporganen ska vara skyldiga att ansluta sig till alarmeringsfunktionen, (insyn och tillsyn), samt förslagen om en utveckling av en teknisk lösning för informationsutbyte och för geodata. Utöver de förslag som utredningen har lagt i detta betänkande finns utrymme för en aktivare och tydligare ägarstyrning. Den föreslagna ordningen skapar goda förutsättningar för det.

- En ombildning till en statlig förvaltningsmyndighet riskerar enligt de beräkningar som utredningen låtit göra att bli *kostsam för staten*. Kostnaden står enligt utredningens bedömning inte i rimlig proportion till det som uppnås och kan därmed inte anses vara ett effektivt resursutnyttjande. Med en statlig förvaltningsmyndighet skulle dessutom staten få stå för drift och investeringar framöver, om staten och SKL inte kommer överens om annat. SOS Alarm finns redan och driver motsvarande verksamhet. Bolagsalternativet är ett effektivt sätt att nyttja befintliga resurser och säkrar verksamhetens fortbestånd.
- Risken för *icke önskvärda störningar* som allvarligt kan påverka den enskildes möjlighet att snabbt komma i kontakt med samhällets alarmeringstjänst samt äventyra säkerställandet av effektiva hjälpinsatser vid en nödsituation riskerar att bli större vid ett ombildande av verksamheten, som måste vara aktiv dygnet runt.
- Det är enligt utredningen också viktigt att hitta en rimlig form för de kommunala huvudmännens möjligheter till inflytande och ansvarstagande. Bolagsformen har ansetts motiverad när staten tillsammans med en annan part engagerar sig i anslagsberoende verksamhet och gemensamt bidrar till finansieringen. Det har också ansetts vara en bra organisationsform när staten behöver kunna tillgodogöra sig den kompetens och legitimitet som ett enskilt organ inom en viss sektor har. Alarmeringstjänsten är vidare en i huvudsak operativ verksamhet, vilket också motiverar en privaträttslig form.

- Regeringen uttrycker i direktivet att det är angeläget att en ny nationell alarmeringsfunktion kan inrättas så snart som möjligt. En ombildning till myndighet skulle riskera att *dra ut på tiden* då den är beroende av mer omfattande förhandlingar med SKL än vid en fortsatt drift av SOS Alarm. Utgången av dessa förhandlingar är oviss inte minst när det gäller att ersätta SKL för den del av SOS Alarm som SKL i dagsläget äger. En avveckling av SOS Alarm skulle också behöva förankras i riksdagen. Till detta kommer också behovet av att se över/omarbета alla de avtal som i dag finns mellan SOS Alarm och en lång rad aktörer och kunder. Utredningen bedömer att det är rimligt att anta att det skulle ta ett år längre i tid att inrätta en ny myndighet jämfört med att fortsatt driva den nationella alarmeringsfunktionen i nuvarande bolagsform. Alarmeringstjänstutredningen uppskattade att ombildningen till en myndighet skulle kunna göras under en treårsperiod. SOS Alarm har varit föremål för utredning sedan år 2011 och det har i sig inte varit gynnsamt för bolaget. Frågor som borde ha hanterats har väntat i avvaktan inte minst på resultatet av utredningens arbete.

17 Regional organisering, robusthet och säkerhet

17.1 Utredningens uppdrag

Utredningen har haft i uppdrag att analysera och föreslå *utgångspunkter* för hur många regionala alarmeringscentraler som lämpligen bör finnas och hur de i grunden bör vara organiserade och utformade i stort.¹

Regeringen har i direktiven till utredningen uttryckt att det är nödvändigt att den nationella alarmeringsfunktionen också består av en *regional nivå*, med hänsyn till den landsomfattande verksamhet som den nationella alarmeringsfunktionen ska bedriva, liksom till hur hjälporganen är organiserade inom den offentliga förvaltningen.

En utgångspunkt har enligt direktiven varit att de regionala alarmeringscentralerna ska kunna bedriva en *säker och effektiv* alarmeringsverksamhet, liksom att hjälporganens behov av *samverkan och samordning* vid hantering av nödsituationer ska säkerställas, i vissa fall genom *samllokalisering*. Den regionala organiseringen av den nationella alarmeringsfunktionen ska också kunna tillgodose behovet av samverkan och samordning vid allvarliga olyckor och kriser för samhällets hjälporgan och andra berörda krisberedskapsaktörer. Regeringen har i uppdraget till utredningen uttryckt att de regionala alarmeringscentralerna ska kunna fungera som en *gemensam bas för samordning* vid större händelser, och att de därför ska utformas på ett sådant sätt att hjälporganens och andra berörda aktörers behov av gemensamt stabsarbete vid denna typ av händelser ska kunna tillgodoses.

Regeringen har också i direktiven till utredningen uttryckt att den nationella alarmeringsfunktionens organisation på regional nivå

¹ Dir. 2015:113 s. 11.

ska utgöra grunden för en säker och effektiv alarmeringsverksamhet som också är robust för olika slags påfrestningar i verksamheten.

Utredningen har inom ramen för uppdraget även haft att beskriva och *väga olika alternativ* mot varandra och därefter bedöma vilken regional organisering av den nationella alarmeringsfunktionen som kan leda till *högst kvalitet* för samhällets alarmeringstjänst.

För utredningen har det även varit viktigt att ta hänsyn till de alarmeringscentraler som SOS Alarm Sverige AB (SOS Alarm) i dag driver runt om i landet. Särskilt gäller detta de alarmeringscentraler där det redan i dag finns en samlokalisering med hjälporgan. Utredningens förslag bör nämligen inte medföra att samverkan och samordning som fungerar i dag försvåras framöver.

Utredningen har haft i uppdrag enligt direktiven att analysera de regionala behov av samverkan som finns inom områdena hälso- och sjukvård, allmän ordning och säkerhet, skydd mot olyckor och krisberedskap, liksom att beakta hjälporganens nuvarande regionindelningar, t.ex. inom Polismyndigheten och landstingen. Utredningen har också haft att utgå från de höga krav på skydd och robusthet som i olika avseenden ställs inom områdena krisberedskap, civilt försvar och skydd mot olyckor.

Regeringen har också angett i direktiven att eftersom samhällets alarmeringstjänst har stor betydelse för den enskilde och för samhällets skydd mot olyckor och för krisberedskap, måste alarmeringstjänsten även fungera på ett robust, säkert och effektivt sätt. Utredningen har i avsnitt 4.10 beskrivit de grundläggande utgångspunkter som gäller samhällets alarmeringstjänst utifrån regeringens avsikter om en funktion som fungerar väl i vardagen såväl som vid en kris eller en större händelse.

17.2 Alarmeringstjänstutredningens betänkande och remissinstansernas synpunkter

17.2.1 Alarmeringstjänstutredningen

Alarmeringstjänstutredningen föreslog att en ny Alarmeringsmyndighet skulle bestå av en central funktion för ledning, stöd och samordning samt regionala larmcentraler för den operativa verksam-

heten. En koncentration till mellan fem och sju larmcentraler med större kapacitet föreslogs.² Alarmeringstjänstutredningen bedömde att detta skulle ge bättre förutsättningar att uppnå en snabb, säker och effektiv larmbehandling än om resurserna spreds ut på mindre enheter.³ Det skulle också underlätta en harmonisering av arbetsprocesser och rutiner, åstadkomma en likvärdig service till alla medborgare liksom kortare svarstider.⁴ Alarmeringsmyndigheten skulle ha samma ansvar och uppgifter vid vardagshändelser som i kris, vilket ansågs kräva en viss nivå i bemanning och kompetens i de regionala centralerna.⁵ Larmcentralerna skulle vara säkra och robusta, dvs. uppfylla krav på fysiskt skydd, reservkrav och möjlighet till alternativ drift för att säkerställa kontinuerlig drift.⁶

Valet av placeringsort för larmcentralerna skulle göras med utgångspunkt i de samverkansytor som myndigheten skulle ha med ansvariga myndigheter och hjälporgan på statlig, regional och lokal nivå.⁷ Möjligheterna att samutnyttja lokaler och teknik och andra stödfunktioner behövde tas tillvara, larmcentralerna skulle kunna fungera som regional bas för samordning vid större händelser.⁸ Strukturerna för regional samverkan i kris och vid allvarliga händelser borde vara desamma som för samverkan vid vardagshändelser. Därför borde det övervägas om det skulle gå att samlokalisera myndighetens larmcentraler med de regionala ledningsplatserna på de orter där båda dessa funktioner skulle komma att placeras.⁹

Alarmeringstjänstutredningen föreslog att den nya Alarmeringsmyndigheten skulle omfattas av förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap¹⁰ (numera förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap).

² SOU 2013:33 s. 16–17 och 28.

³ a.bet. s. 16 och 200.

⁴ a.bet. s. 16, 200 och 242.

⁵ a.bet. s. 17, 189, 199 och 200.

⁶ a.bet. s. 218.

⁷ a.bet. s. 17 och 201.

⁸ a.bet. s. 201.

⁹ a.bet. s. 202.

¹⁰ a.bet. s. 33–36.

17.2.2 Remissinstansernas synpunkter

Några remissinstanser ansåg att Alarmeringstjänstutredningens förslag var rimligt. Flera att framhölls bland annat att polisen behövde integreras mer i alarmeringstjänsten.

Flera remissinstanser frågade sig emellertid hur fem till sju centraler skulle kunna fungera som en samverkansyta för krishantering i samhället, bland annat utifrån att de etablerade strukturer för krisberedskap och samordning som fanns utgick från länen, landstingen och kommunerna. En framtida regional larmcentral skulle behöva larma, samverka samt samordna lägesbild med omkring ett trettio-tal hjälporgan, en siffra som i andra länder låg avsevärt lägre. Utifrån detta ifrågasattes genomförbarheten i förslaget, framför allt när det gällde relationen till kommunal räddningstjänst. Möjligheterna för kommuner och landsting att ha egen ledningspersonal och arbetsplatser i centralerna ifrågasattes också.

En synpunkt var att i samband med ansträngda situationer är en "samlad systemledning" helt nödvändig hos hjälporganen, vilket innebär att hjälporganen måste kunna besluta hur resurser ska fördelas mellan olika behov. Vid sådana lägen behöver hjälporganen också löpande kunna ompröva fattade beslut inte minst för att säkerställa kapacitet för att hantera en eventuell eskalering. Flera landsting uttryckte att utredningen inte tillräckligt beskrivit hur ansvaret för strategisk ledning i kris skulle organiseras och vem som ansvarar för larm till lokala och regionala katastrofledningar, sjukvårdsgrupper m.fl. inom landstingen.

Några remissinstanser uttryckte att få centraler i sig skulle innebära en sårbarhet, t.ex. i fråga om möjligheter till redundans i systemet och förmågan att hantera ett mycket stort antal samtidigt ärenden.

Erfarenheten påtalades att ytterst få operatörer flyttar med till ny destinationsort när en centralisering sker. Förslaget till ny regional indelning bedömdes kräva nyanställning av omkring 200 operatörer. Negativa regionalpolitiska effekter lyftes också fram.

I ljuset av digitaliseringen och teknikens möjligheter ansågs det inte lika nödvändigt med lokalmässig samordning för att säkerställa effektivitet och kompetensförsörjning. En nationell alarmeringsfunktion med många centraler skulle t.ex. kunna lösa utmaningar och kompetensbehov med hjälp av it. Samlokalisering krävde fördjupade överväganden kring sekretess. En samlokalisering på läns-

styrelsernas ledningsplatser skulle också kräva stora investeringar avseende teknik. Dessutom påpekades att dessa utrymmen ofta var små med begränsade tillbyggnadsmöjligheter.

Flera remissinstanser konstaterade att lokal närhet hade viktiga mervärden för alarmering. När det gäller t.ex. bedömning, utlarmning och dirigering så ansågs lokal förankring och lokalkännedom särskilt viktigt, med hänsyn till kunskaper om tillfartsvägar, hinder och tillgängliga resurser. Några larmcentraler hade specifik kompetens som var viktigt att beakta vid en eventuell reducering av antalet larmcentraler, t.ex. Karlstad med unika erfarenheter och rutiner avseende samverkan med Norge. Om en nationell alarmeringsfunktion enbart fick i uppdrag att hantera mottagning och vidarekoppling så ansågs färre larmcentraler vara möjligt.

Analyser av funktionens roll i relation till det civila och militära försvaret saknades. Dels efterlystes förslagets konsekvenser i relation till Försvarmakten och andra försvarsmyndigheter, dels konsekvenser gällande förutsättningar för civil-militär samverkan, samt konsekvenser för funktionens roll vid krigshandlingar från en annan makt mot landet och dess befolkning. Eftersom en alarmeringsfunktion ansågs ha stor betydelse vid kris och allvarliga händelser, efterfrågades en mer detaljerad beskrivning av befintliga larmvägar och regler för ett gemensamt resursutnyttjande med Försvarmakten, inte minst med avseende på tekniklösningar.

17.3 Dagens regionala organisation

17.3.1 SOS Alarms regionala organisation

SOS-centraler

SOS Alarm är för närvarande organiserat i 13 SOS-centraler som sköter mottagningen av larm på nödnummer 112 över hela landet (se figur 17.1). Larm på nödnummer 112 kan numera besvaras över hela landet, detta sker per automatik om svarstiden blir lång vid den ”egna” centralen.

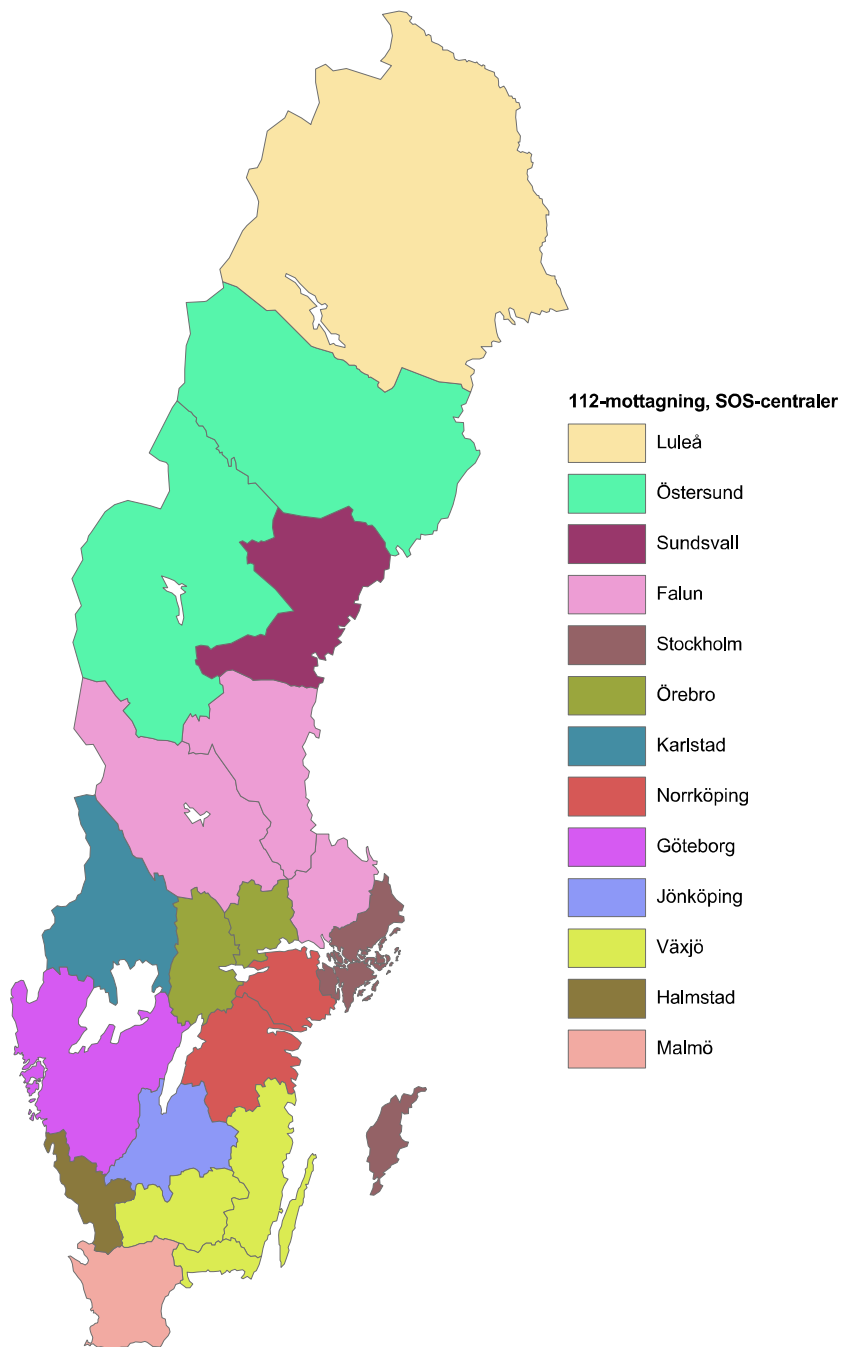
TVå centraler, som hanterar den i huvudsak kommersiella delen av verksamheten, är förlagda till Västerås respektive till Sundsvall. Centralen i Sundsvall hanterar också larm på nödnummer 112. Under

våren 2018 kommer även centralen i Västerås att kunna hantera larm på nödnummer 112 under vissa tider.

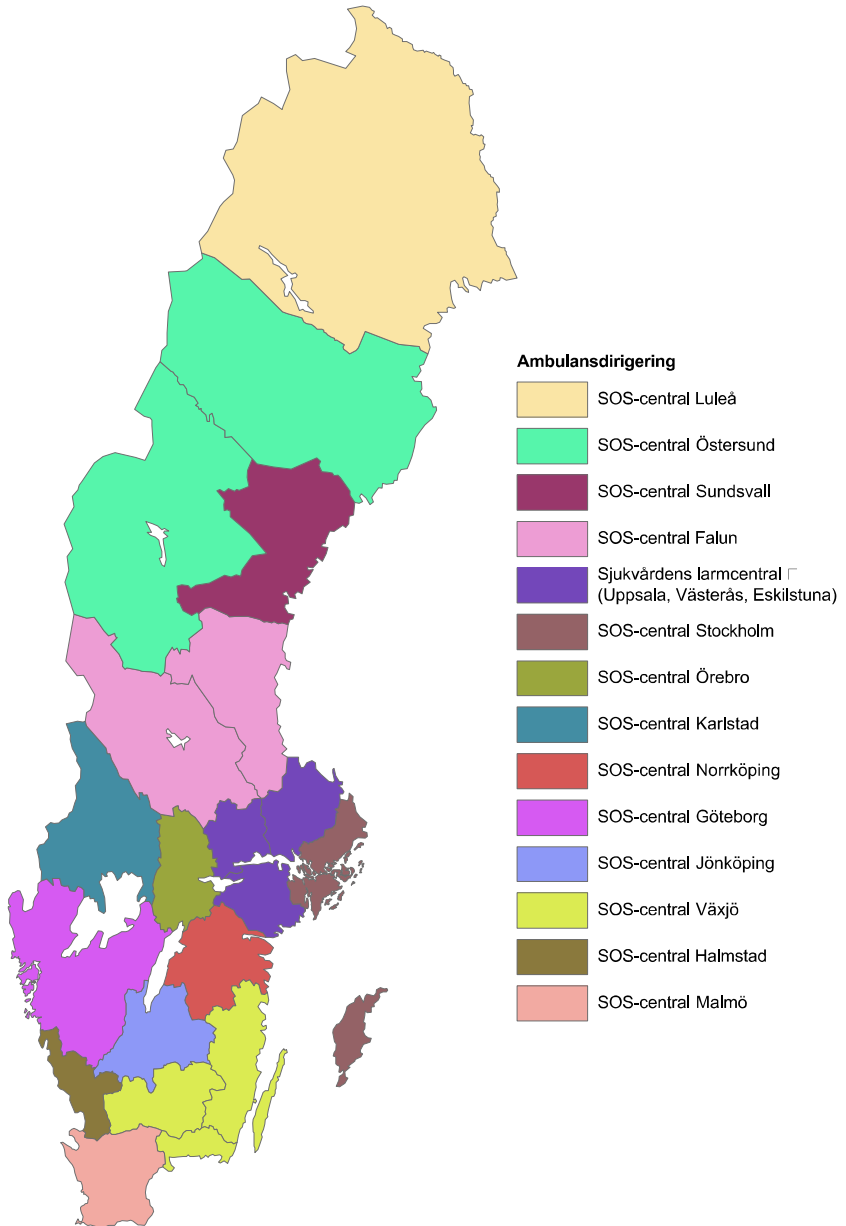
Bolagets roll i larmbehandlingens övriga delar (utöver mottagning av larm på nödnummer 112) som i dag sker på uppdrag av vissa kommunala räddningstjänster och vissa landsting, utgår från en geografisk indelning som skiljer sig något från den ovan beskrivna. Dirigering av ambulanssjukvård sker i 16 enheter i landet (varav tre drivs av Sjukvårdens larmcentral [SVLC] och inte av SOS Alarm), se figur 17.2. Landstingen har dessutom olika lösningar för den delen i larmbehandlingen som rör prioritering av vårdärenden, se figur 17.3. ”Räddningsåtgörningen” – motsvarigheten till dirigering av kommunal räddningstjänst – sker i 16 enheter (men på 15 platser eftersom Räddningstjänsten Storgöteborg är samlokaliserad med SOS-centralen), varav fyra sker i de kommunala räddningstjänsternas egen regi och inte av SOS Alarm, se figur 17.4.

Utredningen kan konstatera att de skillnader som förekommer i regional indelning mellan 112-mottagningen och ”dirigeringen” beror på att några av hjälporganen har valt att sköta delar av larmbehandlingen i egen regi, samt på att det uppstår större behov av lokal och regional närhet i alarmeringen ju närmare den operativa hjälpinsatsen i larmbehandlingen en operatör befinner sig. En operatör som svarar på 112 och gör en första sortering har ofta lättare att hantera ett större geografisk område än en operatör som ska stödja en ambulanspersonal i att välja rätt väg till skadeplats eller vårdinrättning (se kapitel 8).

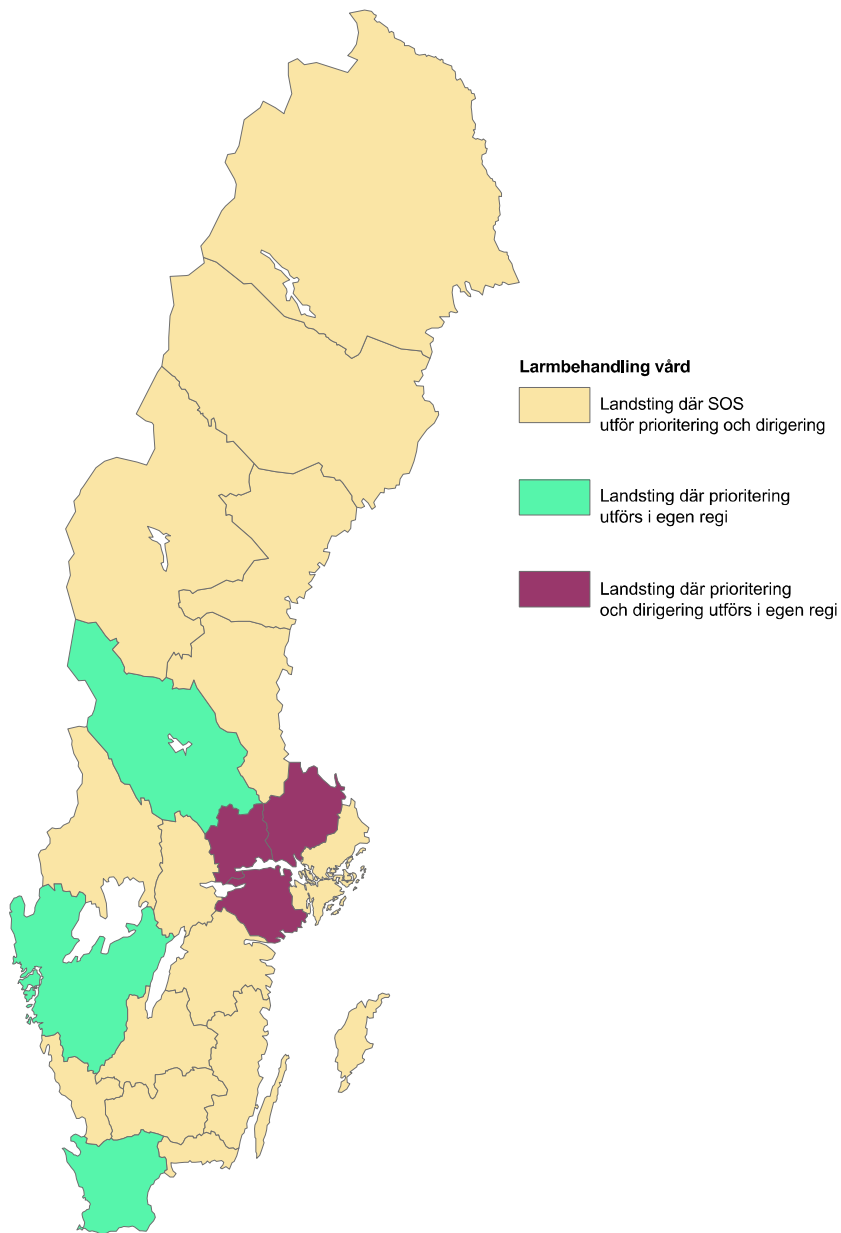
Figur 17.1 112-mottagning



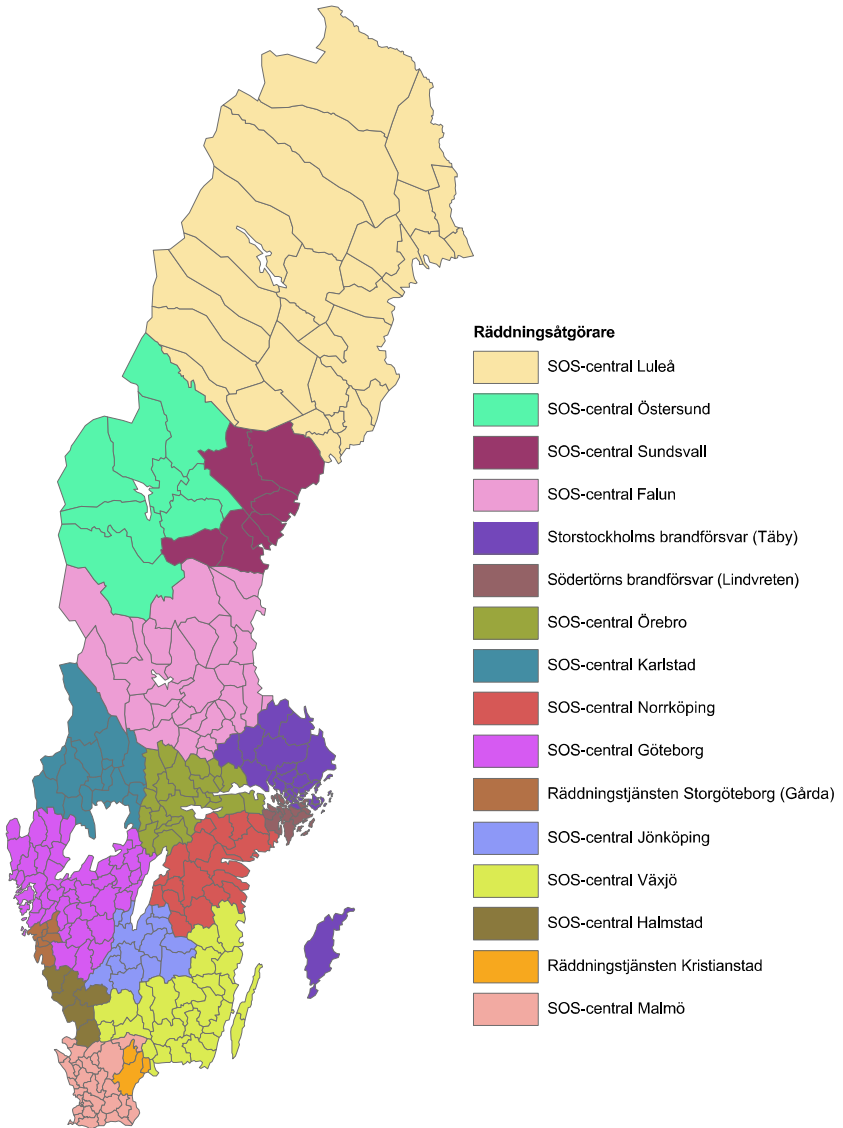
Figur 17.2 Ambulansdirigering



Figur 17.3 Larmbehandling vård



Figur 17.4 Räddningsåtgörare



Samlokalisering

Samtliga SOS-centraler är samlokaliserade med kommunala räddningstjänster i landet, direkt eller indirekt. Det finns också exempel på utökad samverkan vid vissa alarmeringscentraler. Trygghetens hus i Östersund, Klustersamverkan i Stockholm och ett pågående arbete med att etablera Samhällsgemensam larm- och ledningscentral i Örebro är sådana exempel. Den samverkan som sker i SOS Alarms lokaler sker dock i de allra flesta fall ad hoc. Det är enbart i Stockholm som landstinget enligt *avtal* har tillgång till stabsrum i lokal anslutning till SOS Alarms trafikrum.

17.3.2 Hjälporganens regionala organisation

Kommunal räddningstjänst

Den svenska räddningstjänsten är organiserad på olika sätt i olika delar av landet. Tre lösningar förekommer.

Den första lösningen är att den enskilda kommunen antingen driver räddningstjänsten i *egen regi* (av den egna kommunen eller gemensamt tillsammans med andra kommuner genom ett civilrättsligt avtal. Detta gäller 116 kommuner).

Den andra lösningen är att räddningstjänsten drivs genom ett för ändamålet särskilt bildat *kommunalförbund* (detta gäller 153 kommuner, indelade i 37 kommunalförbund).

Den tredje lösningen är att räddningstjänsten drivs genom en *gemensam nämnd* för flera kommuner (21 kommuner, inordnade i 8 räddningstjänstkommuner).

Räddningstjänsten samverkar nästan alltid med ambulanssjukvården i samband med alarmering. Omkring 70 procent av antalet räddningsärenden är samverkanslarm (att jämföra med omkring 10 procent av sjukvårdsärendena).

På några platser i landet sköter kommunal räddningstjänst också bedömning och dirigering på egen hand, genom en egen larmcentral. Det sker t.ex. i Södertörns brandförsvaret, Storstockholms brandförsvaret och inom Räddningstjänsten i Storgöteborg.

Landstingens ambulanssjukvård

Alarmeringen vid vårdärenden kan, liksom för den kommunala räddningstjänsten, se ut på flera olika sätt. Landstingens avtal med SOS Alarm reglerar vilken medicinsk kompetens som krävs vid bedömning och prioritering av vårdärenden. Flertalet landsting har krav på att sjuksköterskekompetens ska involveras i bedömningen. Detta kan åstadkommas genom att sjuksköterskor placeras på SOS Alarms central eller på SOS Alarms medicinska specialistcenter (HMK)¹¹.

Skillnaderna mellan olika alarmeringssystem kan hänföras till de olika avtal som landstinget har med SOS Alarm, men också till skillnader i organisering, styrning och utförande av vården. Utvecklingen ser olika ut inom olika landsting, och skillnader mellan t.ex. tätort och glesbygd kan vara stora. Det innebär också att vårdens samverkan och gränssnitt mot andra hjälporgan och andra berörda ser olika ut i olika delar av landet.

Landstinget samverkar med varandra rörande många olika frågor och i olika former. De författningsreglerade samarbeten som täcker hela landet rör samverkan i sjukvårdsregioner och inom struktur-fondsområdet.¹²

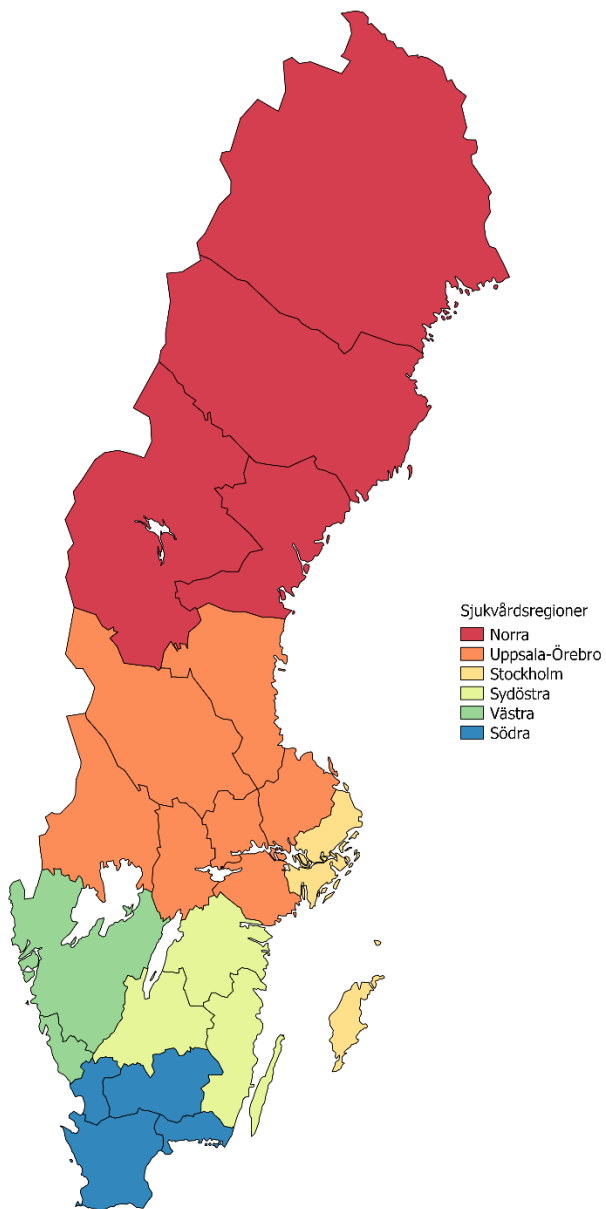
För utredningen har indelningen i *sjukvårdsregioner* varit intressant att belysa (se figur 17.5). I rättslig mening är sjukvårdsregionerna kommunalförbund mellan landsting. Sjukvårdsregionerna är sex till antalet och regleras i hälso- och sjukvårdsförordningen (2017:80). Regionerna har funnits sedan 1960-talet och de gemensamma frågorna hanteras av en samverkansnämnd, med varierande beslutsmandat. Regeringen har nyligen föreslagit att samtliga hälso- och sjukvårdsregioner ska ges beslutsmandat inom vissa avgränsade och specifika delar av hälso- och sjukvården.¹³

¹¹ HMK står för högre medicinsk kompetens och är SOS Alarms nationella pool för medicinskt stöd och rådgivning.

¹² SOU 2018:10 s. 130.

¹³ Prop. 2017/18:40.

Figur 17.5 Sjukvårdsregioner



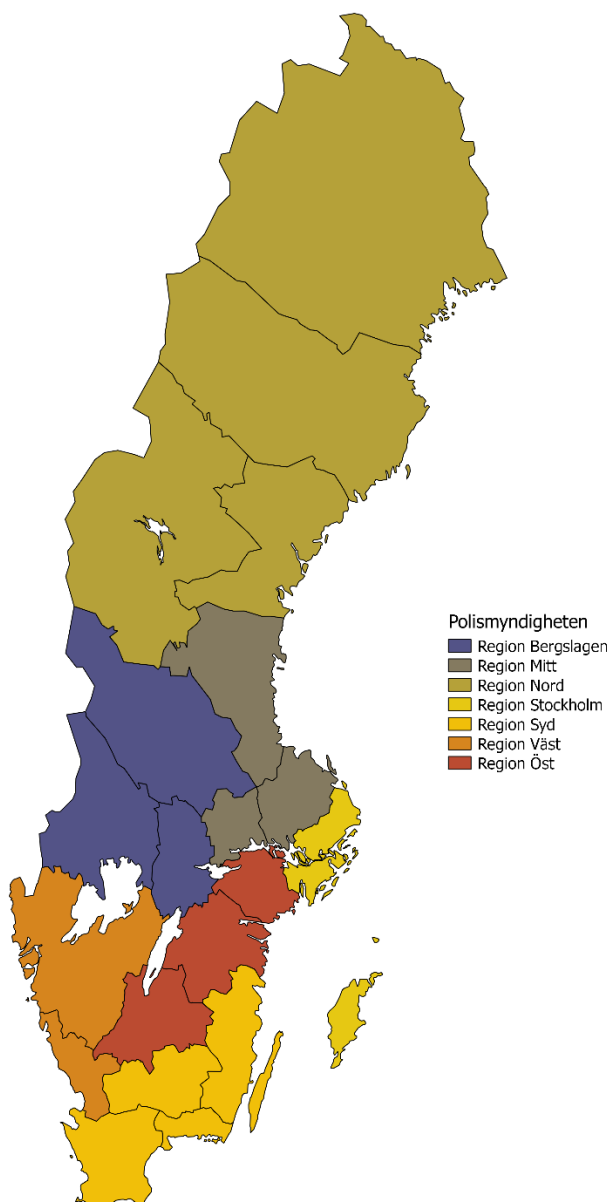
Polisen

Polismyndigheten består av 95 lokalpolisområden, 27 polisområden och sju regioner. Polisverksamheten leds och styrs på nationell nivå genom Nationella operativa avdelningen (NOA). NOA har även ett ansvar för Polisens kontaktcenter (PKC) och för myndighetens telefonväxel. Utöver dessa delar i myndigheten finns kanslifunktioner och ett antal gemensamma avdelningar som stöd för myndighetens ledning och för myndigheten i sin helhet.

I den nya organisationen ska polisverksamheten bedrivas i lokalpolisområdet om inte särskilda skäl talar emot det. Lokalpolisområdet ska leda, samordna, följa upp och analysera den operativa verksamheten i området. Regionerna har helhetsansvaret för polisverksamheten inom sitt geografiska område. På regionnivå ska också polisens ledningscentral och kontaktcenter finnas. Med den nya organisationen har polisregionerna också ett helhetsansvar för PKC:s tillgänglighet. De regionala PKC:erna kan också bedriva initialt utredningsarbete och på detta sätt kan de avlasta andra delar av organisationen. Polisens regionala organisation framgår i figur 17.6.

Reformeringen av polisorganisationen har inneburit ett omfattande arbete för att åstadkomma enhetlighet i bedömningar, termer, begrepp och prioriteringsgrunder. Lokala och regionala olikheter i termer och begrepp har ensats, liksom olika beslutsstöd. Reformen har också inneburit att regionledningscentralerna säkerställts en viss kapacitet från lokalpolisområdena genom ett dimensioneringsbeslut. Beslutet grundas på förutsättningarna i regionen, t.ex. i form av tillgängliga resurser, det genomsnittliga antalet larm och larmens dignitet. För operatörerna i regionledningscentralerna innebär dimensioneringsbeslutet att de fritt kan larma ut de resurser som står till regionens förfogande, men att de behöver stämma av med berörd polisområdesledning om större resurser krävs.

Figur 17.6 Polismyndighetens regionala organisation



Statlig räddningstjänst

De statliga myndigheternas ansvar för flygräddningstjänst¹⁴, sjö- räddningstjänst och miljöräddningstjänst till sjöss omfattar som huvudregel Sveriges sjöterritorium och Sveriges ekonomiska zon. Ansvaret omfattar inte vattendrag, kanaler, hamnar och andra insjöar än Vätern, Vättern och Mälaren (4 kap. 2, 3 och 5 § lagen [2003:778] om skydd mot olyckor, LSO). Internationella överenskommelser kan innebära att räddningstjänsten ankommer på svenska myndigheter i delar av havet utanför Sveriges sjöterritorium och Sveriges ekonomiska territorium. Det är i sådana fall Sjöfartsverket som ansvarar för sjöräddningstjänst och Kustbevakningen som ansvarar för miljöräddningstjänst till sjöss (4 kap. 8 och 12 §§ förordningen [2003:789] om skydd mot olyckor).

Kustbevakningen bedriver sin verksamhet från två ledningscentraler i dag (mars 2018), men från den 1 juni 2018 kommer det att finnas *en* nationell ledningscentral. Kustbevakningen är i Göteborg samlokaliserad med Försvarsmakten och Sjöfartsverket. Göteborgscentralen är förutom en larmcentral en lednings- och sjöövervakningscentral.

För svensk flygräddningstjänst utanför svenskt område ska Sjöfartsverket eller den som verket utser leda flygräddningstjänsten över de delar av havet där flygräddningstjänsten är en uppgift för svenska myndigheter (se 4 kap. 2 § förordningen om skydd mot olyckor och 10 kap. 1 § luftfartsförordningen [2010:770]). Sjö- och flygräddningen styrs och leds i dag från en central, JRCC.

Polisen har också ett ansvar för statlig räddningstjänst, när det gäller fjällräddning och efterforskning av försvunnen person i andra fall. I Norrbotten, Västerbotten, Jämtland och Dalarna finns det lokala fjällräddarsamordnare, fördelade över ett 30-tal enheter.¹⁵

Länsstyrelsen är geografiskt områdesansvarig myndighet enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap och den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet.¹⁶ Länsstyrelsen är ansvarig för

¹⁴ Flygräddningstjänst omfattar hela det svenska territoriet (även över land och "kommunalt vatten") vad gäller eftersök och hantering av fara eller nödläge i luften. (LSO 4 kap. 2 § andra stycket).

¹⁵ <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/fjallraddarna/> (hämtad 20180316).

¹⁶ Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion (7 §).

räddningstjänst efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning och kan också tilldelas ansvaret för räddningstjänst när det handlar om omfattande räddningsinsatser i en eller flera kommuner.¹⁷ Länsstyrelserna är i dag de enda statliga myndigheter som är länsvis indelade.

17.4 Den nationella alarmeringsfunktionen ska ges en regional indelning

Förslag: Den nationella alarmeringsfunktionen ska, liksom SOS Alarm i dag, ges en regional indelning oavsett om verksamheten bedrivs som bolag eller myndighet.

Med regional indelning avses att den nationella alarmeringsfunktionens verksamhet delas upp i ett antal alarmeringscentraler.

Regeringen bestämmer närmare den regionala indelningen av funktionen.

Förslaget genomförs genom 2 § andra stycket alarmeringslagen och 2 § alarmeringsförordningen.

Bedömning: Någon tvingande samlokalisering i alarmeringscentraler är inte aktuell. Den bör fortsatt vara frivillig och anpassas efter lokala behov och förutsättningar.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

17.4.1 Regeringens styrning av regional indelning för en nationell alarmeringsfunktion

Som huvudregel är det en myndighets ledning som har ansvaret för frågor om myndighetens organisering, internt och geografiskt. Utredningen har dock inte kunnat se att det finns några hinder mot att regeringen beslutar om regional indelning vare sig det rör sig om en statlig myndighet eller om ett bolag med statligt ägande. Det finns exempel på att regeringen reglerat en myndighets regionala

¹⁷ Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (4 kap, 6 och 9 §§).

organisation, även om det hör till undantagen.¹⁸ I bolag är det normalt sett bolagets ledning som beslutar hur en eventuell regional organisation ska se ut. Regeringen kan emellertid reglera detta om behov finns, t.ex. genom lagstiftning, bolagsordning eller i ägaranvisning. Utredningen har under sitt arbete inte funnit några utredningsförslag som särskilt undersökt eller lagt fram förslag kring en regional indelning av *bolag* med statligt ägande.

Av detta har utredningen dragit slutsatsen att regeringen har möjligheten att styra den regionala indelningen av den nationella alarmeringsfunktionen. Det gäller oavsett om funktionen organiseras som en myndighet eller som ett bolag.

Utredningen föreslår därför att det i 2 § alarmeringslagen och 2 § alarmeringsförordningen regleras att regeringen bestämmer närmare om den regionala indelningen av funktionen.

17.4.2 Samlokalisering kan ske både fysiskt och digitalt

Digitaliseringen innebär stora möjligheter att arbeta på nya sätt, dels i den nationella alarmeringsfunktionens och hjälporganens verksamheter och dels för kommunikationen dem emellan. Med digitaliseringen öppnas nya fysiska och lokalmässiga möjligheter, tack vare att verksamheter kan integreras och samverka digitalt i stället för, eller som ett komplement till, fysisk samverkan. Ett exempel på detta är den nationella hanteringen av 112-samtal som möjliggjorts inom SOS Alarm sedan december 2015. Det är utredningens uppfattning att sådana möjligheter kommer att fortsätta att öka och att den nationella alarmeringsfunktionen kommer att kunna dra nytta av detta i arbetet med en framtida organisering och dimensionering av de regionala alarmeringscentralerna. Utredningen anser att digitaliseringen därmed innebär att betydelsen av att ha ett visst antal regionala alarmeringscentraler för att uppnå en samordnad alarmeringstjänst minskar.

Utredningen har också tagit del av flera exempel på alarmeringscentraler med *fysisk* samlokalisering mellan SOS Alarm, hjälporgan och andra aktörer, och att dessa i huvudsak har positiva erfarenheter av samlokaliseringen. En viktig iakttagelse har varit att det är svårt att

¹⁸ SOU 2018:10 s. 101.

helt ersätta det fysiska mötet med kommunikation i andra kanaler. Det är dock tydligt för utredningen att de digitala möjligheterna att mötas blir allt mer sofistikerade. Ett ökat utnyttjande av de digitala möjligheterna till ”virtuell samlokalisering” gör verksamheten mindre sårbar och kostnadsdrivande, bland annat eftersom antalet lokaler som behöver säkerställas för att hålla verksamheten igång minskar.

Utredningen kan dock konstatera att det finns redundansskäl som innebär att antalet regionala alarmeringscentraler inte får bli för få. Detta diskuterar utredningen i avsnitt 17.12.14.

Utredningen bedömer också att det i vissa situationer, t.ex. vid större händelser eller kriser, behöver säkerställas möjligheter till fysisk samlokalisering. Utredningen anser dock inte att några tvingande krav om fysisk samlokalisering i normalfallet behöver ställas för de regionala alarmeringscentralerna. Även i fortsättningen bör frivillighet råda när det gäller detta. Samlokaliseringen ska bygga på lokala behov och förutsättningar. Det skapar en nödvändig flexibilitet i det lokala arbetet.

17.5 Flera utredningar har pekat på att större regioner behövs

17.5.1 Förvaltningspolitiken och tidigare utredningar om statens regionala organisation

Målet för den statliga förvaltningspolitiken lyder ”En innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.”¹⁹ I den proposition där målet föreslogs, hänvisar regeringen till ett ökande behov av samverkan mellan staten och den kommunala nivån, bland annat eftersom allt fler av samhällets utmaningar svårligen låter sig hanteras av enskilda aktörer.

Nuvarande mål för förvaltningspolitiken baserar sig bland annat på förslag från Ansvarskommittén²⁰ och Förvaltningskommittén²¹.

¹⁹ Prop. 2009/10:175 s. 27.

²⁰ SOU 2007:10.

²¹ SOU 2008:118.

Båda dessa utredningar hade förslag kring statens regionala indelning.

- *Ansvarskommittén* konstaterade bland annat att den långtgående sektoriseringen av statsförvaltningen hade skapat en fragmentiserad stat och försvårat möjligheter till överblick av statens organisation på regional nivå. Ansvarskommittén pekade på behovet av att ”återsamla staten” och lade fram förslag på en ny länsindelning med mellan sex och nio län/regionkommuner.²²
- *Förvaltningskommittén* bedömde att myndigheternas regionala indelning behövde göras mer likformig, för att förbättra möjligheterna till samordning. Till grund för förslagen fanns bland annat en underlagspromemoria från Statskontoret. I promemorian hade Statskontoret anfört att myndigheternas regionala organisationer så långt som möjligt borde överensstämja med varandra, liksom att de regionala enheterna borde bli större. Statskontoret ansåg att regeringen borde ta tillbaka en del av det mandat som myndigheterna fått gällande regional organisering.²³

Det har även bedrivits andra utredningar som rör statens regionala organisation. År 2012 överlämnade Utredningen om den statliga regionala förvaltningen²⁴ sina förslag till regeringen. Utredningen ansåg att det behövdes en strukturreform för att åstadkomma en ökad helhetssyn och samordning och för att staten därigenom skulle kunna agera samordnat i länen. Utredningen föreslog därför att antalet länsstyrelser skulle minska från tjugo till elva, liksom att statliga myndigheter med verksamhet inom samhällsplanering, krisberedskap och tillsyn och med behov av regional samverkan mellan staten och den kommunala nivån, skulle ha en enhetlig geografisk indelning i sju regioner. Utredningen ansåg i likhet med Ansvarskommittén att regeringen borde ”ta tillbaka” en del av det mandat som man delegerat till myndigheterna gällande beslut om regional indelning.²⁵

Utredningen har i kapitel 3 konstaterat att utvecklingen inom det säkerhetspolitiska området sammantaget innebär en delvis ny

²² SOU 2007:10.

²³ SOU 2008:118.

²⁴ SOU 2012:81.

²⁵ a. bet.

situation för samhällets hjälpporgan och för den verklighet som en kommande nationell alarmeringsfunktion ska verka i. Försvarsberedningen²⁶ har nyligen lämnat förslag till regeringen på hur samhällets kapacitet och motståndskraft kan förstärkas för att möta detta försämrade säkerhetspolitiska läge. Det framgår av Försvarsberedningens rapport att länsstyrelserna i dag har begränsade resurser och bristfällig förmåga att klara sin samordningsuppgift inför och vid höjd beredskap. Samtidigt är det flera viktiga totalförsvarsmyndigheters geografiska indelning som inte följer länens indelning. Försvarsberedningen anser därför att det finns ett behov av att skapa större samverkansområden för att säkerställa tillräcklig kapacitet och samordning på regional nivå. Även andra faktorer talar för en sådan regionförstoring.

För utredningen har det framför allt varit förslagen i två utredningar, Indelningskommittén och 2017 års räddningstjänstutredning, som varit relevanta att beakta. Försvarsberedningen och de båda utredningarna och deras förslag beskrivs nedan.

17.5.2 Försvarsberedningen

Försvarsberedningens rapport överlämnades till regeringen i december 2017. I likhet med bland annat Ansvarskommittén, Förvaltningskommittén och Utredningen om den statliga regionala förvaltningen, pekade Försvarsberedningen i sitt betänkande på problemen med att myndigheter har olika regional indelning.

Försvarsberedningen ansåg att det är problematiskt att myndigheternas geografiska indelningar vare sig stämmer överens med länens och länsstyrelsernas indelning eller med Försvarsmaktens militärregioner. Detta, ansåg beredningen, försvårar en effektiv samordning på regional nivå.²⁷ Försvarsberedningen pekade också på att länen i många fall är för små enheter resurs- och samordningsmässigt för att kunna hantera sin samordnande roll i det civila försvaret.²⁸ Beredningen pekade bland annat på vikten av samverkan med landstingen. Landstingens hälso- och sjukvård är en viktig del av totalförsvaret, inte minst eftersom det inte är aktuellt för Försvars-

²⁶ Ds 2017:66.

²⁷ a. ds s. 98 ff.

²⁸ a. ds s. 98 f.

makten att bygga upp någon mer omfattande egen sjukvårdsorganisation. Försvarsberedningen påpekade att lednings- och ansvarsförhållandena mellan landstingen och de geografiskt samordnade militärregionerna och civilområdena måste tydliggöras. Beredningen föreslog också att landstingen inom varje civilområde bör peka ut minst ett sjukhus till beredskapssjukhus.²⁹

Försvarsberedningen föreslog en ny geografisk indelning för det civila försvaret som omfattar mellan 3 och 6 län i varje område. Även Försvarmaktens regionala indelning bör ses över i ljuset av dessa förslag, ansåg Försvarsberedningen. Det skulle innebära att mellan 4 och 7 civila försvarsregioner bildas. Inom varje civilområde föreslogs att en av landshövdingarna, civilbefälhavaren, ska hålla samman beredskapsplaneringen för civilt försvar. Under höjd beredskap föreslogs civilbefälhavaren ansvara för att samordna och inrikta försvarsansträngningarna samt verka för att områdets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas. Civilbefälhavaren föreslogs också få det övergripande ansvaret för beredskapsplaneringen i fredstid på högre regional nivå, något som beredningen ansåg skulle underlätta planeringen för sektorsansvariga myndigheter och andra totalförsvarsaktörer i det civila försvaret på regional nivå. Försvarsberedningen bedömde att denna regionala nivå också kan vara ett stöd till länen inom civilområdet i samband med fredstida kriser.³⁰

Regeringen har redogjort för sin avsikt att gå vidare med Försvarsberedningens förslag och att tillsätta en utredning på området.³¹

17.5.3 Indelningskommittén

Indelningskommittén har haft i uppdrag att utifrån det förvaltningspolitiska målet om en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete, lämna förslag på en samordnad regional indelning för de statliga myndigheter för vilka en geografisk sam-

²⁹ a. ds s. 192 ff.

³⁰ a. ds s. 99.

³¹ www.regeringen.se/tal/2018/01/tal-av-peter-hultqvist-pa-folk-och-forsvars-rikskonferens-2018/ (hämtad 20180316).

ordning är relevant både för staten som helhet och för kommuner och landsting.³² Kommittén har nyligen avlämnat sitt betänkande.³³

I sitt arbete har Indelningskommittén utgått från myndigheter som har en *regional områdesindelning* för hela eller delar av sin verksamhet, liksom som inom delar eller hela sin verksamhet *samverkar* med andra myndigheter eller med landsting och kommuner. Samverkan med betydelse för planeringskapacitet på regional nivå har varit särskilt viktig för utredningen. En annan faktor som också haft betydelse för Indelningskommitténs val är behoven av samverkan med landstingens hälso- och sjukvård. Landstingens hälso- och sjukvård är en viktig del av totalförsvaret, och Indelningskommittén har därför bedömt att det finns ett särskilt värde i att den gemensamma geografiska indelningen omfattar hälso- och sjukvårdens organisation. Länsstyrelserna och myndigheter som är föremål för särskilda översyner har undantagits från Indelningskommitténs förslag.

Indelningskommittén delar tidigare utredningars bedömningar om behovet av att ”återsamla staten” på regional nivå. Indelningskommittén ser flera fördelar med en myndighetsgemensam regional indelning:

- ökad överskådlighet i statsförvaltningen och stärkta förutsättningar för sektorsövergripande samverkan,
- kontakter mellan företrädare för olika verksamheter skulle underlättas,
- samordning av prioriteringar och samlat agerande förenklas,
- kommunernas kontakter och dialog med staten skulle underlättas liksom möjligheterna att uppnå en samsyn mellan staten och den kommunala nivån,
- underlättade kontakter och dialog mellan staten och civilsamhället, näringslivet och föreningslivet, samt
- underlättade möjligheter för regeringens styrning och uppföljning utifrån ett geografiskt perspektiv.³⁴

³² Dir. 2015:77 och dir. 2017:72.

³³ SOU 2018:10.

³⁴ a. bet. s. 111.

Mot bakgrund av ovanstående har Indelningskommittén föreslagit en myndighetsgemensam indelning i *sex* geografiska områden, som berör Arbetsförmedlingen, Försvarsmakten, Kriminalvården, Migrationsverket, Polismyndigheten, Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige, Säkerhetspolisen, Tillväxtverket, Trafikverket och Åklagarmyndigheten. Den indelning som föreslås överensstämmer i stort med dagens *sjukvårdsregioner* och föreslås regleras i en gemensam förordning.

I ett alternativt förslag föreslår Indelningskommittén att myndigheterna ovan delas in i enlighet med *Polismyndighetens* organisation i sju regioner.³⁵

17.5.4 Räddningstjänstutredningen

2017 års räddningstjänstutredning³⁶ arbetar med att ta fram förslag för att förstärka samverkan mellan de kommunala räddningstjänsterna, bland annat i fråga om ledning. En av frågorna för utredningen är hur tillräckligt lednings- och stabstöd kan säkerställas, även vid mer omfattande eller komplexa räddningsinsatser.

112-utredningen har inte haft möjlighet att ta del av Räddningstjänstutredningens slutliga förslag på området. Utredningen ska lämna sina förslag till regeringen senast den 30 juni 2018. Däremot kan 112-utredningen konstatera att de frågor som 2017 års räddningstjänstutredning analyserar, syftar till att hantera många av de samhällsutmaningar som också t.ex. Försvarsberedningen och Indelningskommittén identifierat, och som rör samhällets samlade förmåga att kraftsamla regionalt när behoven finns.

17.6 Vilka faktorer ska tillmätas betydelse?

När den nationella alarmeringsfunktionens regionala organisation ska övervägas bör *för det första* faktorer som effektivitet, kapacitet, redundans och möjligheter till nationell samordning tillmätas betydelse. De regionala alarmeringscentralerna bör vara tillräckligt stora för att nödvändiga investeringar i teknik, it och lokaler ska kunna

³⁵ SOU 2018:10 s. 134 ff.

³⁶ Dir. 2017:15.

utnyttjas effektivt, samtidigt som sårbarheter i personalens kapacitet ska kunna hanteras, t.ex. i sjukdomstider eller vid större väderhändelser. Samverkan med hjälporganen måste kunna ske på ett bra sätt även vid större och mer komplexa händelser. Sådana händelser kan involvera flera landsting och kommuner och ställer högra krav på kapaciteten i alarmeringscentralen. Med färre och större alarmeringscentraler kan kapaciteten öka och sårbarheten minska även ur ett regionalt perspektiv. Med färre men kraftfullare centraler kan ytterligare teknikinvesteringar ske, som bidrar till effektivare verksamhet. Tekniskt stöd för ”virtuella möten” och intelligenta lärandesystem som kan uppdatera sådant som vårdens struktur och processen för nivåstrukturering i olika vårdssystem, lokala ortsnamn och namn på platser i folkmun, kan också delvis kompensera en fysisk lokal närvaro. Färre och större centraler medför också en högre lägsta-kapacitet och minskad sårbarhet. Färre och större centraler underlättar dessutom möjligheterna att samordna framtida kompetensutveckling, något som alltid krävs och som i dag går hand i hand med teknikutvecklingen. Av redundansskäl bör dock antalet centraler inte heller vara för få, eftersom de måste kunna utgöra reservcentraler till varandra.

För det andra bör vikten av lokal och regional förankring och närvaro tillmätas viss betydelse. Vid utredningens kontakter med företrädare för hjälporganen har det framkommit att lokalkännedom och lokal förankring är viktigt för att åstadkomma en effektiv larm- och vårdkedja. Den personal som utför prioritering, utlarmning och dirigering på alarmeringscentralen behöver ha god kännedom om hjälporganens organisation och de styrsystem som finns för att hantera olika ärende- och händelsetyper. Inom hälso- och sjukvården är vårdkoordinering, precision och patientstyrning viktiga verktyg för att skapa effektivitet och goda resultat med tydligt patientfokus. För att lyckas med detta behöver dirigering och prioritering ske i ett sammanhang där personalen har god insyn i den aktuella organisationen och de arbetssätt som finns.

Lokalkännedom handlar även om den geografiska dimensionen där personalen, och kanske främst de som hanterar prioritering och dirigering, i tillräcklig omfattning känner till specifika lokala varianter av områdesbenämningar, platser som är kända under alternativa namn, lokala beskrivningar av vägar och stråk, m.m. Utöver platsnamn och adresser så handlar lokalkännedom inte minst om att ha kunskap om

hur olika lokala responssystem är utformade och hur de ska nyttjas, vilka de lokala nyckelaktörerna är, liksom om specifika samverkanslösningar och samverkanskulturer i andra relevanta delar av det lokala samhället. Det finns också anledning att säkerställa att hjälpporganens behov av att med egen personal delta i både det dagliga arbetet och i ett mer utökat samverkansarbete kan tillgodoses. För att åstadkomma detta behöver alarmeringscentralerna geografiskt sett ligga inte allt för långt ifrån varandra. De behöver också ha en geografisk spridning över hela landet som möjliggör en sådan samverkan.

Utredningen har under arbetets gång stött på förespråkare för olika organisationsmodeller, allt ifrån de som önskar en organisation i 21 alarmeringscentraler (motsvarande länsindelningen), till de som anser att 2 alarmeringscentraler borde vara tillräckligt.

Det är utredningens uppfattning att det behövs en *balans* mellan de lokala och de nationella perspektiven samt ett behov av en resurseffektiv, överskådlig och flexibel verksamhet. Allt för att gynna ökad samverkan både lokalt, regionalt och nationellt. Det är genom en balans mellan de olika perspektiven som den enskilde hjälpsökande får som bäst stöd, enligt utredningens mening. Det behövs *dels* en nationell kapacitet i alarmeringsfasen för att så effektivt som möjligt hantera larmet inledningsvis, *dels* en lokal förankring och kunskap för att säkerställa att det är rätt hjälp som kommer fram till rätt plats.

17.7 Dagens ordning för alarmering

Som utredningen beskrivit ovan så organiserar sig SOS Alarm i dag *dels* i 13 SOS-centraler, *dels* i lite andra geografiska konstellationer när det handlar om ambulansdirigering, räddningsåtgörning och kommersiell verksamhet. Dessutom kan 112-mottagningen hanteras i hela landet.

Även krisberedskapsavdelningen (KBA) har ett nationellt ansvarsområde. SOS Alarm har till utredningen uppgett att den relativa närhet i geografin som nås genom de 13 SOS-centralerna, medger att personal också i praktiken har möjligheten att "byta central" genom att ta sig till en annan ort, om driften i den egna centralen går ner. De

13 SOS-centralerna är redundanta med varandra och använder samma tekniska stöd.

Utredningen har uppfattat att SOS Alarms nuvarande organisation inrymmer både en flexibilitet och förmåga att anpassa verksamheten efter lokala och regionala behov samtidigt som den säkerställer en viss effektivitet och samordning ur ett nationellt perspektiv. Den flexibilitet som inryms i dagens organisation och som i än högre utsträckning möjliggörs genom ökade tekniska landvinningar, exempelvis genom möjligheter till virtuella möten och intelligenta stödsystem, kommer att göra det möjligt att successivt förändra och justera organisationen med avseende på antalet alarmeringscentraler.

Utredningen uppfattar att möjligheten att ta emot 112-samtal över hela landet har minskat sårbarheten hos SOS Alarm generellt, samtidigt som det bidragit till en större trygghet för den enskilde hjälpsökande. Möjligheten innebär en flexibilitet i samtalshanteringen och minskar risken för överbelastning hos enskilda alarmeringscentraler. Dock finns det tecken på att den nationella hanteringen av 112-samtal som införts medfört längre larmbehandlingstider. SOS Alarm arbetar med att analysera problemen och att hitta en lämplig balans mellan lokal och nationell samtalsmottagning. Det är utredningens bild att de ”egna” samtalen, dvs. de som inkommer till en viss alarmeringscentral, bör vara prioriterade även fortsatt. Det kan också tänkas att med färre och större alarmeringscentraler, så skulle de egna samtalen kunna bli fler och samtalstiderna kortas.

17.8 Tidigare erfarenheter av förändrad regional indelning

Erfarenheter hos SOS Alarm

Före år 2013 fanns fler SOS-centraler än i dag i drift. Under åren 2012/2013 avvecklade bolaget tre av sina centraler (Eskilstuna, Gävle och Skellefteå), medan tre centraler inriktades mot andra uppgifter (Uppsala, Västerås och Sundsvall). Centralen i Sundsvall har dock åter blivit en SOS-central och centralen i Västerås kommer också inom kort åter att hantera larm på nödnummer 112. I samband med förändringarna under 2012/2013 erbjöds de anställda att flytta över till andra SOS-centraler. Erbjudandet accepterades bara av

enstaka medarbetare, vilket medförde att SOS alarm förlorade ett antal medarbetare. Avvecklingen följde efter behov av att rationalisera verksamheten, och personalen som slutade ersattes inte i någon större utsträckning. Bolaget har till utredningen pekat på att om ambitionen hade varit att behålla kapaciteten men på färre orter, så hade omställningskostnaderna troligen blivit avsevärt högre. Med ett sådant scenario ser bolaget behov av att både öka personalstyrkan på platser för framtida alarmeringscentraler, och samtidigt kunna erbjuda lösningar för den personal som finns på nedläggningsplatserna. SOS Alarm hänvisar också till sin erfarenhet av att det inte går att räkna med att personal flyttar med arbetsgivaren i samband med en omorganisering.

SOS Alarm har beräknat kostnaderna för att avveckla de tre centralerna till omkring 10 miljoner kronor, varav omkring 7 miljoner rörde lokalkostnader (kostnader för kvarstående hyreskontrakt) och omkring 3 miljoner rörde personalkostnader som en följd av reducerad verksamhet. Därutöver har bolaget redogjort för att kostnader har tillkommit som en följd av organisationsförändringen, i form av personalomsättning och kompetenstapp under åren 2013 och framåt. Nedläggningen och omstruktureringen av SOS-centraler ledde enligt SOS Alarm till hög personalomsättning och en längre tid av oro och instabilitet bland chefer och medarbetare. Bolagets svårigheter från 2013 och framåt att uppfylla de svarstider som krävs i alarmeringsavtalet förklaras delvis av dessa konsekvenser av omorganiseringen, enligt SOS Alarm. Först under det senaste året har den negativa utvecklingen av svarstiderna vänt.

Erfarenheter hos andra organisationer

Kustbevakningens organisation har reformerats i två steg, dels från fyra alarmeringscentraler till två (år 2011) och från två till en (år 2018). Det är myndighetens erfarenhet att ett färre antal centraler leder till sänkta lokalkostnader och sänkta driftskostnader. Dessutom har sårbarheten minskat genom att myndigheten nu kan ha utökad bemanning i sin kvarvarande central. Erfarenheten från Kustbevakningen är också att de kostnader som uppstår, uppstår i relation till de centraler som avvecklas och i relation till personalen på de orter som "överges". Myndigheten har till utredningen vidare konstaterat

att det är viktigt att förbereda en reduktion av antalet alarmningscentraler noggrant, t.ex. gällande både teknik och personal.

Även polisen har genomfört större organisationsförändringar. Polisen har gått från 21 till i dag (mars 2018) sju stycken regionledningscentraler. Utredningen har erfarit att Polismyndigheten delar Kustbevakningens upplevelse att de kostnader som uppstår, uppstår i relation till de centraler som avvecklas och i relation till personalen på de orter som ”överges”, samt att processen med att minska antalet centraler tar lång tid men på längre sikt leder till fördelar. Utöver minskade drifts- och lokalkostnader har polisen sett att den nya organisationen ger större flexibilitet i hanteringen av resurser, något som ger möjligheter att snabbare kraftsamla regionalt och nationellt. Dessutom medför den nya organisationen bättre nationell samordning inom organisationen, t.ex. genom en gemensam begreppsapparat och fler gemensamma arbetsmodeller.

17.9 Det finns ett behov av anpassning till ett förändrat omvärldsläge

Utredningen kan konstatera att ett nytt omvärldsläge medför en ny kravbild gällande den nationella alarmeringsfunktionens roll i ett krisberedskapsperspektiv liksom inför höjd beredskap och, ytterst, krig. Behov av att säkra förmåga och skydd ökar också. Utredningen redogör för sina förslag gällande dessa frågor i avsnitt 17.12.

Omvärldsläget innebär också att behovet av större regionala enheter och bättre kapacitet för att kraftsamla regionalt har ökat. Behoven är desamma utifrån såväl ett säkerhetsperspektiv som ett förvaltningspolitiskt perspektiv. Även t.ex. de kommunala räddningstjänsternas kapaciteter och strukturer ses över just nu utifrån dessa behov. Utvecklingen kan skönjas också i den operativa verksamheten hos hjälporganen. Som ett exempel kan nämnas Storstockholms räddningscentral (SSRC), som under perioden sedan Alarmeringstjänstutredningen avslutades har expanderat sitt verksamhetsområde till att omfatta över dubbelt så många kommuner (från 12 till 25). Det pågår även utveckling i liknande riktning på andra håll.

Sedan Alarmeringstjänstutredningen avslutades har nya arbetsmönster och samordningskluster skapats inom kommunal räddningstjänst också vad avser alarmering och ledning, t.ex. i form av

gemensam upphandling av tjänster från SOS Alarm och nyetablering eller vidareutveckling av så kallat ”inre ledningsarbete” med exempelvis Inre befäl eller motsvarande funktion.

Eftersom den nationella alarmeringsfunktionen är en viktig aktör i relation till både den kommunala räddningstjänsten, ambulanssjukvården och flera statliga myndigheter och ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv också i relation till Försvarsmakten, anser utredningen att den nationella alarmeringsfunktionens framtida organisation bör anpassas till denna utveckling och dessa förändrade strukturer. Den nationella alarmeringsfunktionen kommer att vara en central del av samhällets hanterings- och ledningsförmåga och bör därför relateras och regleras i förhållande till andra sådana operativa myndigheter. Detta gäller oavsett om den nationella alarmeringsfunktionen utformas som ett bolag eller en myndighet.

Utredningen bedömer att det finns anledning att – förr eller senare – reformera den nationella alarmeringsfunktionens regionala indelning så att den stämmer överens med hur regeringen väljer att gå vidare med Försvarsberedningens och Indelningskommitténs förslag. Indelningskommitténs förslag är framtaget för att vara relevant för kommuner och landsting och därmed finns det förutsättningar för att fungera ur ett helhetsperspektiv. Om den nationella alarmeringsfunktionens organisation anpassas till dessa förslag, så kommer funktionen att på ett tydligt och självklart sätt att ingå i kretsen av samverkansaktörer som har ett övergripande nationellt uppdrag, samtidigt som samverkans- och samordningsarbetet på nationell och regional nivå förenklas.

Det är också viktigt att ha i åtanke att så länge sjukvårdsregionerna, de statliga hjälporganen och de kommunala hjälporganens geografiska indelningar inte är identiska så kommer den nationella alarmeringsfunktionen att behöva förhålla sig till detta. De aktörer som den nationella alarmeringsfunktionen ska samverka med regionalt inom områdena hälso- och sjukvård, allmän ordning och säkerhet, skydd mot olyckor och krisberedskap kommer ju att ha sina olika geografiska indelningar precis som i dag, och samverkan underlättas inte för alla om den nationella alarmeringsfunktionen får färre alarmeringscentraler – alla har ändå inte samma geografiska indelning. Ytterst handlar det om att göra ett val utifrån till vilken eller vilka aktörer det ur samordnings- och säkerhets-synpunkt är viktigast att den nationella alarmeringsfunktionen ges

en anpassad regional indelning. Total överensstämmelse mellan alla aktörer torde inte åstadkommas inom överskådlig tid.

Om den nationella alarmeringsfunktionens regionala indelning skulle anpassas till Försvarsberedningens och Indelningskommitténs förslag, så skulle de nuvarande regionala alarmeringscentralerna påverkas. Alarmeringscentralernas tillhörighet skulle bli på lite olika sätt beroende på hur regeringen väljer att gå vidare med utredningarnas förslag. Om regeringen väljer alternativ 1 (som i princip motsvarar sjukvårdsregionerna, se figur 17.5) i Indelningskommitténs förslag, så skulle SOS Alarms alarmeringscentraler slås samman enligt följande ordning:

1. Norra: Luleå, Östersund, Sundsvall
2. Uppsala-Örebro: Falun, Örebro, Karlstad, del av Norrköping (den del som omfattar Södermanlands län)
3. Stockholm: Stockholm
4. Västra: Göteborg, Halmstad
5. Sydöstra: Del av Norrköping (den del som omfattar Östergötlands län), Jönköping, del av Växjö (den del som omfattar Kalmar län)
6. Södra: Malmö, del av Växjö (den del som omfattar Blekinge och Smålands län)

I detta alternativ skulle dagens regionala alarmeringscentraler inte bara behöva slås samman till större enheter, utan en viss ändrad regional indelning skulle också vara också aktuell. Det gäller Norrköping, som skulle behöva delas upp så att halva upptagningsområdet hamnar i region Sydöstra, och den andra i region Uppsala-Örebro.

Om regeringen i stället väljer alternativ 2 i Indelningskommitténs förslag, så skulle alarmeringscentralerna slås samman enligt följande ordning (se figur 17.6):

1. Nord: Luleå, Östersund, Sundsvall
2. Mitt: Del av Falun (den del som omfattar Gävleborgs län och Uppsala län), del av Örebro (den del som omfattar Västmanlands län)
3. Bergslagen: Del av Falun (den del som omfattar Dalarnas län), Karlstad, del av Örebro (den del som omfattar Örebro län)

4. Stockholm: Stockholm
5. Öst: Norrköping, Jönköping
6. Väst: Göteborg, Halmstad
7. Syd: Växjö, Malmö

Även i detta förslag skulle dagens regionala alarmeringscentraler både behöva delas och slås samman. Delningarna berör Falun och Örebro vars respektive upptagningsområde skulle delas mellan två centraler.

17.10 Den nationella alarmeringsfunktionen bör tills vidare utgå från SOS Alarms nuvarande organisering med sikte på färre alarmeringscentraler

Bedömning: Den nationella alarmeringsfunktionens regionala organisation bör tills vidare, och i avvaktan på regeringens beredning av andra utredningsförslag som rör den regionala indelningen, utgå från den indelning som SOS Alarm har i dag. Den nationella alarmeringsfunktionen bör därför tills vidare behålla nuvarande antal centraler. För närvarande uppgår antalet regionala alarmeringscentraler till 13. Siktet bör dock vara inställt på färre alarmeringscentraler.

När beslut har fattats om regional indelning av det civila och militära försvaret, och om regional indelning för de myndigheter som berörs av Indelningskommitténs förslag, bör en anpassning av den nationella alarmeringsfunktionens regionala organisation genomföras. Anpassningen bör göras successivt för att inte störa och riskera verksamhetens fortvarighet.

Skälen för utredningens bedömningar

17.10.1 Det finns tre möjliga alternativ

Utredningen utgår som nämnts i avsnitt 17.9 från att en anpassning till färre regioner kommer att behöva göras förr eller senare. Utredningen har också i avsnitt 17.9 pekat på att oavsett hur många

regioner/alarmeringscentraler som den nationella alarmeringsfunktionen ges, så kommer det inte att inom överskådlig tid råda någon fullständig överensstämmelse med den regionala indelningen för de andra aktörerna inom samhällets alarmeringstjänst. Ytterst handlar det om att välja vilken aktörs indelning som ska vara styrande.

Utifrån uppdraget att analysera och föreslå utgångspunkter för hur många regionala alarmeringscentraler som lämpligen bör finnas och hur de i grunden bör vara organiserade och utformade i stort, har utredningen med utgångspunkt i de olika perspektiv som regeringen tecknar i direktivet (se avsnitt 17.1) övervägt följande alternativ.

Det första alternativet är att redan från början utforma den nationella alarmeringsfunktionens regionala indelning så att den stämmer överens med hur regeringen väljer att gå vidare med Försvarsberedningens och Indelningskommitténs förslag (dvs. sex eller sju regioner).

Det andra alternativet är att utforma den nationella alarmeringsfunktionens regionala indelning så att den administrativt stämmer överens med hur regeringen väljer att gå vidare med Försvarsberedningens och Indelningskommitténs förslag, men låta funktionen ha en fortsatt regional närvaro som motsvarar dagens 13 SOS-centraler. De 13 centralerna organiseras då så att de tillhör någon av de sex eller sju regionerna.

Det tredje alternativet är att tills vidare låta den nationella alarmeringsfunktionens regionala organisation utgå från den indelning som SOS Alarm har i dag, dvs. 13 regionala alarmeringscentraler. När sedan beslut har fattats om regional indelning av det civila och militära försvaret, och om regional indelning för de myndigheter som berörs av Indelningskommitténs förslag, kan anpassningar av den nationella alarmeringsfunktionens regionala organisation övervägas och genomföras med sikte på färre alarmeringscentraler.

17.10.2 En samordnad alarmeringstjänst kan uppnås utan att omedelbart förändra den regionala organisationen

Utredningen har haft att väga de tre alternativen som beskrivs i avsnitt 17.10.1 noga, och anser att de alla har både för- och nackdelar. Utredningens slutsats är att det egentligen inte handlar om att det finns ett alternativ som är så mycket bättre än de andra,

snarare handlar det om att alternativen utgår från olika regionala indelningar som är eller har varit under utredning. De olika alternativen är också förenade med risker som i olika hög grad kan påverka samhällets alarmeringstjänsts möjligheter att tillhandahålla snabba och effektiva hjälpinsatser. Det handlar också om hur snabbt en förändring önskas.

Inledningsvis bedömer utredningen att den nuvarande organisationen (13 SOS-centraler och deras organisering och utformning) i sig är väl lämpad för att uppnå en samordnad alarmeringstjänst, vilket är regeringens ambition enligt direktiven till utredningen.

Utredningen bedömer vidare att den regionala organisationen inte har någon helt avgörande betydelse för möjligheterna att uppnå ambitionerna i direktiven, dvs. en samordnad alarmeringstjänst kräver inte en reformerad regional organisation. I stället är det utredningens förslag till en stärkt larmbehandling genom bland annat bättre möjligheter till medlyssning, informationsdelning, gemensamt kartstöd, sammanställning och delning av lägesbilder, förmedling av krisinformation, säkrare anslutning av automatiska larm för objekt av särskild betydelse, det som kommer att förbättra samordningen av samhällets alarmeringstjänst inom överskådlig tid. För den nationella alarmeringsfunktionen, för effektiviteten och snabbheten i hjälpinsatserna och för den enskilde hjälpsökande är det dessa förändringar som kommer att ha verklig betydelse, anser utredningen.

17.10.3 Det första alternativet är förenat med risker

Utredningen anser att det kan finnas skäl att vara varsam med att genomföra drastiska förändringar i antalet regionala alarmeringscentraler eftersom sådana kan innebära kostnader och störningar i verksamheten. SOS Alarms tidigare erfarenheter från avveckling av tre SOS-centraler visar att även om de omedelbara kostnaderna kan vara hanterbara, så kan andra kostnader väntas i form av osäkerhet och oro hos medarbetare och efterföljande kompetens- och personaltapp. Utredningen anser därför att de övriga förslag som lämnats på hur en samordnad alarmeringstjänst ska uppnås bör prioriteras framför en reformering av antalet regionala alarmeringscentraler.

Den verksamhet som ska bedrivas inom den nationella alarmeringsfunktionen är i behov av stabilitet. Den senaste tidens personalomsättning inom SOS Alarm till följd av omorganisationer och pågående utredningar har inneburit stora påfrestningar på verksamheten. Det har försvårat bolagets möjligheter att nå uppsatta mål, bland annat de uttalade kraven på genomsnittliga svarstider. Det är därför utredningens bedömning att en större förändring av den regionala indelningen, som genomförs parallellt med utredningens övriga förslag, skulle försvåra måluppfyllelsen i den nationella alarmeringsfunktionen. Denna risk bedöms störst i *det första alternativet*.

Å andra sidan visar erfarenheter från andra organisationsförändringar, exempelvis polisen, att en anpassning till större regioner tar tid. Detta talar för att man bör påbörja processen med anpassningen till större regioner så snart som möjligt, dvs. redan i samband med inrättandet av den nationella alarmeringsfunktionen. Vissa har till utredningen uttryckt det som att ”tåget går nu” och att det kan bli svårare att genomföra anpassningen till färre regioner senare. Här finns alltså fördelar med *det första alternativet*. Fördelarna överväger dock inte den nackdel som nämnts ovan, dvs. att en kraftig minskning av antalet regionala alarmeringscentraler riskerar att påverka den nationella alarmeringsfunktionens verksamhet i allt för stor utsträckning under perioden då funktionen inrättas och anpassas till utredningens övriga förslag. Utredningen anser därför att valet bör stå mellan det andra och tredje alternativet.

17.10.4 Det tredje alternativet är lämpligast

En fördel med *det andra alternativet* är att de kommande regiongränserna (om Indelningskommitténs förslag blir verklighet) inte ”bryts”. Det andra alternativet innebär dock att den nuvarande strukturen med 13 centraler behöver anpassas genom en sammanslagning av alarmeringscentralerna i administrativt hänseende, liksom en administrativ uppdelning av en eller två centraler (beroende på vilket av förslagen till regional indelning som väljs) för att de ska överensstämma med de nya gränserna (se avsnitt 17.9).

Utredningen har haft svårt att bedöma konsekvenserna av *det andra alternativet*. Möjligen är det en nackdel om den regionala alarmeringsfunktionen tillämpar en övergripande regional indelning

men samtidigt har en närvaro på fler ställen. Det andra alternativet kräver enligt utredningen att dagens organisationsstruktur kompletteras med en ytterligare hierarkisk nivå, vilket innebär vissa risker. Dels kan en ytterligare nivå innebära vissa merkostnader i form av personalkostnader, administrativa kostnader samt behov av förändringar i interna styrdokument, dels kan det innebära förändrade och eventuellt förlängda beslutsvägar inom organisationen. En sådan struktur kan också upplevas som mindre tydlig för de hjälporgan och andra myndigheter och organisationer som behöver samverka med funktionen. Utredningen antar att sådana problem kommer att kunna undvikas i vardagen tack vare rutin och kunskap hos hjälporganen i området. Vid större händelser eller sällanhändelser, när fler aktörer involveras, skulle dock sådana problem kunna uppstå. Det kan då handla om att fler än de närmaste hjälporganen involveras och behöver bistå vid hjälpinsats, liksom även andra aktörer än hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen.

En fördel kan dock vara att den nationella alarmeringsfunktionen behåller sin lokala och regionala närhet, samtidigt som den i sin administrativa indelning följer de statliga organisationerna, vilket ger en naturlig kontaktyta för de statliga aktörerna inom varje region. Även länsstyrelserna kommer att arbeta på detta sätt i relation till övriga statliga myndigheter. En annan fördel är att organisationen troligen är bättre förberedd och lättare kan fullfölja en renodlad regional indelning i enlighet med Indelningskommitténs förslag om detta skulle bli aktuellt i ett senare skede.

Utredningen kan konstatera att det är viktigt att den nationella alarmeringsfunktionen, förutom att vara en viktig aktör i samordningen av samhällets alarmeringstjänst, även ska kunna tillgodose både lokala och nationella behov i sin organisation. Den indelning i regionala SOS-centraler som SOS Alarm har i dag, och det sätt på vilket dessa centraler är organiserade i stort, balanserar enligt utredningen i huvudsak de behov som finns av regional och lokal närhet med behov av effektivitet och nationell samordning. I dagens regionala alarmeringscentraler inryms både en förmåga att utifrån lokala och regionala förutsättningar anpassa verksamheten, och att utifrån ett nationellt perspektiv stödja verksamheten som helhet över landet och utifrån hur belastningen ser ut i andra centraler. Den nationella hanteringen har dock visat tecken på längre samtalstider. Det är mot denna bakgrund angeläget att den

nationella alarmeringsfunktionen arbetar med att åstadkomma en balans mellan det lokala och nationella perspektivet gällande 112-mottagningen.

Det är därför utredningens uppfattning att den nationella alarmeringsfunktionen bör organiseras på samma sätt som SOS Alarm i dag, dvs. i 13 SOS-centraler spridda över landet. Minst en av dessa centraler behöver ha utrymme för ledning och stab samt andra stabs-gemensamma funktioner i den nationella alarmeringsfunktionen. Dagens SOS-centraler är till sitt innehåll och grundläggande struktur ändamålsenligt inrättade, enligt utredningen. Utredningen har heller inte tagit del av några omfattande synpunkter kring SOS-centralernas nuvarande utformning och innehåll. De synpunkter som lämnats har rört antalet centraler i sig (se avsnitt 17.6), samt behovet av att säkerställa förmåga och skydd i hela hotskalan, något som utredningen diskuterar närmare i avsnitt 17.12.

Samtidigt har det för utredningen framstått som allt tydligare att det pågår en långsiktig utveckling i Sverige mot större regioner. Denna utveckling kommer att omfatta allt större delar av samhället, inklusive hjälporganen och statliga myndigheter med ett utpekat ansvar för samhällets krisberedskap. Utredningen utgår därför som nämnts i avsnitt 17.9 från att de 13 regionala centralerna på sikt behöver reduceras i antal, företrädesvis i linje med den indelning som flera statliga myndigheter kommer att få om riksdag och regering fattar beslut i enlighet med Indelningskommitténs förslag. Samma indelning kommer troligen att gälla för de civila och militära försvarsregionerna.

Det som är viktigast att säkerställa i ett inledningsskede är dock den nationella alarmeringsfunktionens grundläggande uppdrag och samspelet mellan den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen. Utredningen bedömer därför att den nationella alarmeringsfunktionens organisation bör anpassas till utvecklingen mot större regioner, men att denna anpassning bör ske successivt.

17.11 En tydligare roll i samhällets krisberedskap

Förslag: Förordningen om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap ska vara tillämplig på den nationella alarmeringsfunktionen, även för det fall att verksamheten bedrivs i bolagsform.

Förslaget genomförs genom ett tillägg i 3 § förordningen om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, att vid tillämpningen av förordningen ska den nationella alarmeringsfunktion som avses i 2 § alarmeringslagen jämföras med statliga myndigheter.

Skälen för utredningens förslag

17.11.1 Förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap ska gälla för den nationella alarmeringsfunktionen

Samverkan mellan alarmeringsfunktionens verksamhet och andra aktörer är viktig såväl i vardagen som under kriser. Särskilt viktig är förmågan till samverkan vid samhällsstörningar.

I huvudsak är det statliga myndigheter, kommuner och landsting som den nationella alarmeringsfunktionen kommer att behöva samverka med. Förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap (krisberedskapsförordningen) är tillämplig på myndigheter. De myndigheter som omfattas av förordningen har en särskild roll i samband med kriser, större händelser och höjd beredskap.

För utredningen framstår det som olyckligt att SOS Alarm i dag inte inryms bland dessa samhällsaktörer. Enligt utredningens uppfattning utgör SOS Alarms organisationsform inte något tillräckligt skäl för att utesluta organisationen från att omfattas av förordningen. Detsamma kan sägas om den kommande nationella alarmeringsfunktionen. Det är vidare utredningens bedömning att om förordningen görs tillämplig så har det ett viktigt signalvärde till de övriga myndigheter som omfattas av förordningen, för att visa att den nationella alarmeringsfunktionen är en samhällsviktig aktör med betydelse för samhällets krisberedskap och höjd beredskap. Risken

med att inte låta den nationella alarmeringsfunktionen omfattas av förordningen är att möjligheterna till samverkan med övriga krisberedskapsaktörer försvåras eller helt glöms bort, samtidigt som tydligheten och motiven för den nationella alarmeringsfunktionens olika insatser inom krisberedskapsområdet försvagas. Utredningen har noterat att sådana problem har förekommit i relation till SOS Alarm.

Vid utredningens samråd med experter och sakkunniga har de flesta ansett att det vore bra om krisberedskapsförordningen gjordes tillämplig på den nationella alarmeringsfunktionen.

Utredningen anser därför att krisberedskapsförordningen ska vara tillämplig på den nationella alarmeringsfunktionen oavsett organisationsform.

Utredningen har övervägt om det kan finnas anledning att peka ut något eller några samverkansområden där den nationella alarmeringsfunktionen bör delta, men eftersom utredningen inte har kunnat överblicka konsekvenserna av en sådan reglering, har några konkreta förslag inte kunnat lämnas i den delen.

Av krisberedskapsförordningen följer vissa generella krav på alla myndigheter som omfattas av förordningen. Bland annat ska varje myndighet, vars ansvarsområde berörs av en krissituation, vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av denna. Myndigheterna ska även samverka och stödja varandra vid en sådan krissituation (5 §). Vidare ska myndigheterna göra risk- och sårbarhetsanalyser (8 §) och ansvara för att personalen vid myndigheten får den utbildning och övning som behövs för att den ska kunna lösa sina uppgifter i samband med krissituationer (9 §). Vidare är myndigheterna ansvariga för att egna informationshanteringssystem uppfyller sådana grundläggande och särskilda säkerhetskrav så att myndighetens verksamhet kan utföras på ett tillfredsställande sätt. Därvid ska behovet av säkra ledningssystem särskilt beaktas (19 §).

Förordningen om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap är enligt 3 § tillämplig på myndigheter, om inte annat föreskrivs. För det fall att den nationella alarmeringsfunktionen bedrivs i bolagsform (se utredningens förordande i kapitel 16) behöver 3 § ändras så att förordningen blir tillämplig även på den nationella alarmeringsfunktionen oavsett organisationsform. Något som talar emot en sådan ändring är att krisberedskapsförordningen som nämnts endast är tillämplig på myn-

digheter. Det framstår därför som något främmande att göra den tillämplig på ett bolag. Det kan också leda till att fler aktörer, som inte är myndigheter, anser sig behöva omfattas av förordningen. Utredningen bedömer dock att fördelarna med denna lösning överväger nackdelarna, och kan inte se att det finns någon annan lagteknisk lösning som är lämpligare.

För det fall att den nationella alarmeringsfunktionen i stället bedrivs i myndighetsform, behöver 3 § krisberedskapsförordningen inte ändras.

17.11.2 Nuvarande krav på SOS Alarm gällande utbildning, övning och metodutveckling i hantering av kriser

I alarmeringsavtalet och delvis i samverkansavtalet ställs vissa krav på SOS Alarm gällande utbildning, övning och metodutveckling i hantering av kriser. Dessa krav sammanfattas nedan:

En resurs i krisberedskapen

- *En resurs för krisberedskapen.* SOS Alarm ska vara en resurs i samhällets krisberedskap.³⁷
- SOS Alarm ska också aktivt medverka i statliga projekt för att utveckla metoder för kriskommunikation vid större händelser.³⁸
- SOS Alarm ska också medverka till att erfarenheter från olyckor och kriser tillvaratas genom samarbete med andra berörda myndigheter och organisationer, så att samhällets möjligheter att förebygga och möta dessa förbättras.³⁹
- SOS Alarms operatörer vid KBX (nuvarande KBA) ska genomgå viss utbildning, varav Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ansvarar för vissa.⁴⁰
- Mot ytterligare avgift kan SOS Alarm delta i andra övningar (t.ex. sektorsövningar eller övningar i egna organisationer).⁴¹

³⁷ Bilaga 6 s. 7.

³⁸ Bilaga 6 punkt 3.18 s. 12.

³⁹ Bilaga 6, punkt 3.10 s. 10.

⁴⁰ Bilaga 8 s. 5.

Den nationella alarmeringsfunktionen ska i likhet med SOS Alarm, ha i uppdrag att löpande utveckla sin förmåga att hantera kriser

Utredningen har analyserat hur den nationella alarmeringsfunktionens roll gällande metodutveckling, uppföljning och erfarenhetsutbyte, liksom övning och utbildning gällande hantering av kriser och större händelser bör se ut.

Utredningen anser att det bör ingå i den nationella alarmeringsfunktionens grundläggande uppdrag och i dess roll inom samhällets alarmeringstjänst att också säkerställa att funktionen kan bidra på det sätt som krävs, t.ex. vid en större händelse, i en kris eller vid höjd beredskap. Det är i dessa sammanhang också viktigt att funktionen kan samspela med hjälporganen. För att säkerställa förmågan inom detta område krävs att den nationella alarmeringsfunktionen dels utbildar sin personal och dels löpande övar, utvärderar och följer upp sin förmåga och lämpliga metoder. På så sätt kan funktionen dra nytta av de erfarenheter man gör.

Det är utredningens uppfattning att de krav som i dag ställs på SOS Alarm i alarmeringsavtalet gällande utbildning, övning, metodutveckling och erfarenhetsutbyte inom krisberedskapsområdet bör ställas även på den nationella alarmeringsfunktionen. Även det krav på utbildning av KBX-operatörer (nuvarande KBA-operatörer) som ställs i samverkansavtalet bör ställas på den nationella alarmeringsfunktionen.

Utredningen anser att om förslaget att förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap görs tillämplig även på den nationella alarmeringsfunktionen genomförs, så följer de ovan nämnda kraven av förordningen. I förordningen anges bland annat att de myndigheter som har att tillämpa den, ska ansvara för att personalen vid myndigheten får den utbildning och övning som behövs för att den ska kunna lösa sina uppgifter i samband med krissituationer. En planlagd utbildnings- och övningsverksamhet i syfte att uppnå detta mål ska genomföras (9 §).

I dag ställs i alarmeringsavtalet ett krav på att SOS Alarm ska vara en resurs i samhällets krisberedskap. För utredningen är inne-

⁴¹ Bilaga 8 s. 17.

börden av detta krav oklar. Det är därför inte lämpligt att föreslå ett sådant krav på den nationella alarmeringsfunktionen.

Det krav i samverkansavtalet som ställs på att SOS Alarm mot en avgift ska kunna bistå i ytterligare övningar, handlar enligt utredningens bedömning om att säkerställa att SOS Alarm vid behov ska kunna medverka i övningar för att på detta sätt underlätta för hjälporganen eller andra aktörer att löpande säkerställa sin förmåga att hantera olika slags händelser. Ansvaret för denna verksamhet ankommer på hjälporganen eller de andra aktörer som övar och önskar medverkan från SOS Alarm, men kravet i samverkansavtalet har utformats för att säkerställa att SOS Alarm inte ska kunna utebli från övningarna. Ett sådant krav bör också kunna ställas på en nationell alarmeringsfunktion. Den lösning som används i dag och som innebär att denna uppgift finansieras av de aktörer som önskar SOS Alarms medverkan, är enligt utredningens bedömning rimlig att behålla även för den nationella alarmeringsfunktionen.

17.12 Förmåga och skydd

Bedömning: Den nationella alarmeringsfunktionens förmåga, skydd och säkerhet bör säkerställas i hela hotskalan. En analys av vad detta skulle kräva i form av förmåga, skydd, säkerhet och kostnader bör ske. Arbetet bör ske i samarbete med Försvarsmakten och MSB.

Det bör också övervägas om den nationella alarmeringsfunktionen och dess regionala alarmeringscentraler ska klassas som skyddsobjekt.

Skälen för utredningens bedömning

17.12.1 Nuvarande krav på SOS Alarm

Samverkan och samordning vid allvarliga olyckor och kriser

Kraven på SOS Alarm när det gäller bolagets förmågor och funktionalitet i olika situationer framgår av alarmeringsavtalet:

- SOS Alarm ska kunna fullgöra sina skyldigheter även vid kris-situationer eller de extraordinära händelser som definieras i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid höjd beredskap. Inom ramen för detta ansvar ska SOS Alarm årligen analysera, värdera, sammanställa och redovisa om det finns risker och sårbarheter som allvarligt kan försämra SOS Alarms förmåga att utföra sina skyldigheter enligt alarmeringsavtalet.⁴²
- SOS Alarm ska säkerställa att personal kan disponeras för verksamheten under höjd beredskap.⁴³

SOS-centralerna är i dag redundanta med varandra och tekniken som används är enhetlig. Operativt arbetar man på samma sätt i de olika SOS-centralerna. Detta är ett sätt att säkerställa att samma hantering sker av ”vardagshändelser i den lilla centralen”, samtidigt som det finns en nationell kapacitet att hantera större händelser. Den operativa verksamheten, produktionen i bolaget, övervakas av en nationell produktionsledning dygnet runt. Produktionsledningen kan vid behov fatta beslut om t.ex. trafikstyrning av samtal och ärenden mellan de olika SOS-centralerna. Verksamheten kan också bedrivas i flera alternativsystem. Bolagets krisberedskapsavdelnings tekniska lösning är också den integrerad med SOS-centralerna.

⁴² Bilaga 6, punkt 3.16 s. 11.

⁴³ Bilaga 6, punkt 3.15 s. 11.

Robusthet och skydd

SOS Alarm ska enligt alarmeringsavtalet uppfylla vissa krav på inbrottsskydd och säkerhet. SOS-centralerna ska uppfylla Regler för larmcentraler, SSF⁴⁴ 136 och Regler för mekaniskt inbrottsskydd. Säkerhetsskyddet i verksamheten ska följa vad som föreskrivs i Säkerhetsskyddslag (1996:627).⁴⁵

17.12.2 Behov av stark förmåga

Mot bakgrund av den försämrade säkerhetspolitiska situationen och de ökande krav på förmåga liksom de skydds krav som kan följa av denna, har utredningen vänt sig till MSB med en förfrågan om hur myndigheten anser att förmågan och skyddet för en framtida nationell alarmeringsfunktion bör utformas.

MSB har i sitt underlag till utredningen ansett att en nationell alarmeringsfunktion är en viktig del av samhällets hantering i hela hotskalan. Med detta anser MSB att den nationella alarmeringsfunktionen måste kunna fungera inte bara i situationer med höjd beredskap, utan också i krig. MSB pekar på att Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) under 2017 har tagit fram ett hotbildsunderlag som ett led i utvecklingen av civilt försvar. Underlaget ska stödja aktörer inom civilt försvar i hanteringen av hotbilder och i förmågeutveckling. Det är MSB:s bedömning att planeringen för den nationella alarmeringsfunktionen bör dimensioneras enligt den hotbild och de typsituationer som beskrivs i Typfall 4 i rapporten (angrepp som omfattar landstigning och luftlandsättning mot viktiga områden i Sverige).

Det är vidare MSB:s uppfattning att den nationella alarmeringsfunktionen behöver planera för en krigsorganisation och för krigsplacering av sin personal. Myndigheten har nyligen publicerat en vägledning för krigsorganisation och krigsplacering. Vägledningen ska stödja de som arbetar på en myndighet och som involveras i totalförsvarsplaneringen på sin arbetsplats.⁴⁶ Vägledningen ska kunna användas som ett stöd i arbetet med att ta fram myndigheternas

⁴⁴ Svenska stöldskyddsföreningen.

⁴⁵ Bilaga 6 punkt 1 och 2 s. 16.

⁴⁶ MSB (2018) Vägledning krigsorganisation och krigsplacering.

krigsorganisation och i arbetet med att krigsplacera den personal som ska ingå i krigsorganisationen.

Utöver dessa förstärkningar av den nationella alarmeringsfunktionens förmåga i hela hotskalan jämfört med de krav som ställs i dag på SOS Alarm, anser MSB att funktionen behöver ha en beslutsberedskap för olika scenarier. Med detta avses att den nationella alarmeringsfunktionen behöver planera för att vid olika scenarier kunna fatta nödvändiga beslut, inklusive ha tagit fram förslag på nödvändiga författningsregleringar som kan krävas vid olika situationer.

Utredningen har inte haft i uppdrag att analysera förmågan hos en nationell alarmeringsfunktion i hela hotskalan. Utredningen anser heller inte att en sådan analys är nödvändig för att kunna inrätta den nationella alarmeringsfunktionen eller besluta om den nationella alarmeringsfunktionens uppdrag. Utredningen anser att regeringens ambition om en samordnad alarmeringstjänst kan uppnås även utan en sådan analys. Det har däremot framkommit att en sådan analys är nödvändig för att kunna bedöma hur den nationella alarmeringsfunktionen, utifrån det försämrade säkerhetsläget, på längre sikt ska säkerställa tillräcklig förmåga. Utredningen anser därför att en sådan analys bör ske. I kapitel 19 diskuterar utredningen detta närmare.

17.12.3 Behov av skydd och robusthet

MSB har till utredningen angett att det är rimligt att anta att den nationella alarmeringsfunktionen kommer att vara särskilt utsatt vid ett försämrat säkerhetsläge och att det är ett mål i sig att destabilisera funktionen. MSB anser vidare att nuvarande säkerhetskrav enligt stöldskyddsföreningens standard 136 inte är tillräckliga för att klara de behov av säkerhet och robusthet som finns i en nationell alarmeringsfunktion. Myndigheten har ansett att en kravspecifikation i stället bör tas fram gällande funktionens robusthet som klargör hur redovisade hotbilder kan mötas. Bland sådana hotbilder

finns t.ex. antagonistiska gärningar, beskjutning, elmiljöhot samt CBRNE⁴⁷. En sådan kravspecifikation bör skyddas av sekretess.

MSB har vidare konstaterat att samverkan mellan den nationella alarmeringsfunktionen och Försvarsmakten är särskilt viktig vid situationer med höjd beredskap. I dessa sammanhang kan det behövas särskilda lösningar för samverkan, eftersom lokaler och teknik för samverkan med Försvarsmakten kan behöva skyddas i särskild utsträckning. Enligt MSB bör det därför ställas ett krav på den nationella alarmeringsfunktionen gällande det fysiska skyddet. Alternativa platser med förstärkt skydd ska finnas när det av olika skäl (t.ex. vid ett angrepp) inte går att använda de ordinarie centralerna för verksamheten. Dessa alternativa platser bör i huvudsak innehålla den teknik som finns på de ordinarie alarmeringscentralerna. Sådana alternativa platser kan med fördel samlokaliseras med andra samhällsviktiga funktioner. MSB har i sammanhanget noterat att Finlands samtliga alarmeringscentraler är förlagda under jord. MSB anser också att det behöver finnas flervägsförbindelser till centralerna, dvs. redundans och diversitet gällande yttre förbindelser till infrastruktur.

MSB har också pekat på vikten av att den information som hanteras inom ramen för den nationella alarmeringsfunktionens verksamhet är tillräckligt skyddad, liksom på vikten av att klassa denna information utifrån ett säkerhetsperspektiv. Även beredskapsplaner, listor över personal som ingår i krigsorganisationen samt andra uppgifter kring beredskapsplanering kan innehålla hemliga uppgifter som måste hanteras på särskilt sätt. MSB har därför bedömt att en analys behöver göras gällande om information om organisationens krisberedskapsorganisation, och då särskilt krisledningsorganisation, kan anses som hemlig i den mening som avses i säkerhetsskyddslagstiftningen, dvs. hemliga uppgifter som kan röra rikets säkerhet.⁴⁸

Det har inte ankommit på utredningen att utreda behoven av skydd och robusthet hos de olika *hjälporganen*. Det är utredningens uppfattning att behoven av skydd och robusthet hos hjälporganen ankommer på deras ansvar för verksamheten enligt lag, och att

⁴⁷ Står för kemiska (C), biologiska (B), radiologiska (R), nukleära (N) och explosiva (E) ämnen. CBRNE-hot kan omfatta såväl risk för allvarliga olyckor som risk för medvetna angrepp.

⁴⁸ Jfr Säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633).

dessa behov troligen ser olika ut för olika hjälporgan. Även inom ett och samma hjälporgan kan behoven skilja sig åt. Hjälporganens behov skiljer sig också åt när det kommer till exempelvis kompetens, infrastruktur, fordonskapacitet och redundans. Utredningen vill därför peka på att det, även om det hade ingått i utredningens uppdrag, antagligen inte hade varit möjligt att ta fram generella krav på robusthet och skydd som skulle kunna tillämpas på samtliga hjälporgan.

Skyddsobjekt

Utredningen har uppmärksammat på frågan om den nationella alarmeringsfunktionen och de regionala alarmeringscentralerna bör beslutas vara skyddsobjekt enligt skyddslagen (2010:305). Skyddslagen är för närvarande föremål för översyn.⁴⁹ Vissa byggnader, anläggningar och områden är i behov av ett särskilt skydd mot allvarlig brottslighet som bland annat sabotage, terroristbrott och spioneri. Sådana byggnader m.m. kan därför beslutas vara skyddsobjekt enligt skyddslagen. Ett sådant beslut innebär bland annat att skyddsobjektet kan bevakas på ett visst sätt och att obehöriga personer inte har tillträde dit. Det är straffbart att överträda förbudet, både enligt skyddslagen och BrB.

Enligt uppgift är bara en av SOS Alarms centraler, den som finns i Luleå, i dag klassade som skyddsobjekt.⁵⁰

Det har inte ankommit på utredningen att ta ställning till om den nationella alarmeringsfunktionens alarmeringscentraler bör beslutas vara skyddsobjekt. Sådana beslut fattas av länsstyrelserna. Behovet av att alarmeringscentralerna klassas som skyddsobjekt får övervägas sedan översynen av skyddslagen är klar, och bör bedömas utifrån en närmare analys av de krav på skydd och säkerhet som bör ställas på den nationella funktionen. Arbetet bör ske i samarbete

⁴⁹ Vissa ändringar i skyddslagen föreslås i lagrådsremissen En skärpt straffrättslig reglering av obehörigt tillträde till skyddsobjekt, den 13 december 2017. Vidare har regeringen tillsatt en parlamentarisk kommitté om förbättrat skydd för totalverksamhet (Fö 2017:02). Kommittén ska bl. a. bedöma om det finns behov av ökade möjligheter att besluta om skyddsobjekt till skydd för civil och militär verksamhet, se dir. 2017:31. De frågor som rör skyddslagstiftningen ska delredovisas den 9 april 2018.

⁵⁰ Se Länsstyrelsen Norrbottens beslut om skyddsobjekt den 3 november 2014, diarienummer 451-8668-13.

med Försvarsmakten och MSB. I kapitel 19 diskuterar utredningen dessa frågor närmare.

17.12.4 Krav som enligt utredningen bör ställas på en nationell alarmeringsfunktion när det gäller förmåga, skydd och säkerhet

De krav som i dag ställs på SOS Alarms förmåga tar sikte på större händelser, kriser och höjd beredskap. Det är utredningens uppfattning att den nationella alarmeringsfunktionen bör kunna hantera omfattande parallella händelser. Behov finns också av reservkapacitet och förmåga att driva verksamheten om inte analogt, så åtminstone delvis analogt. Antalet centraler får inte heller vara för få, bland annat för att klara tekniska störningar eller belastning vid omfattande händelser. Centralerna ska kunna utgöra reservcentraler för varandra och var och en ska kunna verka nationellt. Systemet bör vara dimensionerat så att centraler ska kunna slås ut utan att det äventyrar driften av de övriga anläggningarna.

Utredningen har kunnat konstatera att de samverkansbehov som uppstår och förstärks i samband med t.ex. större händelser eller samhällsstörningar, medför ett behov av samverkanslokaler i anslutning till alarmeringscentralerna för aktörsgemensam samverkan. I dessa lokaler bör hjälporgan och andra krisberedskapsaktörer kunna verka fysiskt men också tekniskt.

Utredningen har kunnat konstatera att SOS Alarm i sin organisation har säkerställt teknisk interoperabilitet mellan SOS-centralerna och att de är redundanta med varandra. Alternativsystem finns liksom möjligheter till samverkan i gemensamma lokaler i samband med särskilda händelser. Så till vida är det utredningens bedömning att SOS Alarms nuvarande organisering möjliggör en hantering av allvarliga olyckor och större händelser. Samma organisering bör gälla i den nationella alarmeringsfunktionen. Huruvida detta räcker för att säkerställa funktionens förmåga och skydd i hela hotskalan är dock tveksamt. För att säkerställa detta kan ytterligare insatser behövas.

I dag saknas möjligheter till informationsmässig och teknisk integration mellan SOS Alarm och flera hjälporgan, något som utredningen har diskuterat närmare i kapitel 13. Detta innebär en risk för att hjälpinsatser fördröjs och att nödvändig samverkan uteblir

eller försenas, något som kan ha avgörande betydelse, inte minst i samband med större händelser. För att den nationella alarmeringsfunktionens förmåga att hantera större händelser eller kriser ska kunna säkerställas, behöver möjligheterna till informationsdelning inom samhällets alarmeringstjänst öka. Utredningen har lagt fram sådana förslag i kapitel 13. Det är vidare centralt att den information som hanteras inom ramen för den nationella alarmeringsfunktionens verksamhet är tillräckligt skyddad, både utifrån ett säkerhetsperspektiv och ett integritetsskyddsperspektiv. Utredningen har i kapitel 13 föreslagit att en säkerhets- och integritetsskyddsanalys ska genomföras av den tekniska lösningen för samhällets alarmeringstjänst. I en sådan analys ingår också att bedöma i vilken mån den information som hanteras inom ramen för lösningen är hemlig i den mening som avses i säkerhetsskyddslagstiftningen, dvs. hemliga uppgifter som kan röra rikets säkerhet.⁵¹

17.12.5 En analys av de ytterligare krav på skydd och säkerhet som bör ställas på funktionen bör göras utifrån hela hotskalan

Det har inte ankommit på utredningen att ta fram förslag för en nationell alarmeringsfunktionens förmåga och skydd i hela hotskalan. Utredningen delar dock MSB:s uppfattning att det finns ett behov av en ambitionshöjning i jämförelse med de krav som i dag ställs på SOS Alarm. Det är utredningens uppfattning att en sådan analys behöver göras oaktat det uppdrag som utredningen haft och de förslag som utredningen lägger i övrigt. Detta eftersom den verksamhet som SOS Alarm bedriver i dag har en så central roll för samhällets hantering av händelser i hela hotskalan. Vilka krav som är rimliga och relevanta att ställa bör därför analyseras vidare bland annat utifrån olika hotbilder.⁵² I en sådan analys behöver åtgärder föreslås och kostnader och finansiering för detta bedömas. Det handlar också om att samverka mellan den nationella alarmeringsfunktionen och Försvarsmakten kan behöva förstärkas, i jämförelse med hur samverkan i dag ser ut mellan SOS Alarm och Försvarsmakten.

⁵¹ Se Säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633).

⁵² Se t.ex. FOI (2014) FOI memo Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar.

Utredningen anser därför att en närmare analys bör ske gällande de krav på förmåga och skydd som bör ställas på den nationella alarmeringsfunktionen i hela hotskalan, liksom gällande vilka kostnader detta medför. Arbetet bör ske i samarbete med Försvarsmakten och MSB. Utredningen diskuterar detta närmare i kapitel 19.

18 Verksamhetsmässiga, personella och ekonomiska konsekvenser samt finansiering

18.1 Kraven på redovisning av förslagens konsekvenser

18.1.1 Kommittéförordningen och förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning

Av 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474) framgår att en utredning är skyldig att redovisa vilka konsekvenser förslagen i ett betänkande kan få i en rad olika avseenden.

Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas.

Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas.

När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska en finansiering föreslås.

Förslagets betydelse för den kommunala självstyrelsen ska också redovisas liksom konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan män och kvinnor och för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Enligt 15 a § kommittéförordningen ska förslagets kostnads- mässiga och andra konsekvenser också anges i ett betänkande som innehåller nya eller ändrade regler. Dessa ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns

i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Det är utredningens bedömning att samtliga de aspekter som nämns i 14–15 §§ kommittéförordningen påverkas av förslaget i betänkandet, med undantag av

- jämställdheten mellan män och kvinnor, och
- möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

I förevarande kapitel redogör utredningen för de ovan nämnda konsekvenserna, konsekvenserna för de offentliga finanserna och samhällsekonomin, samt de aspekter som omnämns i 6 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

18.1.2 Utredningens direktiv

Utredningen har haft i uppdrag att för förslag som lämnas, redovisa konsekvenser och kostnader för stat, landsting och kommuner och föreslå hur förslagen ska finansieras. Det innefattar ekonomiska konsekvenser för såväl den nationella alarmeringsfunktionen som de hjälporgan som är berörda. I detta ingår bland annat verksamhetsmässiga konsekvenser inklusive personella konsekvenser samt omställningskostnader.

Vidare har det ingått i utredningens uppdrag att noggrant analysera, beräkna, redovisa och fördela kostnaderna för, samt föreslå en ändamålsenlig finansiering av, ett successivt införande av en teknisk plattform för mottagning och behandling av larm, inbegripet drifts- och utvecklingskostnader för plattformen.¹ Det innefattar ekonomiska konsekvenser såväl för den nationella alarmeringsfunktionen som för hjälporganen. I direktiven anges att utredaren för de förslag som lämnas, ska redovisa vilken påverkan dessa får på andra myndigheter och andra organisationer i eller utanför den offentliga förvaltningen. Vid eventuell överflyttning av verksamhetsansvar från stat, landsting eller kommuner ska utredaren även redovisa hur den verksamheten ska minska.

¹ Dir. 2015:113 s. 14.

I enlighet med tilläggsdirektivet till utredningen har utredningen också haft i uppdrag att föreslå ett gemensamt system för geografiska data (geodata) för alarmeringsfunktionen och hjälporganen, liksom att analysera kostnaderna för ett sådant system och att föreslå en ändamålsenlig finansiering.²

18.2 Problembeskrivning och målsättning

Den generella problembilden för samhällets alarmeringstjänst och de närmare skälen till att regeringen har ansett att en ny utredning behöver tillsättas är väl beskrivna i utredningens direktiv³.

18.3 Har alternativa lösningar övervägts?

Av kapitel 16 framgår att utredningen i enlighet med uppdraget har analyserat och övervägt två olika organisationsformer. Vidare har utredningen i kapitel 17 analyserat och övervägt olika alternativ för en regional indelning av den nationella alarmeringsfunktionens organisation. I övrigt har utredningens uppdrag varit väl definierat och inte gett utrymme för alternativa lösningar.

18.4 Vilka berörs av utredningens förslag?

Samhällets alarmeringstjänst involverar och berör många olika aktörer i samhället. Utredningens förslag berör enskilda nödställda möjligheter att få en snabb, säker och effektiv hjälp. Övriga som berörs av utredningens förslag är SOS Alarm Sverige AB (SOS Alarm), staten, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), kommuner och landsting, hjälporganen, Svenska kyrkan och andra trossamfund, det privata näringslivet och frivilligorganisationerna, ja hela samhället.

I kapitel 19 pekar utredningen också på att den föreslagna alarmeringslagen (oberoende av organisationsform för den nationella alarmeringsfunktionen) eventuellt behöver anmälas till EU-

² Dir. 2017:84 s. 5.

³ Dir 2015:113 och dir. 2017:84.

kommissionen eftersom lagen innefattar en författningsreglerad ensamrätt (ett rättligt monopol) som i sig utgör en konkurrensbegränsning.

18.4.1 Konsekvenser för de nödställda

Bedömning: En nödsituation är inte sällan tidskritisk och handlar ofta om att rädda liv. En samordnad alarmeringstjänst är en förutsättning för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser.

Skälen för utredningens bedömning

Syftet med att författningsreglera samhällets alarmeringstjänst uttrycks i 1 § alarmeringslagen: att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig samordning av samhällets alarmeringstjänst så att nödställda kan få snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser.

De som befinner sig i en nödsituation och som behöver samhällets stöd och insatser i en uppkommen situation ska kunna känna tillit till att hjälp kommer så snabbt som möjligt. Situationerna är inte sällan tidskritiska och det är viktigt att alarmeringstjänstens aktörer är så samordnade att tiden mellan larm och hjälpinsats blir så kort som möjligt.

Det är också viktigt att möjligheterna till snabb, säker och effektiv hjälp finns i hela landet dygnet runt och är så likvärdig som möjligt.

Det är självfallet inte författningsregleringen i sig som leder till snabbare, säkrare och effektivare hjälpinsatser. Men alarmeringslagen bidrar till en stabilare rättslig ram för verksamheten än vad som finns i dag. Utredningens förslag när det gäller teknisk lösning för informationsutbyte och ett gemensamt system för geodata kommer att ge förutsättningar för snabbare hjälpinsatser genom att relevant information kan delas mellan aktörerna på ett bättre och säkrare sätt än i dag. Precisionen i responsen när det gäller lokalisering och dimensionering ges också förutsättningar att bli bättre vilket i slutändan kommer att komma de nödställda till godo i form av just snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser.

18.4.2 Verksamhetsmässiga konsekvenser för SOS Alarm

Bedömning: SOS Alarm kommer att som bolag påverkas i flera avseenden.

Beroende på vilken organisationsform som regeringen slutligen väljer för verksamheten så kommer det för bolagets del att antingen handla om att likvideras eller att vara kvar.

Såväl under tiden till dess att regeringen beslutat i organisationsfrågan som därefter finns en risk för kompetenstapp i verksamheten genom att personer väljer att lämna verksamheten.

Oavsett organisationsform behöver samtliga avtal som SOS Alarm har med olika parter ses över för att vid behov justeras, sägas upp alternativt säljas som en följd av genomförandet av utredningens förslag eller mot bakgrund av de bedömningar som utredningen gjort när det gäller de krav som konkurrens- och upphandlingsrätten ställer.

Skälen för utredningens bedömningar

Utredningen har lagt förslag på två olika organisationsformer för alarmeringsverksamheten, den verksamhet som SOS Alarm i dag bedriver. Beroende på vilken organisationsform som regeringen slutligen väljer så påverkar det bolaget. Antingen kommer bolaget att likvideras och verksamheten föras över till en statlig förvaltningsmyndighet eller så blir bolaget kvar. Denna osäkerhet påverkar naturligtvis SOS Alarms personal och osäkerheter om en verksamhets framtid är erfarenhetsmässigt en riskfaktor när det gäller kompetenstapp genom att personer lämnar verksamheten.

Oavsett vilken organisationsform som väljs för den nationella alarmeringsfunktionen så behöver SOS Alarms nu gällande avtal med ägarna (staten och SKL Företag AB, konsortialavtalet), med MSB (samverkansavtalet) och med SOS Alarms kunder (hjälporganen och andra) ses över, som en följd av genomförandet av utredningens förslag. Utredningens bedömning av de krav som konkurrens- och upphandlingsrätten kommer också att behöva beaktas. Det kan handla om allt ifrån att avtalen hänvisar till det alarmeringsavtal som inte längre kommer att gälla eller att avtalen i dag omfattar tjänster som – om de inte upphandlats – behöver

bedömas mot de krav som konkurrens- och upphandlingsreglerna ställer. Bolaget kommer att behöva avsätta resurser för detta.

Från SOS Alarms sida har framförts farhågor för att kravet på medlyssning kommer att ställa nya och kostsamma krav på bolaget i form av krav på ökad bemanning för att bland annat undvika att svarstiderna förlängs. Utredningen har bedömt att kravet på medlyssning är en viktig del i att få larmbehandlingen så sömlös som möjligt. Det är enligt utredningen önskvärt att vid behov kunna koppla in fler hjälporgan vid en händelse, däribland t.ex. polisen och annan statlig räddningstjänst. Arbete pågår redan i dag för att möjliggöra detta. SOS Alarm har under utredningsarbetet inte framfört att den medlyssning som sker i dag är kostsam och förlänger svarstider eller insatstider. Tvärtom används medlyssning för att snabbt och effektivt kunna precisera vad som hänt och vilken respons som är adekvat. Medlyssning tillämpas redan i dag och ska även i framtiden tillämpas när det behövs för att kunna lösa uppgiften att behandla larmet snabbt och säkert. Utredningen har inte föreslagit eller bedömt att det kommer att vara aktuellt att öka antalet fall av medlyssning från bolagets sida jämfört med i dag. Det nya kravet är i stället att se som en författningsreglering av en ordning som redan tillämpas. Mot den bakgrunden ser inte utredningen att det nya kravet för SOS Alarm skulle behöva innebära några större förändringar i varken verksamheten eller i kostnaderna.

Om SOS Alarm ombildas till en statlig förvaltningsmyndighet så föreslår utredningen att den nya myndighetens administration bör skötas av Statens servicecenter (SSC). SSC har till uppgift att svara för samordnat administrativt stöd till statliga myndigheter. Syftet med SSC är att öka effektiviteten och minska de administrativa kostnaderna i statsförvaltningen. SSC kommer att kunna erbjuda tjänster avseende löneadministration, rese- och utläggsadministration, beslutsskrivning avseende personalfrågor, tidredovisning och tjänstepensionsadministration via Statens tjänstepensionsverk, SPV. Vidare ska SSC kunna erbjuda ekonomiadministrativa tjänster i form av kundfakturerings- och kundreskontra, leverantörsreskontra, anläggningsredovisning, löpande redovisning och bokslut samt e-beställningar. I avsnitt 18.4.8 behandlar utredningen vad detta kan innebära i termer av arbetsbrist för den personal som i dag sköter de uppgifter som ska skötas av SSC.

Utredningen har övervägt om detsamma skulle kunna gälla om den nationella alarmeringsfunktionen inrättas som ett bolag. Utifrån de regelverk som rör bolag med statligt ägande, har utredningen dock dragit slutsatsen att det inte vore lämpligt. Aktiebolagslagen (2005:551) är det övergripande ramverket i det fall verksamheten bedrivs som aktiebolag, och styrelsen ansvarar för bolagets organisation och för förvaltningen av bolagets angelägenheter (8 kap. 4 §) inom ramen för bolagets verksamhetsföremål och eventuella anvisningar från ägaren. I styrelsens ansvar ingår att säkerställa en ändamålsenlig intern kontroll, riskhantering och regelefterlevnad. Det är även styrelsens ansvar att besluta om strategier och mål för bolaget, medan den löpande verksamheten sköts av bolagets ledning. Det är av vikt att ägarens anvisningar inte ges på områden som enligt aktiebolagslagen ankommer på styrelsen eller ledningen, eftersom det då blir otydligt vem som har ansvaret. Eftersom ledamöterna i en bolagsstyrelse undertecknar och ansvarar för bolagets årsredovisning, samt i yttersta fall är personligen betalningsansvariga för bolagets skatter om mer än halva det egna kapitalet är förbrukat, så är det i praktiken inte möjligt att frånta styrelsen kontrollen över bolagets redovisning. Detta innebär att ledamöterna i en bolagsstyrelse där bolagets administrativa stöd sköts av SSC, inte skulle ha ansvaret och kontrollen över bolagets redovisning och organisation i dessa delar. De frågor som SSC hanterar är operativa frågor för ledningen och bolaget att hantera. Utredningen har heller inte hittat några andra exempel på bolag som nyttjar SSC:s tjänster. Dessutom använder bolag och myndigheter separata ekonomisystem och redovisningssystem, vilket kan tänkas skapa svårigheter vid en övergång till SSC. Statligt ägda bolag ska enligt ägarpolicy följa samma regler som noterade bolag.

18.4.3 Verksamhetsmässiga konsekvenser för staten

Bedömning: Statens styrning av samhällets alarmeringstjänst stärks. Det sker på flera olika sätt.

Genom att författningsreglera samhällets alarmeringstjänst genom lagstiftning som också kompletteras med föreskrifter framtagna av olika statliga myndigheter har staten tydligt satt upp ramarna för vem som ska ansvara för olika frågor och hur verksamheten i stort ska drivas. Detta oavsett vilken organisationsform som regeringen väljer för verksamheten.

Genom författningsregleringen kommer också den statliga tillsynen över verksamheten att stärkas.

Skälen för utredningens bedömningar

Utredningens förslag innebär att den statliga styrningen över samhällets alarmeringstjänst stärks, något som varit ett av syftena med utredningens arbete. Utredningen har lagt flera förslag som ökar den statliga styrningen.

Verksamheten författningsregleras, hjälporganen åläggs en skyldighet att ansluta sin verksamhet till den nationella alarmeringsfunktionen, kraven på informationsdelning mellan aktörerna ökas genom att en gemensam teknisk lösning ska tas fram liksom ett gemensamt system för geodata samt att alarmeringsfunktionen ska ställa under statlig tillsyn. Genom författningsregleringen, inklusive föreskrifter från olika statliga myndigheter, läggs ramarna för vem som ska ansvara för vad och hur verksamheten i stort ska bedrivas.

Det är också utredningens bedömning att en förbättrad samordning kräver att funktionen kan ha flera andra uppgifter utöver larmbehandling. Det handlar om uppgifter inom alarmeringen som har betydelse för den enskildes säkerhet och trygghet samt för samhällets skydd mot olyckor och för krisberedskapen

Den tekniska lösningen för informationsutbyte och informationsdelning finns inte färdigutvecklad i dag, men i takt med att den byggs upp och blir klar att börja använda ska den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen vara skyldiga att anpassa sina system till den tekniska lösningen och använda det gemensamma systemet för geodata. Hjälporganen ska se till att deras

system är kompatibla med den tekniska lösningen. Detsamma gäller utredningens förslag om ett gemensamt system för geodata.

Eftersom staten är delägare i SOS Alarm och part i alarmeringsavtalet kommer staten att behöva avsätta resurser för de förhandlingar som behöver genomföras med i första hand SKL, och med SOS Alarm när det gäller såväl det nu gällande konsortialavtalet som alarmeringsavtalet. Oavsett vilken organisationsform som väljs måste avtalen mot bakgrund av att verksamheten blir författningsreglerad ses över respektive sägas upp.

18.4.4 Verksamhetsmässiga konsekvenser för hjälporganen

Bedömning: Hjälporganen kommer att påverkas av utredningens olika förslag.

Samtliga hjälporgan kommer bland annat att åläggas en skyldighet att ansluta sig till den nationella alarmeringsfunktionen. I alarmeringslagen regleras också deras skyldigheter, ansvar och roller i larmbehandlingen. Förslagen innebär inte att hjälporganens ansvarsområden minskar. De statliga hjälporganen Polismyndigheten, Kustbevakningen, Sjöfartsverket och länsstyrelserna åläggs därmed också att ansluta sin verksamhet till den nationella alarmeringsfunktionen. Det medför inte att deras verksamhet minskar.

Utredningens förslag om en teknisk lösning liksom förslaget om ett gemensamt system för geodata kommer att ställa krav på hjälporganen att anpassa sina system så att dessa görs interoperabla.

Inget av de förslag som utredningen lägger innebär förändrat ansvar eller mandat enligt den speciallagstiftning som reglerar respektive hjälporgans verksamhet. Några författningsändringar i den speciallagstiftning som styr respektive hjälporgan har inte bedömts nödvändiga.

SOS Alarm kommer att behöva se över samtliga avtal, även de med hjälporganen, för att se om de behöver justeras, sägas upp alternativt säljas som en följd av genomförandet av utredningens förslag eller mot bakgrund av de bedömningar som utredningen gör när det gäller de krav som konkurrens- och upphandlingsrätten ställer.

De skyldigheter och åligganden som hjälporganen får genom utredningens förslag inkräftar inte på den kommunala självstyrelsen i större utsträckning än vad om är motiverat för att uppnå syftet med förslagen.

Skälen för utredningens bedömningar

Utredningens förslag kommer att påverka hjälporganen. I dag är anslutningen till SOS Alarm frivillig och reglerad i alarmeringsavtalet. De kommer att i alarmeringslagen åläggas en skyldighet att ansluta sin verksamhet till den nationella alarmeringsfunktionen. I alarmeringslagen regleras också deras skyldigheter, ansvar och roll i larmbehandlingen.

Från kommunalt håll har framförts farhågor för att kravet på medlyssning kommer att ställa nya och kostsamma krav på hjälporganen, bland annat att de kan riskera att behöva bygga upp nya egna centraler för att klara detta. Utredningen har bedömt att kravet på medlyssning är en viktig del i att få larmbehandlingen så sömlös som möjligt. Medlyssning ska som i dag tillämpas när det behövs för att kunna lösa uppgiften att behandla larmet snabbt och säkert. Medlyssning tillämpas redan i dag utan att det har inneburit att hjälporganen sett sig nödgade att av det skälet bygga upp egna centraler. Hjälporganen har redan i dag en skyldighet att vara nåbara dygnet runt för att kunna ta emot och respondera på ett larm som kommer till dem via SOS Alarm. Det nya kravet är i någon mening en författningsreglering av en ordning som redan tillämpas. Utredningen har också uppfattat att hjälporganen har efterfrågat utökade möjligheter till tidig medlyssning, eftersom detta uppfattas kunna underlätta snabba och effektiva hjälpinsatser. Tidig medlyssning är också något som regeringen pekar på i direktiven till utredningen. Dessutom kommer hjälporganen att kunna ge den nationella alarmeringsfunktionen i uppdrag att hantera medlyssningen. Mot denna bakgrund ser inte utredningen att det nya kravet skulle behöva innebära varken förändringar i verksamheten eller i kostnaderna i någon större omfattning.

Den av kommittén föreslagna tekniska lösningen kommer att ställa krav på hjälporganen att anpassa sina tekniska system för att kunna uppnå interoperabilitet. Utredningen bedömer att kostna-

derna för detta är begränsade och främst handlar om att bygga konverteringstjänster. Det måste följas upp framöver när utvecklingen av systemet kommit längre.

Det grundläggande verksamhetsansvaret för respektive hjälporgan så som det är definierat i olika författningar kommer inte att ändras vilket innebär att ansvarsfördelningen av olika samhällsuppdrag på olika nivåer kommer att bestå. Det innebär enligt utredningens bedömning också att det inte behövs några författningsändringar i den speciallagstiftning som styr respektive hjälporgan.

Polismyndigheten, Kustbevakningen, Sjöfartsverket och länsstyrelserna ansvarar i dag för den statliga delen av räddningstjänsten. Dessa kommer enligt utredningens förslag att vara skyldiga att ansluta sin verksamhet till den nationella alarmeringsfunktionen. Detta är en nödvändig konsekvens av att regeringen i direktiven till utredningen varit tydlig med att dessa myndigheter ska anslutas och vara en viktig del i samhällets alarmeringstjänst. Dessa myndigheter kommer att behöva anpassa sin verksamhet till de nya förutsättningarna. Anslutningen innebär vad utredningen kan bedöma inte att dessa myndigheters verksamhet ska minska i omfattning.

Den nya ordningen innebär inte heller några förändringar i vad som är statliga respektive kommunala uppgifter för det fall att regeringen väljer att behålla SOS Alarm. För det fall att regeringen väljer myndighetsalternativet så innebär det att SOS Alarms verksamhet förstatligas och det kommunala inflytande som funnits genom ägarskapet i bolaget och genom konsortialavtalet över verksamheten upphör.

De avtal som SOS Alarm har med bland annat hjälporganen behöver ses över för att se om de ska justeras, sägas upp eller säljas som en följd av genomförandet av utredningens förslag eller mot bakgrund av de bedömningar som utredningen gjort när det gäller de krav som konkurrens- och upphandlingsrätten ställer.

I båda organisationsmodellerna kommer hjälporganen att behålla en stor frihet att besluta om och styra över sina egna resurser eftersom det i den nya ordningen ges möjligheter att avtala med den nationella alarmeringsfunktionen att genomföra de delar av larmbehandlingen som inte omfattas av ensamrätten och som hjälporganen ansvarar för själva.

18.4.5 Verksamhetsmässiga konsekvenser för andra myndigheter

Bedömning: Några myndigheter kommer att behöva ta fram föreskrifter med anledning av den föreslagna lagstiftningen.

Några myndigheter kommer att få uppdrag av regeringen att utreda vissa frågor.

SSC ska ta över viss ekonomiadministrativ verksamhet från Alarmeringsmyndigheten SOS.

Skälen för utredningens bedömningar

Det finns flera myndigheter som utredningen föreslår ska få uppdrag av regeringen att t.ex. ta fram föreskrifter eller bedriva tillsyn. Dessa är Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Socialstyrelsen, Statskontoret, Lantmäteriet, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Sjöfartsverket, länsstyrelserna.

För SSC kommer den nya ordningen att innebära en utökad verksamhet då viss ekonomiadministrativ verksamhet ska tas över, om den nationella alarmeringsfunktionen inrättas i form av en myndighet. När det gäller utredningens bedömning av de ökade kostnaderna för myndigheten så behandlas dessa i avsnitt 18.9.3.

Utredningens förslag medför inte några konsekvenser för andra myndigheter än de som nämnts.

18.4.6 Verksamhetsmässiga konsekvenser för andra aktörer

Bedömning: Den författningsreglerade ensamrätten för den nationella alarmeringsfunktionen inskränker andras möjligheter till etablering och erbjudande av tjänster.

Säkerhets- och jourbranschen, trossamfunden och SKL Företag AB påverkas av utredningens förslag.

Skälen för utredningens bedömningar

Det faktum att utredningen föreslår en författningsreglerad *ensamrätt* för den nationella alarmeringsfunktionen att ta emot och behandla larm på nödnummer 112 och till larmbehandlingen anknytande tjänster, får konsekvensen att ingen annan får ägna sig åt dessa tjänster. Konsekvenserna begränsas av det faktum att den föreslagna lagstiftningen i mångt och mycket är en kodifiering av det som redan i praktiken gäller enligt alarmeringsavtalet. Ensamrätten är dock nödvändig för att kunna möta den ambition som regeringen ger uttryck för i direktiven till utredningen, att inrätta en stabil och robust alarmeringstjänst som inte längre bygger på frivilliga överenskommelser mellan staten och den kommunala sektorn.

I kapitel 11 har utredningen redogjort för aktörer som i dag bedriver kommersiella jour- och säkerhetstjänster inom säkerhetsbranschen. Från säkerhetsbranschens sida har man önskat att den nationella alarmeringsfunktionen inte ska få sälja kommersiella tjänster. Utredningen har bedömt att den nationella alarmeringsfunktionen ska få sälja kommersiella tjänster, under förutsättning att det sker *inom ramen för* den nationella rätten och EU-rättens regler om konkurrens, statsstöd, upphandling och de grundläggande friheterna etableringsrätt och rätten att tillhandhålla tjänster. Givet att så sker bedömer utredningen att varken andra aktörer eller marknaden kommer att påverkas på ett negativt sätt. Om den nationella alarmeringsfunktionen inte kan bedriva sin kommersiella verksamhet i enlighet med gällande rätt, får den kommersiella verksamheten avvecklas.

Det har inte varit möjligt för utredningen att beräkna antalet företag som berörs av utredningens förslag, storleken på företagen eller vilka branscher företagen är verksamma i. I de två största branschföreningarna finns drygt 200 (omkring 230) företag med en omsättning på omkring 50 miljarder årligen, varav några representeras i bägge föreningar.⁴ De berörs förstås i varierande utsträckning av utredningens förslag.

Det är inte bara Svenska kyrkan som föreslås kunna bli en hänvisningstjänst. Alla trossamfund ska ha den möjligheten. Det har

⁴ www.sakerhetsbranschen.se/ (hämtad 180313), <http://soff.se/> (hämtad 180313).

inte varit möjligt för utredningen att exakt ange vilka, eller hur många, trossamfund som kommer att omfattas av de nya reglerna. Om ett trossamfund ska anses tillhöra aktuell krets får avgöras av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Trossamfundet föreslås betala en avgift som motsvarar full kostnadstäckning. I dag betalar Svenska Kyrkan en skälig avgift.

Eftersom SKL Företag AB är delägare i SOS Alarm så kommer bolaget att bli berört som part i alarmeringsavtalet. Eftersom verksamheten kommer att författningsregleras, måste avtalet sägas upp oavsett vilken organisationsform som väljs. I detta sammanhang ska även frågan om SOS Alarms ägande i dotterbolaget YouCall AB ("YouCall") hanteras av den organisationskommitté eller den särskilde utredaren som ska få regeringens uppdrag att inrätta den nationella alarmeringsfunktionen. SOS Alarm äger 70 procent av YouCall och resten av bolaget ägs av Piteå Näringsfastigheter AB. Dessa bolag berörs således också av utredningens förslag.

Utredningens förslag kommer inte att få konsekvenser i någon större utsträckning för andra aktörer som t.ex. frivilligorganisationerna.

18.4.7 Konsekvenser för samhället i stort

Bedömning: En väl fungerande och samordnad alarmeringstjänst är en nödvändig del i vår samlade förmåga att hantera och stå emot händelser i hela hotskalan.

Skälen för utredningens bedömning

En väl fungerande alarmeringstjänst är inte bara viktig för enskilda nödställda. Det är också viktigt för samhällets samlade förmåga att hantera och skydda mot olyckor, krissituationer och lägen av mer allvarligt slag som höjd beredskap och krig. Det handlar om att se till att de samlade resurser och den samlade förmågan vi har i landet kan användas och göra nytta på bästa sätt för att skydda oss och vårt land samt de demokratiska värden som vårt samhälle bygger på.

18.4.8 Organisatoriska och personalmässiga konsekvenser

Bedömning: Utredningens förslag har organisatoriska och personalmässiga konsekvenser.

Skälen för utredningens bedömning

Allmänt

Utredningens förslag har organisatoriska och personalmässiga konsekvenser. Hur stora dessa blir beror för det första på vilken organisationsform som regeringen slutligen väljer för den nationella alarmeringsfunktionen och för det andra på hur den regionala organisationen kommer att se ut.

Organisationsform

Om bolagsformen väljs och SOS Alarm behålls så är de organisatoriska konsekvenserna begränsade eftersom det inte innebär ett överförande av verksamhet till ny juridisk person. SOS Alarm behöver dock, liksom i dag, se över om verksamheten drivs i enlighet med gällande rätt t.ex. rörande verksamhet av kommersiell karaktär.

För det fall att regeringen väljer organisationsformen statlig förvaltningsmyndighet blir konsekvenserna mycket större då det innebär ett förstatligande av den verksamhet som SOS Alarm driver i dag. Dessutom innebär det transformationskostnader av icke ringa slag som redogörs för nedan i följande avsnitt.

I kapitel 16 har utredningen närmare beskrivit och analyserat vad som gäller för de båda organisationsformerna och vad en kommande särskild utredare eller organisationskommitté kommer att behöva arbeta vidare med rent praktiskt, inför inrättandet av den nationella alarmeringsfunktionen.

Oavsett vilken organisationsform som regeringen slutligen väljer och hur processen att inrätta den nya nationella alarmeringsfunktionen än läggs upp så är det utredningens bedömning att alarmeringsverksamheten som sådan gynnas av stabila förutsättningar. Det har också varit en av utgångspunkterna för utred-

ningens arbete att ta till vara det som fungerar och att inte utan starka skäl ändra sådant som är väl fungerande i dagens ordning.

Regional indelning

Utredningen har i avsnitt 17.10 bedömt att den nationella alarmeringsfunktionens regionala organisation tills vidare, och i avvaktan på regeringens beredning av andra utredningsförslag som rör den regionala indelningen, bör utgå från den indelning som SOS Alarm har i dag, dock med siktet inställt på färre alarmeringscentraler. Utredningens förslag medför därför i det korta perspektivet inga organisatoriska eller personella konsekvenser för berörda aktörer. I ett längre perspektiv, och beroende på hur regeringen mer i detalj väljer att göra med den regionala indelningen, så kommer sådana konsekvenser att uppstå. I samband med ett beslut om genomförande av en sådan förändring, och när man vet mer om tidsplan m.m., så behöver en fördjupad konsekvensanalys genomföras med förslag på åtgärder för att motverka negativa konsekvenser i den operativa verksamheten.

SOS Alarm

SOS Alarms verksamhet har under flera år varit under utredning vilket av naturliga skäl har varit en utmaning för bolagets ledning och personal samt alla de som i dag har avtal med bolaget.

Som nämnts ovan kommer bolaget att ställas inför förändringar av verksamheten oavsett vilken verksamhetsform som regeringen slutligen väljer. Det kommer att vara viktigt för bolaget att förbereda sig och rusta sig inför kommande förändringar både rent praktiskt men också bland annat arbetsrättsligt.

Vid en ombildning av SOS Alarm till en statlig myndighet är avsikten att kärnverksamheten vid bolaget ska drivas vidare. Frågan om identitet mellan verksamheterna liksom frågan om tillämpligheten av reglerna i 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) vid övergång av verksamhet behöver också hanteras av den särskilde utredaren eller organisationskommittén. Vid en övergång av verksamhet från ett bolag till en myndighet behöver frågan om eventuell övergång av de rättigheter och skyldigheter på grund av

de anställningsavtal och de anställningsförhållanden som gäller vid tidpunkten för övergången till den nya arbetsgivaren beaktas. Den nämnda regeln i LAS innebär att anställningsavtal automatiskt går över från överlåtaren till förvärvaren, såvida arbetstagaren inte väljer att tacka nej till övergången. Denna konsekvens måste förstas beaktas i det fortsatta arbetet (jämför avsnitt 16.3.4).

Avsikten är att den nationella alarmeringsfunktionen, i det fall funktionen ska drivas i form av en statlig förvaltningsmyndighet, ska använda sig av de administrativa tjänster som SSC kan erbjuda. Det innebär troligtvis att det kommer att uppstå viss arbetsbrist vid SOS Alarm för den personal vars huvudsakliga sysselsättning är sådana administrativa uppgifter som SSC kan erbjuda. Utredningens bedömningar i termer av kostnader redovisas i avsnitt 18.9.3.

Risk för personalflykt och kompetenstapp

Vid organisationsförändringar eller andra ändringar inom en verksamhet så ska risken för personalflykt, och därmed kompetenstapp, inte underskattas om förändringen blir stor. Tapp av personal och kompetens är viktiga och kritiska faktorer som kan påverka den nationella alarmeringsfunktionens fortvarighet på ett negativt sätt.

Organisatoriska förändringar handlar i denna utredning dels om organisationsformen som sådan men också om frågan om den regionala indelningen. Utredningen föreslår ingen förändring i nuläget av nuvarande regional indelning. En förändrad organisationsform kan få stor påverkan på "kritiska" kompetenser inom specialistfunktioner som t.ex. it och verksamhetsutveckling men även för ledande positioner och funktioner inom den dagliga operativa driften och för SOS-operatörerna. Förändringar kan också komma att påverka t.ex. svarstider och förmågan att hantera större händelser och kriser samt möjligheterna att utveckla verksamheten.

Under etableringsperioden är det utredningens bedömning att effektiviteten hos ledning och stabsfunktioner kommer att påverkas, inte minst på grund av att etableringen kommer att ställa krav på bland annat framtagande av nya rutiner och liknande. Dessa kostnader kommer att vara större i en myndighetslösning än i en bolagslösning eftersom de förändringar som krävs är mer omfattande.

tande i myndighetslösningen. Utredningens bedömning av kostnaderna i en myndighetslösning framgår av avsnitt 18.9.3.

När det gäller den operativa verksamheten så är det utredningens bedömning att den som sådan påverkas i mindre utsträckning givet att avhoppet av SOS-operatörer inte blir för stort. En förutsättning är dock att genomförandet av beslutade förändringar är så pass väl planerat att det dagliga arbetet kan fortgå utan störningar.

Det måste också tas med i beräkningen att en ny organisation eller en förändrad verksamhet i övrigt på sikt kan ställa nya eller ökade krav på särskild kompetens och andra rutiner i t.ex. larmbehandlingen.

De nämnda aspekterna behöver både SOS Alarm och alla hjälporgan analysera inför en kommande nyordning. Men kanske att detta trots allt är särskilt viktigt för SOS Alarm, som emellanåt har haft svårt att rekrytera personal. SOS Alarm kommer att behöva se över gällande affärsplan för 2017–2019 inklusive bemannings- och rekryteringsplaner. Mot bakgrund av den budgetförstärkning som SOS Alarm fått inför 2018 och regeringens krav om ökad bemanning och förkortade svarstider så måste en fortsatt satsning på bemanning inom den operativa verksamheten inklusive ledarskap dygnet runt fortsätta. Detsamma gäller bolagets krisberedskap.

Utredningen har inte haft i uppdrag att utreda kompetensbehoven hos den nationella alarmeringsfunktionen, ej heller hos hjälporganen. Eftersom den nya ordningen i stort innebär en formalisering av dagens gränssnitt mellan hjälporganen och SOS Alarm så bedömer utredningen att det inte ställs några omedelbara krav på förändrad kompetens hos den nationella alarmeringsfunktionen, ej heller hos hjälporganen. Ett löpande kompetensutvecklingsarbete behöver självfallet ske även fortsatt, både hos den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen.

Hjälporganen ska inte behöva bygga upp egna alarmeringscentraler

I direktivet till utredningen anges att den nationella alarmeringsfunktionen bör utformas på ett sådant sätt att några andra alarmeringscentraler inte ska behöva byggas upp i någon större omfattning.⁵

I kapitel 8 har utredningen närmare beskrivit hur den nationella alarmeringsfunktionens roll i larmbehandlingen ska se ut. En stor flexibilitet föreslås, vilket innebär att den *nationella alarmeringsfunktionen*, oavsett organisationsform, ska kunna ges uppdrag att tillhandahålla i princip ”fullständig larmbehandling” till de hjälporgan som så önskar och då genom enskilda överenskommelser.

Med en sådan flexibilitet när det gäller omfattningen av den larmbehandling som den nationella alarmeringsfunktionen kan genomföra på hjälporganens uppdrag, ser inte utredningen att det skulle finnas några starka skäl för hjälporganen att inte nyttja alarmeringsfunktionens tjänster utan att de i stället skulle anse sig nödgade att börja bygga upp nya egna larmcentraler. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att, såvitt avser denna fråga, utredningens förslag inte kommer att medföra några särskilda kostnadsförändringar för hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen jämfört med dagens situation.

18.4.9 Konsekvensen av tidsplanen för inrättandet

Bedömning: Inrättandet av den nationella alarmeringsfunktionen kräver förberedelsearbete oavsett vilken organisationsform som väljs. Tidsåtgången för dessa förberedelser påverkar tidsplanen.

Skälen för utredningens bedömning

I kapitel 19 redogör utredningen för tidsplanen för inrättandet av den nya nationella alarmeringsfunktionen, faktorer som kan påverka tidsplanen och kritiska faktorer under inrättandet som kan påverka tidsplanen.

⁵ Dir. 2015:113 s. 6.

18.5 Betydelsen för Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Bedömning: Förslagen ligger helt i linje med Sveriges åtaganden till följd av EU-medlemskapet.

Skälen för utredningens bedömning

Frågan om förslagets betydelse för Sveriges anslutning till Europeiska unionen är en sådan aspekt som enligt 6 och 7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning ska belysas i ett betänkande.

Utredningen har enligt direktivet⁶ haft att genomgående analysera förslagets förenlighet med gällande rättsligt regelverk, särskilt det EU-rättsliga. Det har gjort framförallt i kapitel 6.

Utredningen bedömer att förslagen ligger helt i linje med Sveriges åtaganden till följd av EU-medlemskapet.

18.6 Betydelse för den kommunala självstyrelsen

Bedömning: Förslagen inskränker inte den kommunala självstyrelsen mer än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med den föreslagna författningsregleringen.

Skälen för utredningens bedömning

I avsnitt 6.2.1 har utredningen redogjort för gällande rätt när det gäller skyddet för den kommunala självstyrelsen enligt 14 kap. 3 § regeringsformen. En inskränkning av den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett inskränkningen. Bestämmelsen innebär att inskränkningar i den kommunala självstyrelsen ska göras med tillämpning av en proportionalitetsprincip.

⁶ Dir. 2015:113 s. 14.

Utredningens förslag innebär att kommuner och landsting åläggs att ansluta sig till den nationella alarmeringsfunktionen. Denna utvidgning av kommunernas och landstingens skyldigheter innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Utredningen har gjort bedömningen att inskränkningen inte kan anses gå utöver vad som är nödvändigt för att åstadkomma en i samhället samordnad alarmeringstjänst på sätt som motsvarar regeringens ambitioner i direktiven till utredningen. Mot denna bakgrund får förslagen, som författningsreglerar en ordning som i praktiken redan pågår inom kommunerna och landstinget, betraktas som nödvändiga och befogade ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

18.7 Betydelsen för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Bedömning: En stärkt och samordnad nationell alarmeringsfunktion kommer att ge bättre förutsättningar i det brottsbekämpande och brottsförebyggande arbetet. Detsamma gäller utredningens förslag om utökade möjligheter att utbyta information när hjälporganen riskerar att utsättas för hot eller skadegörelse.

Skälen för utredningens bedömning

En stärkt och samordnad alarmeringstjänst kan bidra till snabba ingripanden vid händelser som innefattar eller kommer sig av brottslig verksamhet. Ett kommande gemensamt system för geodata liksom en lösning för informationsdelning kommer också att underlätta för Polisen i det brottsbekämpande arbetet. Detsamma gäller de uppdrag som den nationella alarmeringsfunktionen föreslås få inom samhällets skydd mot olyckor och krisberedskap.

Utredningen lägger också förslag som kan bidra till att skydda blåsljuspå personal vid ingripanden där de riskerar att utsättas för hot och våld (jämför avsnitt 15.5.7).

18.8 Konsekvenser för den offentliga servicen

Bedömning: En stärkt och samordnad nationell alarmeringsfunktion stärker också tillgången till den service som funktionen ska ge personer i nöd.

Skälen för utredningens bedömning

Samhällets alarmeringstjänst är att anse som ett offentligt åtagande och därmed en viktig del i den offentliga servicen. Det har varit en viktig utgångspunkt för utredningen att nödställdas tillgång till säker, snabb och relevant hjälp ska vara så likvärdig som möjligt över hela landet, oberoende av geografi. Det är viktigt att alla som bor och verkar runt om i landet känner en trygghet i att samhället finns där när hjälp är påkallad. Med en författningsreglerad ordning för samhällets alarmeringstjänst ger utredningens förslag förutsättningar för tydligare roller och ansvar i systemet, vilket i sig förbättrar förutsättningarna för den offentliga servicen. Utredningen föreslår dessutom att den nationella alarmeringsfunktionen får ett breddat grundläggande uppdrag som utöver en författningsreglerad ensamrätt gällande mottagande av larm på nödnummer 112 och genomförandet av en första sortering, även inkluderar en ensamrätt för den nationella alarmeringsfunktionen när det gäller uppgifter inom alarmeringen som har betydelse för den enskildes säkerhet och trygghet samt för samhällets skydd mot olyckor och för krisberedskapen Säkerställandet av dessa till larmbehandlingen anknytande tjänster hos den nationella alarmeringsfunktionen stärker hjälpanordningens möjligheter till bland annat tidigt och adekvat ingripande vid kriser eller större händelser.

18.9 Kostnadmässiga konsekvenser

18.9.1 Allmänt om de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag

Bedömning: Utredningens förslag kommer att få ekonomiska konsekvenser för staten och hjälporganen både på kort och lång sikt. Det handlar såväl om övergångskostnader, påverkan på driftskostnader, kostnader på lång sikt som om samhällsekonomiska effekter.

Skälen för utredningens förslag

Kostnader och finansieringen av dessa

När det gäller de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag är det viktigt att komma ihåg att utredningen inte har haft i uppdrag att bygga upp någon helt ny verksamhet. Det har handlat om att föreslå förändringar av en verksamhet som redan drivs av SOS Alarm och hjälporganen. Det finns således redan i dag en ekonomi och finansiering som utredningen kunnat ha som utgångspunkt i analysen av vilka konsekvenser utredningens förslag får för olika aktörer när det gäller t.ex. kostnadsbild och finansiering.

Utredningen har haft i uppdrag att jämföra de båda organisationsformerna statlig förvaltningsmyndighet och bolag och analysera de ekonomiska konsekvenserna och finansieringen av ett inrättande.

I analysen har utredningen bedömt att de *kostnader* som kommer att uppstå och/eller påverkas som en följd av utredningens förslag kan, beroende på när i tid de uppstår, indelas i

- övergångs- och transformationskostnader,
- förändrade driftskostnader,
- kostnader på längre sikt.

Övergångs- och transformationskostnader är kostnader av engångskaraktär som uppstår som en direkt följd av t.ex. en förändrad organisationsform. Dessa kostnader kan, även om de är av engångs-

karaktär, ibland fördela sig över flera år, beroende på hur länge transformationen pågår.

Driftskostnader är årliga löpande kostnader för att driva verksamheten och dessa kan naturligtvis också påverkas eller uppstå som en följd av utredningens förslag.

Till *kostnader på längre sikt* hör kostnader som uppkommer efter att förslagen genomförts och som inte är att se som övergångskostnader eller driftskostnader.

Utredningen kan konstatera att vissa kostnader är mer svårbedömda än andra och det har olika orsaker. *En orsak* är att omfattningen av vissa kostnader är beroende av framtida utfall av förhandlingar mellan regeringen och SKL. *En annan orsak* är att vissa kostnader kan preciseras närmare först när vissa främst tekniska utvecklingsfrågor kommit längre och utredningens förslag börjar genomföras. *En tredje orsak* är att vissa kostnader påverkas av kommande beslut av regeringen och riksdagen som inte specifikt rör alarmeringstjänsten.

Utredningen har i analysen av kostnadskonsekvenserna av en förändrad organisationsform från dagens SOS Alarm till en statlig förvaltningsmyndighet tagit hjälp av Pricewaterhousecoopers (PWC). Även om PWC:s beräkningar är förknippade med vissa osäkerheter, bland annat till följd av att det inte gått att förutse alla delar i utredningens förslag vid tidpunkten för analysen, har utredningen gjort bedömningen att PWC:s rapport ändå utgör ett rimligt gott underlag för att kunna uppskatta de huvudsakliga kostnader som kan komma att uppstå som en följd av en organisationsförändring.⁷ Även om den rapport som PWC tagit fram tar sikte på just organisationsförändringen från bolag till statlig förvaltningsmyndighet, så finns i rapporten delar som utredningen bedömt som användbara även det fall att SOS Alarm behålls som bolag.

⁷ SOS Alarm har också till 112-utredningen inkommit med ett beräkningsunderlag från företaget Nordic PA Consulting, även detta underlag har tagits fram för att beräkna kostnader för att övergå från aktiebolag till myndighet. Nordic PA Consulting har beräknat att de totala kostnaderna för att övergå från ett aktiebolag till en myndighet beräknas uppgå till mellan 777 och 932 miljoner kronor. 112-utredningen har utgått ifrån att SOS Alarm önskar kvarstå i bolagsform, varför underlaget är att betrakta som en partsinlaga. 112-utredningen har heller inte i underlaget kunnat identifiera de kostnader som uppstår som en konsekvens av myndighetsreformen från övriga löpande kostnader för verksamheten, vilket minskat relevansen i underlaget.

Utredningen har bedömt att vissa övergångskostnader kommer att uppstå oavsett vilken organisationsform som slutligen väljs för den nationella alarmeringsfunktionen. Utredningen redogör samlat för dessa i avsnitt 18.9.6.

Utredningen har också haft att föreslå en *finansiering* av de kostnader som uppkommer till följd av utredningens förslag. I denna del har det bland annat handlat om att se vilka kostnader, i vilken mån och hur staten eller andra aktörer ska finansiera dessa.

När det gäller finansieringen inom olika utgiftsområden inom ramen för statsbudgeten så regleras statens ersättning till SOS Alarm i dag inom utgiftsområde 6 och anslaget 2:5 Ersättning till SOS Alarm Sverige AB för alarmeringstjänst enligt avtal. Vid en fortsatt bolagslösning behöver alarmeringsavtalet formuleras om till en ägaranvisning som beslutas på bolagsstämma. Dessutom behöver anslaget antagligen ses över utifrån möjligheterna att räkna upp nivån givet indexutvecklingen. Vid en myndighetslösning behöver anslaget omvandlas till ett förvaltningsanslag för myndigheten Alarmeringsmyndigheten SOS:s förvaltningsutgifter inom utgiftsområdet, på samma sätt som t.ex. MSB:s förvaltningsanslag 2:6.

I redovisningen nedan omnämner utredningen genomgående anslaget enligt den benämning som gäller i dag. Utredningen utgår från att anslaget framöver kommer att behöva ses över, justeras, ges ett nytt namn, ett nytt ändamål och fördelas till den nationella alarmeringsfunktionen.

När det gäller finansieringen av förslagen föreslår utredningen huvudsakligen omfördelningar av medel inom utgiftsområde 6 i statsbudgeten. I vissa fall anser utredningen dock att det kan vara relevant att fördela medel mellan flera av utgiftsområdena för att finansiera förslagen. Det handlar då om de förslag vars syfte överensstämmer med ändamålen för anslag inom andra utgiftsområden. Utredningen har i sin bedömning av finansieringskällor i statsbudgeten följande utgiftsområden och anslag i åtanke:

Tabell 18.1 Finansieringskällor

Utgiftsområde, anslag	Omfattning 2018 (mnkr) enligt budgetpropositionen för 2018
Utgiftsområde 1, anslag 4:1 Regeringskansliet m.m.	7 779
Utgiftsområde 1, anslag 5:1 Länsstyrelserna m.m.	2 979
Utgiftsområde 2, Samhällsekonomi och finansförvaltning, anslag 1:18, Digitaliseringsmyndigheten	177
Utgiftsområde 4 Rättsväsendet, anslag 1:1 Polismyndigheten	24 516
Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap	58 068
Utgiftsområde 6, anslag 2:1 Kustbevakningen	1 142
Utgiftsområde 6, anslag 2:4 Krisberedskap	1 286
Utgiftsområde 6, anslag 2:5 Ersättning till SOS Alarm Sverige AB för alarmeringstjänst enligt avtal	305
Utgiftsområde 6, anslag 2:6 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	1 169
Utgiftsområde 9, Hälsovård, sjukvård och social omsorg, anslag 8:1 Socialstyrelsen	659
Utgiftsområde 18, Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik, anslag 1:6 Lantmäteriet	564
Utgiftsområde 22, Kommunikationer, anslag 1:4 ersättning för sjöräddning och fritidsbåtsverksamhet	188
Utgiftsområde 22, anslag 2:5 Driftsäker och tillgänglig elektronisk kommunikation	146
Utgiftsområde 25, allmänna bidrag till kommuner, anslag 1:1 Kommunalekonomisk utjämning	99 808

- *Regeringskansliet m.m.* Anslaget får användas för Regeringskansliets förvaltningsutgifter. Anslaget får även användas för utgifter för utrikesrepresentationen, kommittéväsendet och gemensamma ändamål (hyror, kapitalkostnader m.m.).
- *Länsstyrelserna m.m.* Anslaget får användas för de 21 länsstyrelsernas förvaltningsutgifter samt för ersättningar till samverkansorgan och landsting för de uppgifter som dessa övertagit från länsstyrelserna i vissa län. Anslaget får användas för regeringens behov av vissa mindre utvecklingsinsatser och visst europeiskt samarbete. Anslaget får även användas för utgifter för den svenska offentliga medfinansieringen av tekniskt stöd i de terri-

toriella programmen Nord, Sverige-Norge, Botnia-Atlantica, Norra Periferin samt delfinansiering av förvaltningsorganisationen för Laponiatjuottjudus.

- *Digitaliseringsmyndigheten*. Anslaget får användas för Digitaliseringsmyndighetens förvaltningsutgifter. Anslaget får användas för utgifter för styrning, samordning och uppföljning av digitaliseringen av den offentliga förvaltningen samt för den nationella digitala infrastrukturen. Anslaget får användas för utgifter för E-legitimationsnämndens verksamhet i den mån den inte finansieras med avgifter samt för andra förvaltningsgemensamma tjänster och funktioner.
- *Polismyndigheten*. Anslaget får användas för utgifter avseende Polismyndighetens verksamhet. Anslaget får också användas för avvecklingsutgifter som kan uppstå till följd av den genomförda ombildningen av Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna och Statens kriminaltekniska laboratorium. Därutöver får anslaget användas för bidrag till organisationer som hjälper personer att lämna ett liv i kriminalitet (avhopparverksamhet).
- *Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap*. I vissa fall har utredningen inte kunnat ange något specifikt anslag för finansieringen. I dessa fall hänvisat utredningen till att frågan om finansieringen får hanteras i den fortsatta beredningen, dock med utgångspunkten att finansieringen kan ske inom utgiftsområdet. Utgiftsområdet omfattar flera anslag med olika ändamål. De övergripande målen med utgiftsområdet är att värna samhällets funktionalitet och förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter. Hävdandet av vårt lands suveränitet är vidare en förutsättning för att Sverige ska kunna uppnå målen för vår säkerhet.
- *Kustbevakningen*. Anslaget får användas för att finansiera Kustbevakningens verksamhet att utföra sjöövervakning och annan kontroll- och tillsynsverksamhet samt räddningstjänst till sjöss. Anslaget får även användas till Kustbevakningens kostnader för samordning av de civila behoven av sjöövervakning och sjöinformation.

- *Krisberedskap.* Anslaget får användas för att finansiera åtgärder som stärker samhällets samlade beredskap och förmåga att hantera allvarliga kriser och deras konsekvenser. Anslaget får också i viss utsträckning finansiera åtgärder för att kunna ge stöd till och ta emot stöd från andra länder vid en allvarlig kris eller inför en möjlig allvarlig kris. Anslaget får även i viss utsträckning finansiera åtgärder som syftar till att skapa eller vidmakthålla förmågan till höjd beredskap för det civila försvaret. Anslaget får även i viss utsträckning användas för att finansiera offentliga aktörers kostnader i samband med extraordinära händelser.
- *Ersättning till SOS Alarm Sverige AB för alarmeringstjänst enligt avtal.* Anslaget får användas för att finansiera ersättning från staten till SOS Alarm Sverige AB enligt avtal.
- *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.* Anslaget får användas för att finansiera Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps förvaltningsutgifter. Anslaget får finansiera verksamhet avseende skydd mot olyckor, krisberedskap, civilt försvar samt beredskap och indirekta kostnader för internationella räddnings- och katastrofinsatser samt andra internationella insatser inom ramen för EU-samarbetet och Nato/PFF. Vidare får anslaget finansiera verksamhet för att upprätthålla beredskap samt indirekta kostnader beträffande Myndigheten för samhällsskydd och beredskapsförmåga att stödja utlandsmyndigheter och nödställda i en situation då många svenska medborgare eller personer med hemvist i Sverige drabbas till följd av allvarlig olycka eller katastrof i utlandet. Anslaget får även användas för bidrag till främjande av den enskilda människans förmåga. Anslaget får även finansiera utbildningsverksamhet inom området. Anslaget får även finansiera verksamhet med anledning av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Anslaget får även finansiera den verksamhet som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap genomför inom områdena massmediernas beredskap, kunskaps-spridning och information om säkerhetspolitik, information om försvar, samhällets krisberedskap och totalförsvar samt opinionsundersökningar. Anslaget får även finansiera drift och vidmakthållande av vissa reservfunktioner inom etermedia. Anslaget får även användas för stöd till frivilliga försvarsorganisationer.

- *Socialstyrelsen*. Anslaget får användas för Socialstyrelsens förvaltningsutgifter och för förvaltningsutgifter för Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd.
- *Lantmäteriet*. Anslaget får användas för Lantmäteriets förvaltningsutgifter.
- *Ersättning för sjöräddning och fritidsbåtsverksamhet*. Anslaget får användas för utgifter inom Sjöfartsverkets ansvarsområde som inte finansieras via handelssjöfarten, såsom flyg- och sjöräddning, isbrytningsverksamhet samt fritidsbåtsinfrastruktur.
- *Driftsäker och tillgänglig elektronisk kommunikation*. Anslaget får användas för utgifter för åtgärder samt samordningsinsatser för driftsäkra och tillgängliga elektroniska kommunikationer. Detta inbegriper stöd till bredbandsprojekt i områden där utbyggnad inte genomförs på marknadsmässig grund. Anslaget får användas för utgifter för åtgärder för driftsäkra och robusta elektroniska kommunikationer för att skydda kommunikationerna mot allvarliga hot och påfrestningar i fredstid samt för samhällsomfattande tjänster inom området elektronisk kommunikation. Anslaget får användas för administration av åtgärderna.
- *Kommunalekonomisk utjämning*. Anslaget ändamål är att ge kommuner och landsting goda och likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Anslaget får användas för utgifter för statsbidrag till kommuner och landsting enligt lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning. Anslaget används även som ett instrument för ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Utredningen har också haft att analysera eventuella samhällsekonomiska konsekvenser av utredningens förslag. Utredningen beskriver de samhällsekonomiska effekter som väntas följa av de olika förslagen i avsnitt 18.9.12.

Utredningens modell för analys av de ekonomiska konsekvenserna

I avsnitten 18.9.3 och 18.9.4 analyserar utredningen de ekonomiska konsekvenserna av organisationsfrågan. Därefter analyserar utredningen övriga förslag.

Utredningen har valt att för vart och ett av utredningens förslag och bedömningar analysera olika kostnader och föreslå finansiering av dessa.

18.9.2 SOS Alarms ekonomi i dag

En utgångspunkt för beräkningen av de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag och bedömningar, både i bolags- och myndighetsalternativet är den ekonomiska situation som råder i bolaget SOS Alarm i dag. En kort redogörelse för bolagets ekonomi sker därför i det följande. Redovisningen av bolagets ekonomi görs utifrån nu gällande organisation. Det är dock 2016 års siffror som utgjort grunden för den särskilda analys som genomförts av eventuella kostnader som en myndighetslösning skulle medföra, varför detta års siffror varit utgångspunkten i redovisningen av bolagets ekonomi.

Under 2017 har bolaget genomgått en större omstrukturering vilket lett till att all produktion är samordnad inom verksamhetsområdet Produktion, samt att all verksamhet kopplad till marknad, tjänsteutveckling och försäljning samordnas inom verksamhetsområde Affär. Förändringen har genomförts för att kunna uppnå effektiviseringar genom en mer sammanhållen produktionskedja. De tidigare verksamhetsgrenarna Alarmering och beredskap respektive Säkerhet och jour har ersatts av sju tjänsteområden, se vidare tabell 18.2.

Bolagets kostnader 2016

Bolagets kostnader redovisas nedan fördelade mellan de sju tjänsteområdena.

De tjänstespecifika kostnaderna rör t.ex. kostnader för inhyrd kompetens och andra rörliga kostnader.

Bolagets affärsområdeskostnader består huvudsakligen av kostnader för ledning, verksamhetsutveckling, avtalshantering och liknande för respektive verksamhet, medan säljkostnader enbart rör säkerhets- och jourtjänster.

Produktionskostnaderna avser till 70 procent kostnader för operativ personal, medan övriga kostnader i huvudsak avser lokalkostnader.

It-kostnaderna är i huvudsak fasta kostnader. Dessa uppskattas till 95 procent röra SOS Alarms produktionssystem Coord Com. I kostnaden ryms även en mindre andel kundsupport och andra systemkostnader.

Företagsgemensamma kostnader avser kostnader för VD och stab, HR, Hållbarhetsfunktion, ekonomi, säkerhet, utbildning och liknande.

Tabell 18.2 Kostnader SOS Alarm 2016 (tkr)

2016 (tkr)	Kostnad
Direkta kostnader: Tjänstespecifika	-90 996
Delade kostnader:	
Affärsområdesspecifika	-8 744
Kundsupport	-37 237
Sälj	-15 482
Produktion	-514 024
It	-169 236
Företagsgemensamma	-103 872
Summa delade kostnader	-848 595
Summa	-939 591

Bolagets intäkter 2016

Intäkterna redovisas nedan fördelade på de tidigare verksamhetsgrenarna Alarmering och beredskap respektive Säkerhet och jour för att tydliggöra vilka intäkter som i huvudsak rör samhällsuppdraget och vilka intäkter som i huvudsak rör bolagets kommersiella verksamhet. Intäkterna från avtalen med kommuner och landsting uppgick under 2016 till omkring 400 miljoner kronor. Dessa fördelade sig på avtal gällande kommunal räddningstjänst (121 miljoner kronor) samt avtal gällande vård (280 miljoner kronor).

Bolagets intäkter från avtal med staten under samma år uppgick till cirka 250 miljoner kronor och innehöll ersättning för den s.k. 112-tjänsten, VMA och 113 13. Bolagets intäkter om 23 miljoner kronor för krisberedskap kommer i huvudsak från avtal med kommuner och landsting för tjänster inom krisberedskapen samt ersättning enligt samverkansavtalet med MSB (7 miljoner kronor).

Intäkterna för säkerhets- och jourtjänsterna uppgick till 328 miljoner kronor.

Därutöver hade bolaget vissa övriga intäkter under året som sammanlagt uppgick till 15 miljoner kronor. I kategorin övriga intäkter ingår intäkter från Jourhavande präst, avtal med Sjukvårdens larmcentral (SVLC), samt olika tilläggstjänster inom vårdområdet.

Tabell 18.3 SOS Alarms intäkter 2016

SOS Alarms intäkter	2016
Alarmering och beredskap, varav:	688
– Alarmeringsavtalet	249
– Kommunal räddningstjänst	121
– Vård – prioritering och dirigering	280
– Krisberedskap	23
– Övriga tjänster	15
Säkerhet och jourtjänster	328
Summa intäkter	1017

Utredningen har noterat att regeringen i budgetpropositionen för 2018 tillskjutit ytterligare medel inom ramen för alarmeringsavtalet under 2018, 2019 och 2020, i syfte att skapa förutsättningar för förbättrade svarstider och fortsatt utveckling av verksamheten vid SOS Alarm.⁸ Ersättningen från staten uppgår under åren till cirka 305 miljoner kronor årligen. Av dessa medel har 25 miljoner kronor årligen enligt alarmeringsavtalet avsatts särskilt för bolagets uppdrag att utveckla tjänster och tekniska system för att stödja ansvariga aktörer vid hanteringen av kriser i enlighet med punkten 3.17 i alarmeringsavtalet, samt för bolagets förmåga att möta totalförsvarets behov.

⁸ Prop. 2017/18:01, utgiftsområde 6 s. 91.

Bolaget har ett stort behov av it-investeringar

SOS Alarms verksamhet produceras till stor del i verksamhets-systemet Coord Com. Kostnaderna för systemet (vilka uppgick till knappt 170 mkr 2016, se tabell 18.2. Kostnaderna avser hela it-kostnaden för SOS Alarm, men en övervägande del avser Coord Com inklusive tillhörande infrastruktur, samt support och underhåll) fördelas i dag över samtliga tjänster som SOS Alarm tillhandahåller. I SOS Alarms verksamhet ställs höga krav på it-infrastrukturens robusthet och redundans. Det innebär att kostnaderna för it är höga relativt andra bolag. Under senare år har det i bolaget varit nedprioriterat att investera i it till följd av bristande resurser. Kostnaderna har också varit förhållandevis låga under senare år eftersom nuvarande system i princip är avskrivet. Bolaget har därför ett behov av stora teknikinvesteringar under kommande år. Enligt gällande affärsplan antas de två kommande årens teknikinvesteringar uppgå till 100 miljoner kronor per år.⁹

18.9.3 Ekonomiska konsekvenser av organisationsformen statlig myndighet

Bedömning: Själva ombildandet av SOS Alarm till en statlig förvaltningsmyndighet kommer att kosta drygt 150 miljoner kronor.

Som en följd av ombildandet kommer ett antal kostnader för bland annat uppsägning av personal och VD, rekrytering av ny kompetens och övriga omkostnader om sammanlagt cirka 25–29 miljoner kronor att tillkomma.

Kostnaderna för driften av Alarmeringsmyndigheten SOS kommer vara cirka 5–8 miljoner kronor högre per år än om verksamheten fortsatt drivs inom ramen för ett bolag.

På längre sikt väntas inga övergångskostnader uppstå.

Finansieringen av kostnaderna för ombildandet och övriga kostnader till följd av ombildandet bör ske inom statsbudgetens Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap, anslag 2:4, Krisberedskap. De ökade driftskostnaderna föreslås finansieras

⁹ Nordic PA Consulting s. 9, PWC s. 8, 20.

inom Utgiftsområde 6. På längre sikt kan löpande pensionskostnader uppstå. Pensionskostnader är högre i en myndighet än i ett bolag. Dessa kostnader har inte kunnat beräknas.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen har låtit PWC genomföra en beräkning av vilka kostnader som kan förväntas uppkomma – och storleken på dessa – till följd av en organisationsförändring från SOS Alarm till en statlig förvaltningsmyndighet. Följande redovisning baseras på PWC:s rapport om inget annat sägs.¹⁰ De slutliga bedömningar som gjorts är emellertid utredningens egna.

De ekonomiska konsekvenserna av organisationsförändringen har inte kunnat beräknas i detalj, bland annat eftersom konsekvenserna påverkas av olika faktorer i genomförandet, såsom eventuella förhandlingar mellan regeringen och SKL, liksom av överenskommelser om hantering av ingångna avtal som bolaget gjort. Det innebär att det inte har varit möjligt att göra någon beräkning av framtida kassaflöden med beaktande av sådant som investeringar och inflation. Analysen har tagits fram på en aggregerad nivå, utifrån de krav som ställs i direktiven och i kommittéförordningen. Utredningen har i arbetet utgått ifrån att en organisationskommitté eller särskild utredare får utreda och specificera genomförandet på en mer detaljerad nivå.

Övergångs- och transformationskostnader

I övergångs- och transformationskostnaderna inryms såväl kostnader för att avveckla SOS Alarm som kostnader för att etablera den nya statliga förvaltningsmyndigheten.

Vissa av dessa kostnader uppstår samtidigt, men i stort utfaller kostnaderna för etableringen när myndigheten är inrättad, dvs. under det första verksamhetsåret. Utredningen bedömer att inrättandet av myndigheten kan ske per den 1 januari 2021. Detta beskrivs närmare i kapitel 19.

¹⁰ PWC (2017) 112-utredningen – kostnader för att avbolagisera SOS Alarm.

Utköp av aktier

I konsortialavtalet mellan SKL Företag AB och regeringen regleras hur aktieandelarna ska värderas vid en försäljning mellan parterna. Den exakta köpeskillingen för statens utköp av SKL Företags AB:s aktier är en förhandlingsfråga. I avtalet finns en klausul som anger att om överenskommelse om pris inte kan träffas mellan ägarna, så ska aktiepriset slutligt bestämmas genom skiljedom. Utredningen uppskattar att en framtida köpeskillning skulle kunna beräknas med utgångspunkt i 50 procent av värdet av bolagets egna kapital, dvs. till 146 miljoner kronor. Till detta kommer att staten behöver köpa 30 procent av aktierna i SOS Alarms dotterbolag YouCall. Utredningen har på motsvarande sätt uppskattat en köpeskillning till omkring 5 mkr, baserat på 30 procent av bolagets egna kapital.

Förutom själva köpeskillingen för den andre delägarens aktier i bolagen, uppkommer också vissa andra kostnader som kan betecknas som transaktionskostnader. Det handlar t.ex. om kostnader för värdering av bolagen, kostnader för finansiell och legal due diligence samt kostnader för själva förhandlingen och överlåtelseavtal. Dessa kostnader har beräknats till 1,5–2 miljoner kronor och faller ut 2020. Kostnaderna avser bägge bolagen.

Likvidering av SOS Alarm

Kostnaden för en likvidering av SOS Alarm uppskattar utredningen till *minst* 50 000 kronor. Om bolaget efter likvidering fortsatt har förpliktelser mot andra, t.ex. i form av avskrivningar, lokalhyror licenser etc., kan kostnaden bli väsentligt högre. Utredningen har ansett att större delen av dessa kostnader uppkommer som ökade driftskostnader (se nedan), men för att också kunna omfatta kvarstående förpliktelser, har utredningen slutligen uppskattat att kostnaden för likvideringen kan uppgå till 100 000 kronor under 2020.

Uppsägning av VD och personal

Till kostnaderna för att avveckla SOS Alarm kommer också uppsägningskostnader för administrativ personal samt för uppsägning av bolagets VD.

Utredningen bedömer att omkring 20 befintliga administrativa tjänster hos SOS Alarm ska ersättas av köp av tjänster från Statens servicecenter (SSC) till en kostnad om 5,6 miljoner kronor under 2020. Beräkningen baseras på en årskostnad per årsarbetskraft om 560 000 kronor (x 1,5 för inkludering av arbetsgivaravgift) och en uppsägningstid om sex månader. Utredningen bedömer att en uppstartskostnad tillkommer för att ansluta den nationella alarmeringsfunktionen till SSC och uppskattat den till cirka 2 miljoner kronor under 2020. Kostnaden baseras på SSC:s uppskattning.

Utredningen bedömer vidare att omkring tio personer i administrativa funktioner på SOS Alarm behöver sägas upp i samband med ombildningen. Bedömningen är gjord utifrån erfarenheten av ombildningen av Apotekens Service AB till en myndighet. När E-hälsomyndigheten bildades, sades sju-åtta personer upp eller pensionerades till följd av ombildandet. Apotekens service hade dock anlitat konsulthjälp för stora delar av sin administration, vilket förklarar att siffran inte var högre. Kostnaderna för att hantera och finansiera uppsägningar av tio anställda i administrativa funktioner har uppskattats till cirka 2,8 miljoner kronor. Kostnaden är beräknad utifrån en årskostnad om 560 000 kronor och en uppsägningstid om 6 månader.

Kostnaden för att säga upp bolagets VD uppskattas till cirka 3 miljoner kronor vilket motsvarar en lönekostnad för VD under dennes uppsägningstid på 12 månader. Kostnaderna väntas fördelas jämnt mellan åren 2020 och 2021.

Lån och bankåtaganden

Befintliga lån och bankåtaganden måste också lösas. Kostnaden för detta har inte kunnat uppskattas av PWC.

Hermes och bankkonton

Alarmeringsmyndigheten SOS ska som alla statliga myndigheter anslutas till det statliga redovisningssystemet Hermes. Utredningen uppskattar kostnaden för detta till cirka 100 000 kronor under 2020.

Etablering av nya bankkonton och liknande bedöms kosta cirka 50 000 kronor under 2020.

Nya rutiner

Alarmeringsmyndigheten SOS kommer att behöva följa det ekonomiadministrativa regelverk som gäller för statliga myndigheter.¹¹ Myndigheten har också att anpassa sig till och kunna svara upp mot den löpande styrning och de krav på uppföljning och redovisning som regeringen ställer på myndigheterna. I dag har SOS Alarm kapacitet för rapportering, styrning och internkontroll för att möta de behov som bolaget har. Det är utredningens bedömning att både de tillkommande ekonomiadministrativa kraven och regeringens löpande styrning kommer att innebära att verksamheten i dessa delar behöver förstärkas. Tillkommande rutiner för rapportering, styrning, internkontroll och revision kommer alltså att innebära kostnader för den nya myndigheten. Det är kostnader som är större under det första verksamhetsåret än åren därefter, i en uppbyggnadsfas. Dessa kostnader väntas uppgå till cirka 2,3 miljoner kronor under det första verksamhetsåret. För kostnader under kommande år, se ”driftskostnader”.

Kompetensutveckling och rekrytering

Det kommer att krävas utbildning av medarbetare i centrala staber i vad det innebär att arbeta i en statlig förvaltningsmyndighet. Kostnaderna för detta har beräknats till 2 miljoner kronor fördelade mellan år 2020 och 2021.

Dessutom kommer det att behöva rekryteras kompetens för att kunna hantera diarium och löpande rapportering samt ekonomisk och annan uppföljning till regeringen. Här bedömer utredningen att kostnaden för att anställa fyra personer som kan arbeta med diarieföring samt en ekonom till cirka 800 000 kronor under 2020. Beräkningen av antalet personer som kan behöva anställas baseras på hur det ser ut inom andra myndigheter av motsvarande storlek. Kostnaden för att rekrytera dessa personer är beräknad utifrån 25 procent av den genomsnittliga årslönen för de anställda med motsvarande roll i statsförvaltningen (35 000 kronor för admi-

¹¹ Se t.ex. www.esv.se/contentassets/7ce203d0159d417ba5b4fdbfd83c79c9/esv-2018-21-ea-boken.pdf (hämtad 180313).

nistrativ personal, 40 000 kronor för en ekonom). Löner har beräknats x 1,5 för att inkludera tillkommande arbetsgivarkostnader.

Rekrytering och kompetensutveckling av nya operatörer som kan ersätta de cirka tio personer som kan komma att behöva sägas upp i samband med ombildningen uppskattas till cirka 4 miljoner kronor under det första verksamhetsåret.

Juridiskt stöd i arbetsrättsliga frågor behöver också rekryteras och kostnaden för det beräknas till cirka 150 000 kronor under det första verksamhetsåret.

Rekryteringskostnader uppstår också under 2020 för en ny myndighetsledning och en ny styrelse. Rekryteringskostnaden har beräknats till cirka 600 000 kronor, och motsvarar 25 procent av årslönen för en generaldirektör (utifrån en uppskattad månadslön om 110 000 kronor) samt utifrån 25 procent av ett styrelsearvode om 300 000. Löner och arvoden har multiplicerats med 1,5 för att få med skatter och avgifter.

Tillgänglighet, arkiv

Offentliga verksamheter ska sträva efter att hålla kravnivån för tillgänglighet som Myndigheten för delaktighet anger i sina riktlinjer.¹² Enligt SOS Alarm uppfyller bolagets nuvarande lokaler dessa krav.

Riksarkivet utfärdar föreskrifter om statliga myndigheters och vissa andra offentliga verksamheters arkiv. Även dessa krav blir tillämpliga på den nya myndigheten, vilket skulle kunna medföra vissa kostnader under det första verksamhetsåret, till följd av att lokalerna kan behöva anpassas. Utredningen beräknar att kostnaden för lokalanpassning kan uppgå till som mest 500 000 kronor under 2020.

Försäkringar

Det kommer också att uppstå kostnader för att säga upp försäkringsavtal och teckna nya avtal med Kammarkollegiet under 2020 och 2021. Utredningen uppskattar att dessa kostnader kan komma att uppgå till som mest 500 000 kronor.

¹² www.mfd.se/kunskapsomraden/tillganglighet/tillgangliga-lokaler/ (hämtad 180313).

Oförutsedda kostnader

Erfarenheter från andra omorganisationer visar att det är svårt att exakt uppskatta olika kostnader som kan uppkomma i samband med en omorganisation. Därför har en post för oförutsedda kostnader lagts till om 1–5 miljoner kronor under det första verksamhetsåret.

Kostnader på längre sikt

På längre sikt väntas inga ytterligare övergångskostnader uppstå.

Finansiering

Utköp av aktier

Den allra största delen av kostnaderna för staten när det gäller ombildningen till en statlig förvaltningsmyndighet beräknas uppstå som en följd av att staten i myndighetslösningen behöver köpa SKL Företag AB:s aktier i SOS Alarm. Eftersom ägandet på detta sätt övergår från ett gemensamt ägande mellan staten och SKL Företag AB till ett helt statligt ägande, är det naturligt att staten står för denna kostnad. Även övriga kostnader bör enligt utredningen belasta staten.

Utredningen anser att kostnaderna bör belasta anslag 2:4 *Krisberedskap* inom Utgiftsområde 6, Försvar och samhällets krisberedskap.

Nedan visas en sammanställning av de övergångskostnader som utredningen har identifierat liksom förslag på finansiering.

Tabell 18.4 Beräknade övergångs- och transaktionskostnader (tkr)

Kostnader för avvecklingen	Bedömd kostnad 2020	Bedömd kostnad 2021	Finansiering
Transaktionskostnader	1 500–2 000		
Pris 50 % av SOS Alarm från SKL	146 000		
Pris 30 % av You Call från Piteå Näringsfastigheter	5 040		
Likvidationskostnad	100		
Summa	152 640–153 140		
Uppsägningskostnader	2 900	2 900	
Uppsägning som följd av SSC	5 600		
Uppstart SSC	2 000		
Integrationskostnad Hermes	100		
Upprätta bankkonton och betalningsrutiner	50		
Etablera rutiner för internkontroll		200	
Etablera nya rutiner för mallar och rapportering		820	
Etablera nya rutiner styrning		700	
Etablera nya rutiner revision		600	
Utbildning i samband med myndighetsbildning	1 000	1 000	
Rekrytering av myndighetskompetens, diarieföring, statlig finansiering	810		
Rekrytera ny ledning och styrelse	608		
Ersätta operatörer som sagt upp sig inklusive utbildning		4 000	
Juriststöd arbetsrättsliga frågor		150	
Säga upp och skap nya försäkringsavtal	250	250	
Ev. anpassning av lokaler	500		
Oförutsett		1–5 000	
Summa: 24 858–28 858	13 238	11 620–15 620	
Summa, totalt: 177 478–181 998	165 878–166 378	11 600–15 620	UO 6, anslag 2:4

Driftskostnader

Utredningen bedömer att kostnaderna för driften av Alarmeringsmyndigheten SOS kommer vara cirka 5–8 miljoner kronor högre per år än om verksamheten fortsatt drivs inom ramen för SOS Alarm. I dessa kostnader ingår dock inte pensionskostnader och övriga personalkostnader relaterade till förmåner och liknande.

Utredningen har föreslagit att den nya myndigheten ska inrättas per den 1 januari 2021, vilket innebär att driftskostnaderna för verksamheten väntas öka från och med detta år jämfört med om verksamheten fortsatt bedrivs i bolaget. Utredningen bedömer att det bland de ökade driftskostnader som uppstår i myndighetslösningen finns kostnader för en del nya funktioner och rapporteringar. Diarieföring och dokumentadministration bedöms t.ex. innebära ett resursbehov om cirka 2,5 miljoner kronor årligen, beräknat på fyra personer med en månadslön om cirka 35 000 kronor. Tillkommande rapportering till Regeringskansliet i form av t.ex. resultatredovisning, uppföljning och budgetunderlag, beräknas till 720 000 kronor, beräknat som en person med 40 000 kronor i månadslön.

Kostnaderna för löpande drift av tjänster via SSC har antagits motsvara kostnaderna för personalen som sköter motsvarande funktion i dag. Antagandet grundar sig på en rapport från Riksrevisionen där anslutna myndigheter inte sett minskade administrationskostnader efter att de anslutits till SSC. Motsvarande bedömning görs hos handläggare på SSC. Utgångspunkten är att kostnadsbesparingarna för en relativt stor myndighet är begränsade då det sannolikt redan finns stordriftsfördelar i den befintliga administrationen. Däremot kan det finnas fördelar i termer av kvalitet, ökad enhetlighet mellan myndigheter, redundans och i ett kontinuerligt utvecklingsarbete.

Andra driftskostnader som kan påverkas är löpande kostnader för räntor och lånehantering. Detta eftersom lånehantering skiljer sig mellan statliga myndigheter och bolag. Inom staten tas lån upp i Riksgälden, i bolag tas lån upp på penningmarknaden. Utredningen bedömer att skillnaden i kostnader för lån och räntor mellan en myndighetslösning och en bolagslösning är relativt små, givet att driften av verksamheten inte kräver några stora förändringar i lånebehov.

Även vissa driftskostnader för systemdrift och it kan påverkas av en ombildning, t.ex. om delar i verksamheten behöver integreras mot andra systemlösningar för att fungera. Det kan t.ex. röra vissa ekonomiadministrativa system, utöver de system som identifierats särskilt (Hermes och Statens servicecenter). Även gällande dessa kostnader anser utredningen att den nationella alarmeringsfunktionens organisationsform spelar mindre roll.

PWC har bedömt att SOS Alarm står inför omfattande it-investeringar och att staten kommer att behöva stå för dessa kostnader. PWC anser dock inte att det finns skäl att tro att SOS Alarm som bolag skulle ha större möjligheter att ta ut de ökade it-kostnaderna som avgifter från sina kunder än om verksamheten bedrivs som myndighet. Därmed anser PWC att det är rimligt att anta att staten kommer att behöva skjuta till medel för att genomföra it-investeringar i verksamheten, oavsett om den kommer att bedrivas som bolag eller som myndighet. Av detta skäl har några tillkommande kostnader för it-investeringar inte inkluderats i beräkningarna av förändrade driftskostnader som en följd av organisationsförändringen. Utredningen delar denna bedömning.

Utredningen bedömer att arvoden till myndighetens styrelse blir lägre än de arvoden som i dag betalas till ledamöterna av bolagets styrelse. Denna bedömning baseras på uppgifter om nuvarande arvoden i bolagsstyrelsen jämfört med genomsnittliga arvoden i statliga myndighetsstyrelser. Utredningen har vid beräkningen utgått från en styrelse med samma antal ledamöter som bolagets styrelse har i dag, dvs. nio inklusive ordföranden. Kostnadsansvaret för styrelsearvodet kommer däremot att flyttas med en myndighetslösning, från bolaget till staten. Under 2016 var bolagets kostnader för styrelsearvoden 679 000 kronor. Utredningen har räknat med att denna kostnad halveras med en myndighetslösning, vilket bör leda till en årlig kostnad för myndighetsstyrelsen om 340 000 kronor.¹³

Alarmeringsmyndigheten SOS kommer, precis som SOS Alarm, att behöva arbeta aktivt med tjänsteutveckling, kundrelationer och försäljning till kommuner och landsting. Av detta skäl bedöms varken verksamhetsområdena affär, it eller produktionsstöd få några minskade kostnader till följd av myndighetsbildningen.

¹³ PWCs siffror ger vid handen att kostnaden kan vara något mindre, 301 500 kronor, men givet 2016 års arvoden gör utredningen en något annorlunda bedömning.

I ovan nämnda kostnader har oförutsedda driftskostnader om 1–4 miljoner kronor bedömts kunna tillkomma.

Förändrade driftkostnader på längre sikt

De förändrade driftskostnaderna på längre sikt har i vissa fall varit svåra att kvantifiera. Det är t.ex. sannolikt att personalkostnaderna kommer att påverkas som en följd av att andra kollektivavtal, förmåner och pensionsavtal kommer att gälla i en myndighet jämfört med i ett bolag. Skillnaderna bedöms dock i ett inledande skede bli begränsade. Den översiktliga bedömning av pensionerna som PWC gjort för utredningens räkning tyder på att pensionskostnaderna sannolikt blir marginellt lägre för den befintliga åldersstrukturen på personalen. På sikt antar dock PWC att pensionskostnaden kommer att stiga som en följd av en förändrad åldersstruktur, med en större andel av personalen som är född senare än 1988.¹⁴ Pensionskostnader och kostnader för förändrade förmåner såsom t.ex. semester och liknande bör enligt PWC utredas vidare, då det kan resultera i relativt stora skillnader i driftskostnader för myndigheten, jämfört med de kostnader som kunnat specificeras. Utredningen delar denna bedömning.

Finansiering

Utredningen anser att en permanent förstärkning behöver ske för att täcka de ökade driftskostnaderna för verksamheten som blir en följd av myndighetsalternativet. Utredningen föreslår därför en permanent omfördelning av medel inom utgiftsområde 6, Försvar och samhällets krisberedskap med 5–8 miljoner kronor årligen. Något specifikt anslag har inte kunnat identifieras utan frågan får avgöras i den fortsatta beredningen av utredningens förslag.

¹⁴ Födelseåret 1988 utgör en brytpunkt då de statliga pensionsavtalen ger högre kostnader än ITP1. Utan ytterligare insyn i personalsystem och liknande är det inte möjligt att ta fram en siffra på förändringen.

Tabell 18.5 Beräknade förändringar i driftskostnader (tkr/år)

Förändrade driftskostnader	Bedömd kostnadsökning från 2021	Finansiering
Diarieföring och dokumentadministration	2 520	
Tillkommande rapportering	720	
Styrelsearvoden	340	
Räntor och bankkostnader	–	
System och it	–	
Oförutsedda kostnader	1–4 000	
Summa	4 680–7 680	UO 6

18.9.4 Ekonomiska konsekvenser av organisationsformen bolag

Bedömning: Om SOS Alarm behålls som bolag kommer inga övergångskostnader att uppstå. Driftskostnaderna kommer inte att påverkas av det faktum att bolaget behålls.

Skälen för utredningens bedömning

Övergångskostnader

Om nuvarande organisationsform behålls så uppstår av naturliga skäl inga kostnader för att avveckla bolaget. Eftersom utredningen förordar att bolaget och nuvarande ägarförhållanden i bolaget kvarstår, blir det inte heller aktuellt att förvärva eller avyttra några aktier i bolaget.

SOS Alarm har för utredningen uppgett att gällande affärsplan i stort kan gälla fortsatt vid en bolagslösning.

Några övergångskostnader kopplade till själva beslutet att behålla bolaget har inte kunnat identifieras av utredningen.

Driftskostnader

Utredningen har inte bedömt att driftskostnaderna kommer att förändras om organisationsformen bolag behålls.

18.9.5 Ekonomiska konsekvenser av utredningens övriga förslag

Bedömning: *Övergångskostnaderna* som uppstår till följd av utredningens olika övriga förslag väntas sammantaget uppgå till cirka 440–570 miljoner kronor engångsvis.

Driftskostnaderna som uppstår till följd av utredningens övriga förslag väntas sammantaget uppgå till cirka 400–430 miljoner kronor årligen. I driftskostnaderna ingår förväntade *kostnader på längre sikt*.

Övergångskostnaderna och driftskostnaderna som uppstår till följd av utredningens övriga förslag väntas vara de samma oavsett i vilken organisationsform den nationella alarmeringsfunktionen drivs.

Finansieringen av de *övergångskostnader* som uppstår till följd av utredningens övriga förslag bedöms huvudsakligen kunna ske genom att medel omfördelas från anslag 2:4 Krisberedskap inom Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.

Finansieringen av de *ökade driftskostnader* som uppstår till följd av utredningens övriga förslag bedöms kunna ske genom en omfördelning inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap. Detsamma gäller finansieringen av *kostnaderna på längre sikt* som uppkommer till följd av utredningens övriga förslag. Utredningen har utgått från att de medel som i dag ryms inom anslag 2:5 Ersättning till SOS Alarm Sverige AB för alarmeringstjänst enligt avtal inom Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap, även fortsatt ska användas för finansieringen av den nationella alarmeringsfunktionens kostnader för sitt grundläggande uppdrag och löpande drift. Anslaget bör dock ses över och bland annat anpassas efter den organisationsform som väljs.

Skälen för utredningens bedömningar

Inledning

Vissa kostnader kommer att uppstå oavsett organisationsform till följd av utredningens övriga förslag för en förbättrad samordning inom samhällets alarmeringstjänst. Sammantaget innebär dessa övriga

förslag en kraftfull förstärkning av samordningen och sammanhållningen inom alarmeringen bland annat genom betydande investeringar i möjligheterna att samlat och med bättre gemensamma lösningar tekniskt och praktiskt både kommunicera, informationsdela och hantera larm som inkommer på nödnummer 112. Nedan redogör utredningen för de olika kostnader som följer av vart och ett av de olika övriga förslag som utredningen lägger, liksom för förslag på finansiering.

Förslagen om den nationella alarmeringsfunktionens grundläggande uppdrag, roller m.m. i larmbehandlingen

Kostnader

Den nationella alarmeringsfunktionens uppgifter i larmbehandlingen, innebär egentligen i praktiken ingen förändring mot hur det ser ut i dag och den roll som SOS Alarm har inom samhällets alarmeringstjänst. Förslagen innebär att en ordning som gäller i dag lagfästs i stället för att bygga på vad som regleras i olika avtal. Därmed förutses heller inga förändringar i kostnader till följd av utredningens förslag i denna del.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) uppdrag att meddela föreskrifter om vilka larm som är att jämställa med larm på nödnummer 112, förutses innebära vissa merkostnader för myndigheten. Mot bakgrund av det underlag som MSB försett utredningen med, bedömer utredningen att förslaget kan innebära en ökad driftskostnad om cirka 1 miljoner kronor årligen.

Utredningens förslag om att samma krav på svarstider som i dag gäller för SOS Alarm, även ska gälla den nationella alarmeringsfunktionen, innebär att dagens krav kvarstår.

MSB och Socialstyrelsen, som av regeringen föreslås få meddela föreskrifter gällande instruktioner och anvisningar, förutses få vissa merkostnader till följd av uppdraget. Utredningen har bedömt att förslaget kan innebära en ökad driftskostnad om cirka 1 miljoner kronor årligen.

Utredningen har föreslagit ökade möjligheter till tidig involvering i larmbehandlingen från hjälporganen, genom en skyldighet att medlyssna under den nationella alarmeringsfunktionens mottagning och första sortering av larm om och när funktionen så begär.

I praktiken fungerar det i många fall på detta sätt redan i dag inom landstingens ambulanssjukvård och kommunal räddningstjänst, men utan någon författningsreglerad skyldighet för hjälporganen att medlyssna. Inom statlig räddningstjänst är det inte lika vanligt med medlyssning. I polisens fall fungerar det t.ex. ofta på det sättet att SOS Alarm ringer upp polisen efter att larmbehandlingen är avslutad eller i slutet av larmbehandlingen, för att informera om en händelse. Utredningen har ansett att detta förfarande riskerar att fördröja larmbehandlingen och förhindra snabba och effektiva insatser. Därför bör samtliga hjälporgan, dvs. även Polismyndigheten, omfattas av kravet på medlyssning. Även övriga statliga hjälporgan bör omfattas.

Utredningen har under arbetets gång ställt frågor om konsekvenserna av ett sådant krav *för hjälporganen*, inte minst de statliga hjälporganen. Dessa har till utredningen angett att ökade möjligheter och skyldigheter gällande medlyssning bör innebära både snabbare informationsdelning, ökade möjligheter till egen resurseffektivitet samt förbättrade planeringsförutsättningar. Hjälporganen har för utredningen angett att förslaget kommer att göra det lättare att skraddarsy den insats som ska ske i nästa led. T.ex. förbättras förutsättningarna att få fram rätt typ av utrustning och kompetens till en skadeplats. Hjälporganen har alltså i huvudsak pekat på positiva konsekvenser som en följd av förslaget. Bedömningar i termer av kronor och ören har dock inte kunnat göras.

Skyldigheten att medlyssna gäller hjälporganen. För den nationella alarmeringsfunktionens del kan det också bli aktuellt att, efter det att ett hjälporgan tagit över ledningen av ett samtal, medlyssna på ett samtal om det bedöms nödvändigt. Dock har utredningen ansett att den närmare innebörden av detta och arbetsformerna i övrigt för medlyssningen är en fråga för den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen att komma överens om. De förslag om krav på och möjligheter till medlyssning som utredningen har lagt fram, bedöms inte heller ställa några nya krav på ökad tillgänglighet som sådan *hos den nationella alarmeringsfunktionen*. Utredningen bedömer däremot att förslagen kan medföra att sekretessfrågor lyfts i större utsträckning än tidigare och att det är viktigt att hjälporganen har kunskap om vilka sekretessregler som kan aktualiseras hos de olika aktörerna inom samhällets alarmeringstjänst. Kunskaper i dessa frågor behövs också inom den nationella alarme-

ringsfunktionen. Utredningen har bedömt att både hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen behöver genomföra vissa utbildningsinsatser för att säkerställa att tillräckliga kunskaper finns i ämnet. Dessa insatser behöver troligen ske löpande för att säkerställa att organisationerna kontinuerligt lever upp till gällande sekretessregler. Utredningen har utgått ifrån att kostnader för sådana insatser får anses ingå i varje aktörs uppdrag att säkerställa att gällande regelverk följs. Någon särskild finansiering av dessa insatser har därför inte övervägts.

Utredningen har också föreslagit att hjälporganen ska kunna uppdraga åt den nationella alarmeringsfunktionen att genomföra tjänster i larmbehandlingen. Detta sker efter avtal mellan den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganet. Utredningen har bedömt att detta är möjligt inom ramen för EU-rätten och den nationella konkurrens- och upphandlingsrätten. Hamburgsundantaget bedöms utifrån syftet med verksamheten och utformningen av den nationella alarmeringsfunktionens organisation kunna medföra att hjälporganens köp kan ske direkt utan upphandling av den nationella alarmeringsfunktionen. Dessa tjänster omfattas inte av den nationella alarmeringsfunktionens ensamrätt och prissättningen av tjänsterna ska därför som huvudregel ske på företagsekonomiska grunder. Så prissätts dessa tjänster i dag. Utredningen bedömer att förslagen inte innebär någon förändring av de ekonomiska förutsättningarna för verksamheten jämfört med dagens situation.

Möjligheten för samtliga hjälporgan att uppdraga åt den nationella alarmeringsfunktionen att utföra delar i larmbehandlingen innebär enligt utredningen att regeringens ambition om att några andra alarmeringscentraler inte ska behöva byggas upp i någon större omfattning möts. Utredningen anser att möjligheten att via en nationell samordnad aktör få stöd i hela eller delar av larmbehandlingen på detta sätt innebär samhällsekonomiska vinster både ur enskilda hjälporgans perspektiv eftersom förutsättningarna för hjälporganen att själva driva larmcentraler kan se olika ut, samt för landets alarmeringstjänst som helhet som kan dra nytta av samordningsfördelar. Utredningen har inte kunnat beräkna denna vinst i kronor och ören.

Finansiering

Utredningen har ansett att de ökade driftskostnaderna som uppstår för MSB och Socialstyrelsen i arbetet med föreskrifter (både gällande framtagandet av föreskrifter samt löpande förvaltningen av dem) innebär merkostnader för dessa myndigheter och följaktligen bör respektive förvaltningsanslag förstärkas permanent, för MSB med 1,5 miljoner kronor årligen, och för Socialstyrelsen med 0,5 miljoner kronor årligen. Finansieringen föreslås ske genom en permanent omfördelning av medel inom Utgiftsområde 6, Försvar och samhällets krisberedskap. Utredningen har inte kunnat ange något närmare anslag, utan frågan får hanteras i den fortsatta beredningen av utredningens förslag.

Tabell 18.6 Beräknade kostnader som följer av förslag om grundläggande uppdrag

Uppgift	Övergångs- kostnad tkr (B/M: 2020)	Förändrad driftskostnad tkr (B/M: 2021)	Finansiering
Ta fram och förvalta föreskrifter (larm som kan jämföras med 112), MSB		1 000	UO 6
Ta fram och förvalta föreskrifter (instruktioner och anvisningar), MSB och Socialstyrelsen		1 000	UO 6
Summa		2 000	

Ekonomiska konsekvenser av förslagen om lägesbilder, informations- och varningstjänster, andra uppgifter och rollen i samhällets krisberedskap

Kostnader

Sammanställning och förmedling av lägesbilder görs delvis av SOS Alarm i dag fast inte riktigt till alla de aktörer och med all den information som utredningen anser borde inkluderas.

Utredningen har föreslagit att den nationella alarmeringsfunktionen ska ha till uppgift att, utifrån sin roll i alarmeringen, sammanställa och förmedla aktuella lägesbilder och att denna tjänst ska omfattas av en ensamrätt. Det är utredningens bedömning att tjänsten

ska kunna förmedlas kostnadsfritt till hjälporganen och de statliga myndigheter och kommuner som har ett särskilt ansvar för krisberedskap. Tjänsten kan sägas ingå i det som SOS alarm i dag gör inom krisberedskapsområdet inom ramen för alarmeringsavtalet och samverkansavtalet, men ska nu breddas till att omfatta fler aktörer (alla kommuner och landsting). Utifrån de underlag som utredningen tagit del av bland annat från SOS Alarm, bedömer utredningen att den nationella alarmeringsfunktionens uppdrag att sammanställa och förmedla lägesbilder till fler aktörer kommer att innebära en övergångskostnad om 4–6 miljoner kronor (som en följd av fler användare och utökad datakapacitet), samt en ökad driftskostnad om 4 miljoner kronor per år.

Uppgiften att förmedla krisinformation till krisberedskapsfunktioner ska även denna ske med ensamrätt från den nationella alarmeringsfunktionen. I dag finns SOS Alarms krisberedskapsavdelning (KBA) som har ett ansvar för att meddela berörda myndigheter om händelser. Tjänsten kan sägas ingå i det som SOS alarm i dag gör inom krisberedskapsområdet inom ramen för alarmeringsavtalet och samverkansavtalet, men ska nu breddas till att omfatta fler aktörer (alla kommuner och landsting). Utifrån SOS Alarms underlag till utredningen om bedömda merkostnader, bedömer utredningen att den nationella alarmeringsfunktionens uppdrag att vidareförmedla krisinformation till fler aktörer kan täckas av de merkostnader som angavs ovan (övergångskostnad om 4–6 miljoner kronor, samt en ökad driftskostnad om 4 miljoner kronor per år).

Även den nationella alarmeringsfunktionens uppgift att arrangera samverkanskonferenser ska ske med ensamrätt och erbjudas samtliga hjälporgan och krisberedskapsfunktioner. I dag erbjuds detta till statliga krisberedskapsaktörer genom samverkansavtalet. Med utredningens förslag följer, utöver att fler aktörer ska kunna erbjudas tillgång till konferenser (alla krisberedskapsfunktioner), en höjd övre gräns för det antal konferenser som ska kunna erbjudas. Utredningen bedömer utifrån givet underlag från bland annat SOS Alarm att detta kan kräva 3–5 miljoner kronor årligen i utökad driftskostnad. Beräkningen utgår dels från en högre teknisk driftskostnad, dels ökade kostnader för nedlagd arbetstid hos den nationella alarmeringsfunktionen.

För att möjliggöra att därutöver skala upp tjänsten framöver kommer det troligen att krävas ytterligare automatisering av tjäns-

ten. Utredningen har inte haft möjlighet att analysera eventuella kostnader för detta närmare, men noterar att arbetet med att etablera en ny kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar möjligen kan bidra till sådana förbättringar i funktionalitet.

Uppgiften att ansvara för nationell trafiksamordning i Rakel är en ny uppgift inom samhällets alarmeringstjänst. Uppgiften har bedömts viktig t.ex. i situationer med särskilda händelser. Mot bakgrund av det underlag som SOS Alarm och MSB lämnat till utredningen angående kostnader för detta, bedömer utredningen att de kostnader som kan antas följa av uppgiften väntas uppgå till cirka 4 miljoner kronor årligen och rör upprättande av nya kontaktlistor (även mot Norge och Finland), driftsadministration, liksom själva driftskostnaden.

Ansvar för Journummer 116 000 finns redan i dag hos SOS Alarm och uppgiften finansieras genom alarmeringsavtalet. Utredningens förslag förändrar inte de ekonomiska förutsättningarna för uppgiften.

Uppgiften att bistå med dokumentationsstöd i samband med insatser gör SOS Alarm i enlighet med de enskilda avtal som bolaget har med hjälporganen. Uppgiften omfattas inte av någon ensamrätt och finansieras av hjälporganens avgifter. Utredningen har inte föreslagit någon förändring av denna ordning.

Uppgiften att stödja säkra och effektiva kommunikationer i samband med alarmering är ett uppdrag som SOS Alarm har redan i dag och som utredningen anser är finansierad genom statens bidrag i alarmeringsavtalet. Uppgiften är grundläggande i SOS Alarms roll i dag och bör även så vara för den nationella alarmeringsfunktionen.

Uppgiften att vidareförmedla VMA har SOS Alarm redan i dag enligt nuvarande överenskommelse mellan MSB, SOS och Programbolagen, liksom enligt alarmeringsavtalet gällande SMS-funktion för VMA. Utredningens förslag förändrar inte de ekonomiska förutsättningarna för uppgiften.

Uppgiften att ansvara för informationsnumret 113 13 har SOS Alarm redan i dag och uppgiften finansieras genom alarmeringsavtalet. Utredningens förslag förändrar inte de ekonomiska förutsättningarna för uppgiften.

Finansiering

Den *övergångskostnad* om 4 miljoner kronor som krävs för att utveckla lägesbils- och krisinformationsverksamheten är en engångskostnad som bör tillföras den nationella alarmeringsfunktionen genom en engångsvis förstärkning av anslaget 2:5 *Ersättning till SOS Alarm Sverige AB för alarmeringstjänst enligt avtal*. Utredningen föreslår att förstärkningen finansieras genom en motsvarande neddragning engångsvis av anslag 2:4 *Krisberedskap inom Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap*.

De grundläggande *driftskostnaderna* för uppgifterna att sammanställa och förmedla lägesbild och att förmedla krisinformation till krisberedskapsfunktioner som utredningen har föreslagit, anser utredningen redan är finansierade i dag, genom alarmeringsavtalet och samverkansavtalet. I den förstärkning av ersättningen till SOS Alarm som skett från och med 2018, har 25 miljoner kronor avsatts särskilt för bolagets krisberedskapsuppgifter. Utöver detta har utredningen redogjort för att bolaget har intäkter för krisberedskap genom avtal med kommuner och landsting (omkring 16 miljoner kronor). När dessa uppgifter föreslås ske utan avgift till samtliga krisberedskapsfunktioner, kommer kommuner och landstings utgifter för avtal med SOS alarm om krisberedskapstjänster troligen att minska. Utredningen anser därför att den ökade driftskostnaden som förutspås om 4 miljoner kronor årligen och som följaktligen behöver tillföras permanent till anslaget 2:5 *Ersättning till SOS Alarm AB för alarmeringstjänst enligt avtal*, bör finansieras genom motsvarande minskning av anslaget inom Utgiftsområde 25 *Allmänna bidrag till kommuner, anslag 1:1 Kommunalekonomisk utjämning*.

Den ökade driftskostnad som förväntas för att genomföra samverkanskonferenser om 3–5 miljoner kronor årligen, innebär en ambitionshöjning som samtliga hjälporgan och krisberedskapsfunktioner väntas kunna dra nytta av i samband med större händelser eller kriser. Kostnaden innebär behov av en permanent förstärkning av medelsfördelningen till den nationella alarmeringsfunktionen om motsvarande belopp, dvs. en permanent förstärkning av anslag 2:5 *Ersättning till SOS Alarm Sverige AB för alarmeringsavtalet enligt avtal*. Det är utredningens bedömning att finansieringen av denna kostnad bör delas mellan staten och den kommunala nivån, genom att anslaget 1:1 *Allmänna bidrag till kommuner* inom Utgifts-

område 25 minskas med 2 miljoner kronor årligen, liksom genom att motsvarande belopp (2 miljoner kronor årligen) hämtas från Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap. Utredningen har inte kunnat ange något specifikt anslag, utan frågan får hanteras i den fortsatta beredningen av utredningens förslag.

Den ökade driftskostnad som förväntas uppstå genom ansvaret för nationell trafiksamordning Rakel om 4 miljoner kronor årligen är enligt utredningen en ambitionshöjning från statens sida och kräver att anslaget till den nationella alarmeringsfunktionen (nuvarande anslag 2:5 *Ersättning till SOS Alarm AB för alarmeringstjänst enligt avtal*) förstärks permanent med motsvarande belopp. Utredningen anser att staten bör svara för denna kostnad och att finansieringen bör ske från Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap. Utredningen har inte kunnat ange något specifikt anslag, utan frågan får hanteras i den fortsatta beredningen av utredningens förslag.

Uppgifterna att ansvara för journalnummer 116 000, att bistå med dokumentationsstöd vid hjälpinsatser, att stödja effektiva kommunikationer samt att förmedla VMA innebär inga förändringar i kostnader eller finansiering i jämförelse med i dag. De ska även fortsättningsvis finansieras via genom de medel som i dag fördelas genom anslaget inom Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap, anslag 2:5 *Ersättning till SOS Alarm Sverige AB för alarmeringstjänst enligt avtal*. Utredningen har ovan angett att avtalet behöver ses över, och att lösningarna för medelsfördelningen kommer att se olika ut beroende på om den nationella alarmeringsfunktionen inrättas som myndighet eller som bolag.

Tabell 18.7 Beräknade kostnader för förslag om anknytande uppgifter

Förslag till stödjande uppgifter m.m.	Övergångskostnad, tkr (B: 2020, M: 2021)	Förändrad driftskostnad, tkr (B: 2021, M: 2022)	Finansiering
Sammanställa och förmedla lägesbild	4–6 000	4 000	Övergångskostnad: UO 6, anslag 2:4
Förmedla krisinformation			Driftskostnad: UO 25, anslag 1:1.
Samverkanskonferenser		3–5 000	2 000: anslag 1:1, UO 25, 2 000: UO 6
Trafiksamordning Raket		4 000	UO 6
Journummer 116 000			UO 6, anslag 2:5
Dokumentationsstöd			UO 6, anslag 2:5
Stödja effektiva kommunikationer			UO 6, anslag 2:5
VMA			UO 6, anslag 2:5
Summa	4–6 000	11–13 000	

Ekonomiska konsekvenser av förslagen om automatiska larmanläggningar och kommersiella larm- och säkerhetstjänster

Kostnader

De larm som rör objekt av särskild betydelse för människors säkerhet och hälsa, egendom och miljö och som bedöms kunna anslutas till och hanteras av den nationella alarmeringsfunktionen utifrån dessa grunder, föreslås av utredningen kunna anslutas mot avgift utifrån principen om full kostnadstäckning. Det är utredningens uppfattning att någon vinst inte ska tas ut av den nationella alarmeringsfunktionen i denna verksamhet. Hanteringen av dessa larm kan dock inte omfattas av en ensamrätt för en nationell alarmeringsfunktion. Det innebär att om anläggningsägaren/ägaren av objektet är en offentlig aktör så måste denne upphandla denna tjänst av den nationella alarmeringsfunktionen om inte något av undantagen från upphandlingsskyldigheten är för handen. Om en anläggningsägare bedömer att det är mer lämpligt att en annan aktör hanterar larmet än den nationella alarmeringsfunktionen så är det fullt möjligt.

Utredningen har föreslagit att MSB med utgångspunkt i gällande reglering kring vissa larmanläggningar, ska bemyndigas av regeringen

att föreskriva vilka objekt som kan anses vara av en sådan betydelse att larm kopplade till dem ska kunna anslutas till den nationella alarmeringsfunktionen. Uppgiften renderar merkostnader för MSB. Utifrån MSB:s underlag till utredningen, har utredningen bedömt att driftskostnader för etablering samt löpande förvaltning och uppdatering av föreskrifterna kan uppkomma om 1 miljoner kronor årligen.

För hjälporganen innebär förslaget en möjlighet att ansluta för samhället särskilt betydelsefulla larm till den nationella alarmeringsfunktionen, till ett pris utan vinstmarginal. Detta gäller oavsett om verksamheten bedrivs i bolags- eller myndighetsform. På detta sätt tillgodoses regeringens ambition om att hjälporganen inte själva ska behöva bygga upp egna larmcentraler. Enligt utredningen innebär detta en samhällsekonomisk vinst på längre sikt, eftersom möjligheter till samordning av denna larmhantering genom en gemensam nationell alarmeringsfunktion möjliggörs i stället för att egna larmcentraler behöver etableras. Utredningen har dock haft svårt att beräkna denna vinst.

Utredningen beskriver förslaget närmare i kapitel 11. För den nationella alarmeringsfunktionen innebär detta att hanteringen av dessa larm inte kommer att generera något överskott i funktionens ekonomi. Det innebär också att verksamheten ekonomiskt behöver särskiljas från funktionens rena kommersiella verksamhet. Åtskillnad behöver göras både organisatoriskt och finansiellt/redovisningsmässigt.

Mot bakgrund av de bedömningar som företrädare för hjälporganen och SOS Alarm gjort i frågan och det underlag som lämnats från dessa till utredningen, bedömer utredningen inte att förslaget kommer att medföra någon stor förändring av mängden anslutna larm till den nationella alarmeringsfunktionen i jämförelse med de larm i ovanstående kategori som ansluts till SOS Alarm i dag. Som utredningen redogjort för i kapitel 11, så finns det många olika förfaranden kring larm och den respons som ska följa på utlöst larm. En anslutning till en nationell alarmeringsfunktion är bara ett av många alternativ att välja mellan. I valet mellan att ansluta ett larm till en nationell alarmeringsfunktion eller till andra larmföretag, finns många komponenter att väga in. Det kan handla om att anläggningsägaren/objektsägaren, kommunen eller den kommunala räddningstjänsten exempelvis redan har avtal med

andra larmbolag som hanterar huvuddelen av larmen inom kommunen, både för de objekt som förslagen rör och för andra objekt.

Det är utredningens utgångspunkt att ett bättre kunskapsunderlag behöver utarbetas innan en lämplig avgiftsnivå kan föreslås. Utredningen har rådgjort med Ekonomistyrningsverket kring lämpligt förfarande för avgiftssättningen. En övergripande bedömning av en kommande omfattning av denna verksamhet hos en nationell alarmeringsfunktion behöver ske. En sådan bedömning skulle kunna utgå från larm som i dag kan anses röra objekt av särskild betydelse för människors säkerhet och hälsa, egendom och miljö, liksom utifrån dagens omfattning av anslutningen av sådana larm till SOS Alarm. Därefter kan en lämplig avgiftsnivå föreslås, utifrån principen om full kostnadstäckning, dock utan vinst. En preliminär uppskattning av kostnaden för att bedöma av omfattningen av dessa larm samt att ta fram ett förslag om lämplig avgiftsnivå är 250 000 kronor. Efter dialog med Ekonomistyrningsverket anser utredningen att den nationella alarmeringsfunktionen är bäst lämpad att göra denna bedömning.

Utredningen har utgått ifrån att gällande avtal inte ska behöva förhandlas om till följd av förslaget, utan att principen bör börja gälla i samband med att nya avtal förhandlas om larm som rör dessa objekt. De nya avtalen ska anslutas utifrån principen om full kostnadstäckning. Det innebär att verksamheten även framgent ska kunna fortgå utan risker i kvalitet och effektivitet. Utredningen vill i sammanhanget påminna om att principen om full kostnadstäckning gäller över tid som kan vara längre än ett år. Kostnadstäckningen behöver alltså inte uppnås under år 1, i stället kan en inledande förlust i form av utebliven vinst för bolaget, över tid täckas av de avgifter som bolaget får in i hanteringen av larmen.

Finansiering

För att ta fram och förvalta föreskrifter uppstår en merkostnad som kommer att belasta MSB:s förvaltningsanslag, anslag 2:6, *Myn-digheten för samhällsskydd och beredskap* inom utgiftsområde 6. Utredningen bedömer att anslaget behöver tillföras 1 miljoner kronor permanent för denna uppgift. Kostnaden för detta bedöms kunna finansieras genom en permanent omfördelning inom utgiftsområde 6

Försvar och samhällets krisberedskap. Utredningen har inte kunnat ange något specifikt anslag utan frågan får hanteras i den fortsatta beredningen av utredningens förslag.

Utredningen bedömer att den kostnad om 250 000 kronor som rör analys och förslag om avgiftsnivå för anslutningen av larm gällande de objekt som bedöms ha särskild betydelse, kan finansieras inom nuvarande ram för anslaget 2:5 *Ersättning till SOS Alarm Sverige AB för alarmeringstjänst enligt avtal*.

Tabell 18.8 Larm gällande objekt av särskild betydelse

Förändrade driftskostnader	Övergångskostnader, tkr (B/ M: 2020)	Förändrad driftskostnad, tkr (B/M: 2021)	Finansiering
MSB ska ta fram och förvalta föreskrifter		1 000	UO 6
Kostnad för att föreslå lämplig avgiftsnivå	250		UO 6, anslag 2:5
Summa	250	1 000	

Ekonomiska konsekvenser av förslagen om kommersiell verksamhet

Utredningen har bedömt att det är lämpligt, ändamålsenligt och möjligt att inom ramen för den nationella rätten och EU-rättens regler om konkurrens, statsstöd, upphandling och de grundläggande friheterna etableringsrätt och rätten att tillhandahålla tjänster, låta den nationella alarmeringsfunktionen få bedriva kommersiell verksamhet. Detta oavsett vilken organisationsform den nationella alarmeringsfunktionen än ges. Utredningen har också bedömt att den nationella alarmeringsfunktionens kommersiella verksamhet bör hållas åtskild från samhällsuppdraget. Även detta gäller oavsett organisationsform.

I dag bedriver SOS Alarm sin kommersiella verksamhet integrerad med den verksamhet som rör bolagets samhällsuppdrag. Enligt bolaget hålls dock de båda verksamheterna isär redovisningsmässigt. Givet att kommersiell och icke-kommersiell verksamhet även fortsatt kommer att bedrivas inom en och samma juridiska

person, har bolaget bedömt kostnaderna för en ännu tydligare uppdelning av verksamheterna som försumbara.

Ekonomiska konsekvenser av förslagen om hänvisningstjänster

Kostnader

Den övergångskostnad som väntas uppstå för att etablera en process för att löpande kunna ompröva vilka tjänster som ska vara hänvisningstjänster, bedöms av utredningen som försumbar. Utifrån MSB:s underlag till utredningen, bedömer utredningen att uppgiften att löpande kunna ompröva vilka tjänster som ska vara hänvisningstjänster, medför en årlig driftskostnad om 1 miljon kronor.

Utifrån det underlag som SOS Alarm har försett utredningen med, uppskattas förslaget om att den nationella alarmeringsfunktionen ska möjliggöra för kontakt med jourhavande präst eller motsvarande funktion också i andra trossamfund, medföra en övergångskostnad om cirka 2 miljoner kronor för den nationella alarmeringsfunktionen.

Finansiering

Utredningens förslag om att löpande kunna ompröva vilka tjänster som ska vara hänvisningstjänster, medför en permanent merkostnad om 1 miljoner kronor årligen för den myndighet som ska ges uppdraget. Utredningen föreslår att kostnaderna finansieras genom en permanent omfördelning av medel inom Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap. Utredningen har inte kunnat ange något närmare anslag utan frågan får hanteras i den fortsatta beredningen av utredningens förslag.

Människor i kris i Sverige i dag kan vara hemmahörande i många olika kyrkor och trossamfund. Det är rimligt att en nationell alarmeringsfunktion kan hjälpa nödställda oavsett trostillhörighet. Övergångskostnaden för utredningens förslag om att även motsvarande trossamfund som jourhavande präst ska kunna kontaktas genom den nationella alarmeringsfunktionen, är en del i att göra alarmeringstjänsten mer tillgänglig för alla nödställda. Detta kräver en engångsvis förstärkning av anslag 2:5 *Ersättning till SOS Alarm*

Sverige AB för alarmeringstjänst enligt avtal om 2 miljoner kronor. Utredningen föreslår att kostnaderna finansieras genom motsvarande minskning av anslag 2:4 *Krisberedskap* inom Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap. Ökningen av driftkostnaden som väntas uppstå föreslås finansieras inom ramen för nuvarande anslag 2:5 *Ersättning till SOS Alarm AB för alarmeringstjänst enligt avtal*.

Tabell 18.9 Hänvisningstjänster

	Övergångs- kostnader, tkr (B: 2020, M: 2021)	Förändrad driftkostnad, tkr (B: 2021, M: 2022)	Finansiering
Löpande kunna ompröva vilka tjänster som ska vara hänvisningstjänster		1 000	UO 6
Kunna kontakta även andra trossamfund	2 000	obetydlig	UO 6, anslag 2:4, driftkostnad: UO 6, anslag 2:5
Summa	2 000	1 000	

Ekonomiska konsekvenser av förslagen om utveckling, införande och drift av en teknisk lösning för informationsdelning

Tjänst för automatisk informationsdelning inom samhällets alarmeringstjänst

I ansvaret för att ta fram en tjänst för automatisk informationsdelning inom samhällets alarmeringstjänst, ingår också ett ansvar att besluta om en gemensam referensarkitektur, genom sådant som gemensamma gränssnitt och standarder för den information som ska delas. SOS Alarm föreslås etablera en tjänst för den information som ska delas automatiskt inom samhällets alarmeringstjänst. I arbetet ingår även att genomföra en säkerhets- och integritetsskyddsanalys av den information som ska tillgängliggöras automatiskt i tjänsten. SOS Alarm ska också tillgängliggöra den information som ingår i tjänsten. Utifrån SOS Alarms underlag till utredningen, har kostnaden beräknats till cirka 290–410 miljoner kronor, innehållande mjuk- och hårdvara, utveckling, konfiguration, uppsättning

och framtagande av initiala enklare tjänster. Av denna kostnad uppskattas 30–40 miljoner kronor utgöra kostnad för att genomföra säkerhets- och integritetsskyddanalysen. Utredningen har antagit att kostnaderna uppkommer från och med 2020 och att kostnaderna fördelas över 4 år. Kostnaden bedöms fördelas med 40–60 miljoner kronor under år 1, 100–150 miljoner kronor år 2, 100–140 miljoner kronor år 3 och 50–60 miljoner kronor år 4.

Utifrån SOS Alarms underlag uppskattar utredningen kostnaden för att förvalta tjänsten för automatisk informationsdelning inom samhällets alarmeringstjänst till 60–80 miljoner kronor årligen. Beroende på hur arbetet löper under etableringsfasen kan startåret för dessa kostnader bli olika, men utredningen har uppskattat att enklare tjänster bör kunna publiceras från och med år 3, dvs. från och med 2022.

För att kunna få till stånd en informationsdelning som blir tillgänglig för aktörerna inom samhällets alarmeringstjänst behöver konverteringstjänster skapas, som kan ”översätta” mellan olika aktörers system (se avsnitt 13.6.2). Detta gäller både den information som ska kunna delas automatiskt inom lösningen, och den information som ska kunna delas vid behov. Olika aktörer inom samhällets alarmeringstjänst kommer troligen att ha olika stora behov av konverteringstjänster, beroende på hur deras befintliga system ser ut. Utredningen anser att det vore olyckligt om möjligheterna att dela information inom samhällets alarmeringstjänst skulle försvåras av kostnadsskäl. I och med att utredningen föreslagit att hjälporganen ska vara skyldiga att ansluta sig till den tekniska lösningen, bör det också vara så enkelt som möjligt att ansluta sig. Skillnader i förutsättningar och kostnader bör undvikas. Det är viktigt att SOS Alarm och den framtida nationella alarmeringsfunktionen verkar för att den tjänstelösning som väljs byggs utifrån en tydlig kravspecifikation och dokumentation, för att underlätta hjälporganens konvertering.

SOS Alarm har angett till utredningen att bolagets egna kostnader för att skapa de säkerhetsfunktioner, processer och gränssnitt som behövs i bolagets befintliga system för att kunna anslutas till en gemensam lösning, kommer att kosta mellan 25–35 miljoner kronor. Därutöver behöver de adaptorer och tjänster byggas som behövs för anslutning till en gemensam tjänsteplattform, vilket beräknas kosta mellan 5 och 10 miljoner kronor. Den totala kost-

naden för SOS Alarms egna konverterings- och anpassningstjänster uppgår därmed till mellan 30 och 45 miljoner kronor.

När det gäller hjälporganens systemstöd så kan utredningen konstatera att de flesta systemstöd redan i dag har grundläggande funktionalitet när det gäller möjligheter att sortera information utifrån behörigheter, samt att inhämta och dela information utifrån olika sortering. Systemen som används i t.ex. kommunal räddningstjänst och i landstingens ambulanssjukvård, är byggda för att kunna hämta ut och lämna data. Sådan funktionalitet finns i många fall t.ex. redan i relation till Rakel. Därmed är det möjligt att bygga enklare konverteringstjänster som också kan ansluta till en gemensam tjänst inom samhällets alarmeringstjänst. För de aktörer, däribland merparten av de kommunala räddningstjänsterna och landstingen, som har köpt tillgång till SOS Alarms system Zenit/Coord Com, bedöms behoven av konfiguration mot den nationella alarmeringsfunktionens systemstöd vara små. Dock kan vissa anpassningar behöva göras hos varje hjälporgan, till en uppskattad engångskostnad om uppemot 250 000 kronor. Utredningen bedömer att för de hjälporgan som arbetar i ett annat tekniskt systemstöd än SOS Alarm, kan eventuella kostnader för att etablera fungerande gränssnitt mot den nationella alarmeringsfunktionen komma att uppgå till 500 000 kronor som en engångskostnad.

Därutöver tillkommer kostnader för anpassning av hjälporganens övriga stödsystem, så att dessa system kan utbyta information med den nationella alarmeringsfunktionens system. Här finns en uppsjö av olika system. Denna kostnad kan variera mellan olika hjälporgan.

Därutöver tillkommer en kostnad för MSB för att ta fram och förvalta krav för att få anslutas tekniskt till tjänsten. Med utgångspunkt i MSB:s underlag till utredningen, har dessa kostnader uppskattats till 4 miljoner kronor som en engångskostnad.

Finansiering

Utredningens förslag om att etablera en tjänst för automatisk informationsdelning inom samhällets alarmeringstjänst, är en del i en ambitionshöjning med syftet att åstadkomma en effektivare alarmeringstjänst och ytterst snabbare och effektivare hjälpinsatser

för de nödställda. Detta kräver en förstärkning av den statliga ersättningen för samhällets alarmeringstjänst, dels för att täcka övergångskostnader under en period om 4 år, dels för ökade permanenta driftskostnader. Anslag 2:5 *Ersättning till SOS Alarm Sverige AB för alarmeringstjänst enligt avtal* behöver dels förstärkas engångsvis med mellan 324–459 miljoner kronor, dels behövs en permanent förstärkning om 60–80 miljoner kronor årligen. Utredningen föreslår att kostnaderna huvudsakligen finansieras inom Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap. Inom utgiftsområdet kan anslaget 2:4 *Krisberedskap*, övervägas för finansieringen av den engångsvisa förstärkning som behövs. Delar av finansieringen kan också ske genom en neddragning av anslagen 1:18 *Digitaliseringsmyndigheten* inom Utgiftsområde 2, respektive anslag 2:5 *Driftsäker och tillgänglig elektronisk kommunikation* inom Utgiftsområde 22. Frågan om lämplig finansiering får hanteras i den fortsatta beredningen av utredningens förslag.

Utredningen har övervägt om konfigurationskostnader för hjälporganen ska belasta staten. Givet att kommunal räddningstjänst och landstingens ambulanssjukvård även fortsättningsvis organiserar sin verksamhet inom alarmeringsområdet i 180 enheter, varav 2 enheter har egna system för alarmeringen (Sjukvårdens larmcentral och Kristianstad räddningstjänst), skulle kostnaden för staten komma att bli cirka 44,5 miljoner kronor för konverteringarna. Samtidigt kan utredningen konstatera att konverteringstjänsterna syftar till att åstadkomma en samlad kapacitet inom samhällets alarmeringstjänst över hela landet och för samtliga hjälporgan, ett intresse som får ankomma på systemets samtliga ingående aktörer. Utredningen har därför ansett att kostnaden för konverteringstjänster bör bäras av hjälporganen själva, både de statliga och kommunala, utan någon särskild finansiering från staten. Utredningen anser att varje hjälporgan bör bekosta eventuella kostnader för att anpassa övriga system i den mån det behövs inom de olika hjälporganens verksamheter.

Den övergångskostnad på 4 miljoner kronor som krävs för MSB:s uppdrag att ta fram krav för en teknisk anslutning till lösningen, kräver en engångsvis förstärkning av myndighetens förvaltningsanslag (anslag 2:6 *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*). Kostnaden föreslås finansieras genom en engångsvis omfördelning från anslag 2:4 *Krisberedskap* inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap med motsvarande belopp.

Driftskostnaden för förvaltning av tekniska krav får anses ingå i MSB:s instruktionsenliga uppdrag och finansieras inom ramen för nuvarande anslag 2:6 *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*.

Tabell 18.10 Tjänst för automatisk informationsdelning

	Övergångs- kostnader, tkr	Förändrad driftskostnad, tkr	Finansiering
Uppstart, köp av vara, etablering av tjänster, tillgängliggörande	260–370 000, fördelat på 4 år		UO 6, ev. anslag 2:4, ev. UO 2, anslag 1:18, ev. UO 22, anslag 2:5
Säkerhetsanalys		30–40 000	UO 6, ev. anslag 2:4, ev. UO 2, anslag 1:18, ev. UO 22, anslag 2:5
Förvaltningskostnad		60–80 000	UO 6, ev anslag 2:4, ev. UO 2, anslag 1:18, ev. UO 22, anslag 2:5
Konverteringstjänster SOS	30–45 000		UO 6, ev anslag 2:4, ev. UO 2, anslag 1:18, ev. UO 22, anslag 2:5
Konverteringstjänster hjälporgan	250–500/ hjälporgan		Hjälporganen själva
Ta fram krav för teknisk anslutning	4 000		UO 6, anslag 2:4
Summa	324–459 000	60–80 000	

Informationstjänster inom olika områden

Det är hjälporganens, MSB:s och Socialstyrelsens ansvar att ta fram och förvalta informationstjänster som tar sikte på de egna ansvarsområdena. Utredningen har utgått från det faktum att hjälporganen i praktiken redan förvaltar sådana modeller av olika slag, men att enighet om vilken information som i normalfallet ska delas eller som hjälporganet behöver ta del av saknas. En uppskattning utifrån det underlag som utredningen tagit del av är att en övergångskostnad för arbetet skulle kunna uppgå till 4 miljoner kronor per verksamhetsområde fördelat på 2 år. En viss driftskostnad kan också antas uppstå för att förvalta informationsmodellerna, uppskattad som upp till 500 000 kronor årligen per verksamhetsområde.

Finansiering

Ett systematiskt arbete för att ta fram dessa informationstjänster behöver inledas. Kompetens i organisationerna behöver samlas som förmår att hantera och integrera såväl tekniska och verksamhetsmässiga som juridiska frågor. Samtidigt har utredningen kunnat konstatera att samtliga aktörer inom samhällets alarmeringstjänst har ett behov och ett intresse av en bättre informationsdelning i samband med alarmering. Utredningen har ansett att samtliga hjälporgan bör avsätta egna resurser för arbetet. För Socialstyrelsen och MSB, som utredningen föreslår ska få i uppdrag att driva arbetet och samordningen av hjälporganen inom den kommunala räddningstjänsten och landstingens ambulanssjukvård, anser utredningen dock att särskilda uppdrag bör formuleras åtföljda av för ändamålet avsatta medel, motsvarande cirka 4 miljoner kronor under två år. Medlen ska tillföras respektive myndighets förvaltningsanslag. Denna övergångskostnad bedöms kunna finansieras inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap, anslag 2:4 *Krisberedskap*.

Det långsiktiga uppdraget att förvalta modeller för information inom respektive hjälporgans område, anser utredningen ryms inom respektive myndighets instruktionsenliga uppdrag och bör kunna förvaltas inom ramen för respektive myndighets förvaltningsanslag. Dvs. förvaltningskostnaderna för respektive informationsmodell ska bäras inom ramen för befintliga anslagsnivåer inom anslagen 2:6 *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* inom utgiftsområde 6, anslag 8:1 *Socialstyrelsen* inom utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, anslag 1:1 *Polismyndigheten* inom utgiftsområde 4 Rättsväsendet, anslag 2:1 *Kustbevakningen* inom utgiftsområde 6, anslag 5:1 *Länsstyrelserna m.m.* inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse, liksom anslag 1:4 *Ersättning för sjöräddning och fritidsbåtsverksamhet* inom utgiftsområde 22 Kommunikationer.

Tabell 18.11 Informationstjänster inom olika områden

	Övergångskostnader, tkr (startår B/M: 2020)	Förändrad driftskostnad, tkr (startår B/M:2022)	Finansiering
Kommunal räddningstjänst, etablera	4 000 (fördelat på 2 år)		UO 6, anslag 2:4
Kommunal räddningstjänst, förvalta		500	UO 6, anslag 2:6
Vård, etablera	4 000 (fördelat på 2 år)		UO 6, anslag 2:4
Vård, förvalta		500	UO 9, anslag 8:1
Polis, etablera	2 000 (fördelat på 2 år)		UO 6, anslag 2:4
Polis, förvalta		500	UO 1 anslag 1:1
Statlig räddningstjänst, etablera	8 000 (fördelat på 2 år och 4 myndigheter)		UO 6, anslag 2:4
Statlig räddningstjänst, förvalta			UO 6, anslag 2:1, UO 22, anslag 1:4, UO 1, anslag 5:1
		2 000	UO 1 anslag 1:1
Summa	18 000	3 500	

Kostnader för att närmare beskriva och analysera den tekniska lösningen

Utredningen har i kapitel 13 föreslagit att MSB ska få i uppdrag att närmare beskriva och analysera den föreslagna tekniska lösningen ur ett flertal perspektiv. Utredningen har uppskattat kostnaden till 10 miljoner kronor under 2 år. Parallellt med eventuella tekniska konsekvenser av nya automatiserade informationsflöden för hjälporganen och alarmeringsfunktionen i befintliga it-system, kan det också bli aktuellt att utbilda personal, både inom den nationella alarmeringsfunktionen och hos hjälporganen. Kostnaderna för detta kan variera mellan olika hjälporgan.

Finansiering

Det är utredningens uppfattning att arbetet med att närmare beskriva och analysera den tekniska lösningen är centralt ur ett kvalitetssäkrings- och riskhanteringsperspektiv och att det av det skälet

bör genomföras så snart som möjligt. Utredningen har bedömt att MSB:s arbete på detta område kan betraktas som en del i myndighetens instruktionsenliga uppdrag enligt 1, 2 och 11 a §§ förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och att det därför bör kunna finansieras inom det nuvarande förvaltningsanslagets ram.

Tabell 18.12 Övriga kostnader teknisk lösning

	Övergångskostnader, tkr (B/M:2019)	Förändrad driftskostnad, tkr	Finansiering
Närmare beskriva och analysera lösningen	10 000		UO 6, anslag 2:6
Summa	10 000		

Ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag om ett gemensamt system för geodata

Kostnader

Det kommer att uppstå kostnader för att utveckla och tillgängliggöra sammansatta geodatatjänster. Dessa kostnader kommer att variera mellan de olika aktörerna beroende på vilka specialanpassningar som krävs, t.ex. användning off-line. I kostnaderna ingår också delar för att genomföra en säkerhets- och integritetsskyddsanalys av tjänsten. Det har tagits fram visst underlag för detta inom ramen för det arbete som Lantmäteriet och MSB har bedrivit, men utredningen bedömer att visst arbete återstår i synnerhet när det gäller lösningens säkerhetsbehov. Med utgångspunkt i Lantmäteriets underlag, har utredningen uppskattat kostnaden för att utveckla tjänsten till cirka 60 miljoner kronor samt 2 miljoner kronor för ett inledande arbete med att definiera tjänsten och för att genomföra inledande tester. Etableringsfasen bedöms kunna pågå under 3 år. Förvaltnings- och driftskostnaden för tjänsten har uppskattats till cirka 10 miljoner kronor årligen.

Enligt utredningens förslag ska hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen vara skyldiga att använda geodatatjänsten. Därför är det viktigt att den lösning som Lantmäteriet utvecklar är tillgänglig för alla aktörer. Vissa konverteringstjänster kan ändå

komma att krävas för att åstadkomma användbarhet hos samtliga hjälporgan, givet att de använder sig av olika egna systemstöd.

MSB bedöms kunna meddela föreskrifter om hjälporganens och den nationella alarmeringsfunktionens användning av tjänsten, när tjänsten väl finns på plats. Utifrån MSB:s underlag, har utredningen bedömt att en löpande förvaltningskostnad för att ta fram sådana föreskrifter kan uppgå till 1 miljoner kronor årligen. MSB bedöms också kunna ansvara för att löpande stödja hjälporganen i användningen av geodata, ett ansvar som utredningen anser ingår i myndighetens instruktionsenliga uppdrag redan i dag. Det ingår i dag i uppdraget för MSB att utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser och vara pådrivande i arbetet med förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder, något som bland annat innebär att säkerställa att utbildning och övningar kommer till stånd inom myndighetens ansvarsområde.¹⁵ Kostnaderna för detta bör rymmas inom myndighetens förvaltningsanslag.

De bedömda kostnaderna för att övergå till SWEREF 99TM och RH 2000 för den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen bedöms utifrån Lantmäteriets underlag till utredningen som marginella. I stället är det en tydlig reglering som ska till där det klart framgår vilka referenssystem som ska gälla för hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen. Viss anpassning i verksamheternas stödsystem kan också komma att krävas men bedöms enligt Lantmäteriets underlag inte vara omfattande. Vissa kostnader kan uppstå hos de organisationer som behöver transformera data till de nationella systemen, alltså kostnader för att implementera de nationella systemen i de olika handläggningsprocesserna. Utredningen har dock bedömt att även dessa kostnader kommer att vara försumbara.

Kostnaden för data är en årlig kostnad och har utifrån underlag från Lantmäteriet beräknats uppgå till 129 miljoner kronor år 2019 och därefter 142 miljoner kronor årligen. Utgångspunkten för bedömningen är Lantmäteriets förlorade avgiftsintäkter, kostnader för bedömda investeringar i nya distributionslöningar samt nödvändiga rationaliseringar.

¹⁵ Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 1 §.

Bland de data som lyfts fram i arbetet med att definiera ytterligare verksamhetsspecifika data, finns både öppna data och data som finansieras med avgifter. Här finns också privatägda data. Bland de exempel på data som utredningen har tagit del av från tidigare genomfört arbete, är huvuddelen i dag öppna data. Viktigt att påminna om är dock att även gällande dessa data kan ytterligare kostnader följa, utöver kostnader för själva datan, som kostnader för att göra data åtkomliga tekniskt genom anpassning av gränssnitt och standarder så att de gränssnitt och standarder som används för dessa ytterligare data också fungerar gentemot den gemensamma lösningen. Baserat på underlag från Lantmäteriet avseende kostnader för de data om är av intresse för blåljusaktörerna, uppskattar utredningen att det kan handla om ytterligare 170 miljoner kronor årligen. Kostnaden behöver, när arbetet med att utveckla systemet för geodata kommit längre, dock analyseras och beskrivas mer grundligt än vad utredningen kunnat göra.

Utifrån MSB:s underlag bedömer utredningen att uppdraget till MSB att ta fram ytterligare verksamhetsspecifika geodata, kan drivas i projektform under två år, till en årlig kostnad om 1,5 miljoner kronor. En del arbete inom området är redan gjort som kan ligga till grund för det fortsatta arbetet. MSB behöver ha en omfattande samverkan i arbetet med både myndigheter, privata aktörer och målgrupper.

Finansiering

De övergångskostnader som följer av etableringen av den gemensamma geodatjänsten syftar till att åstadkomma en mer samordnad alarmeringstjänst och snabbare och effektivare hjälpinsatser för de nödställda. På längre sikt är det utredningens uppfattning att detta kommer att effektivisera alarmeringen och spara både liv och pengar. Detta kräver en förstärkning av anslaget 1:6 *Lantmäteriet* inom utgiftsområde 18, dels engångsvis med 62 miljoner kronor, dels en permanent förstärkning om 323 miljoner kronor årligen. En engångsvis förstärkning krävs också av anslaget 2:6 *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, med 2 miljoner kronor.

Utredningen har, mot bakgrund av den utveckling som redan pågår på ett bredare plan i samhället, föreslagit att geodata i den

gemensamma geodatatjänsten ska tillgängliggöras som öppna data. Detta inte minst för att möta samhällets alarmeringstjänsts behov av sådana data. En konsekvens av att dessa data öppnas är att kommuner och landstings avgifter för Geodatasamverkan kommer att sjunka kraftigt. En bedömning är att de minskade licenskostnaderna hos användarna skulle kunna uppgå till 50 miljoner kronor årligen. SOS Alarm betalar också licensavgift till Lantmäteriet i dag, en avgift som kommer att minska om data i den gemensamma tjänsten tillgängliggörs som öppna data. De statliga hjälporganen betalar inga licensavgifter till Lantmäteriet för de data som utredningen föreslår ska öppnas. Utredningen anser att dessa kostnader bör kunna finansieras genom minskade bidrag till kommuner och landsting i den omfattning som motsvarar den minskning som sker i avgiften för de data som hjälporganen annars skulle ha betalat för licenser, dvs. en minskning om cirka 50 miljoner kronor årligen. Anslag 2:5 *Ersättning till SOS Alarm Sverige AB för alarmeringstjänst enligt avtal* inom utgiftsområde 6 föreslås minskas med 2 miljoner kronor årligen på motsvarande sätt, till följd av utebliven licenskostnad. Övriga 90 miljoner kronor som årligen krävs för de data som ska tillgängliggöras i tjänsten, föreslås finansieras genom en permanent omfördelning av medel inom utgiftsområde 6, Försvar och samhällets krisberedskap. Inom utgiftsområdet kan anslaget 2:4 *Krisberedskap*, övervägas för en engångsvis omfördelning av medel för att finansiera den förstärkning som behövs. Delar av finansieringen kan också ske genom anslagen 1:18 *Digitaliseringsmyndigheten* inom Utgiftsområde 2, respektive anslag 2:5 *Driftsäker och tillgänglig elektronisk kommunikation* inom Utgiftsområde 22. Frågan om lämplig finansiering får hanteras i den fortsatta beredningen av utredningens förslag.

Finansieringen av egna kostnader för konverteringar i egna systemstöd bör hjälporganen själva stå för.

Uppdraget till MSB och de behov av förstärkningar av anslag 2:6 *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* på 3 miljoner kronor engångsvis som utredningen identifierat, föreslås finansieras genom motsvarande neddragning av anslag 2:4 *Krisberedskap* inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.

Tabell 18.13 Gemensamt system för geodata

	Övergångs- kostnader, tkr	Förändrad driftskostnad, tkr	Finansiering
Definiera tjänsten	2 000 under 1 år		UO 6, ev anslag 2:4, ev. UO 2, anslag 1:18, ev. UO 22, anslag 2:5
Utveckla och etablera tjänsten	60 000 över 2 år		UO 6, ev anslag 2:4, ev. UO 2, anslag 1:18, ev. UO 22, anslag 2:5
Förvaltning		10 000 (från år 2023)	UO 6 ev anslag 2:4, ev. UO 2, anslag 1:18, ev. UO 22, anslag 2:5
Ta fram och förvalta föreskrifter kring användning		1 000	UO 6
Löpande utbildning, MSB	–	–	UO6, anslag 2:6
Kostnader för data i tjänsten			Omkring 50 mnkr UO 25, anslag 1:1, 2 000 UO 6 Anslag 2:5 90 000: UO 6, ev. UO 2, anslag 1:18, ev. UO 22, anslag 2:5
		142 000 (från år 2023)	
Kostnader för ytterligare data		170 000 (från år 2025)	UO 6, ev. UO 2, anslag 1:18, ev. UO 22, anslag 2:5
Projekt ytterligare data, MSB	3 000		UO 6, anslag 2:4
Summa	65 000	323 000	

Ekonomiska konsekvenser av förslagen om offentlighet, sekretess, tillsyn, överföring av uppgifter och personlig integritet

Kostnader

Utredningens förslag om offentlighet och sekretess, överföring av uppgifter och personlig integritet bedöms inte föranleda några förändrade kostnader för verksamheterna. När det gäller uppgiftsskyldighet anser utredningen att personalen inom den nationella alarmeringsfunktionen bör utbildas i de sekretessregler som gäller för alla hjälporgan, samt att funktionen bör ta fram riktlinjer och

dyligt för att stödja personalen i att bedöma när information om hot och våld ska delas. Utredningen har bedömt att denna uppgift inryms i det uppdrag som den nationella alarmeringsfunktionen får enligt lag och som finansieras genom statens ersättning genom alarmeringsavtalet.

Utredningens förslag om möjligheter att spela in och avbryta kommunikation m.m. samt om personuppgiftsbehandling föranleder heller inga förändrade kostnader för verksamheten.

Förslaget om ett utökat tillsynsansvar för MSB innebär ökade kostnader för myndigheten. Utifrån MSB:s underlag har utredningen bedömt att kostnaderna för detta uppgår till en övergångskostnad under ett års tid om 2,5 miljoner kronor samt därefter som en driftskostnad om 2,5 miljoner kronor årligen.

Finansiering

Utredningens förslag innebär att anslag 2:6 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, behöver förstärkas engångsvis med 2,5 miljoner kronor. Övergångskostnaden om 2,5 miljoner kronor föreslås finansieras genom motsvarande engångsvisa neddragning av anslag 2:4 *Krisberedskap* inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.

Den ökade driftskostnaden hos MSB som följer av utredningens förslag innebär att förvaltningsanslaget 2:6 *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* behöver förstärkas permanent med 2,5 miljoner kronor. Kostnaden föreslås av utredningen finansieras genom en permanent omfördelning av medel inom utgiftsområde 6, Försvar och samhällets krisberedskap. Utredningen har inte kunnat ange någon närmare finansiering utan frågan får hanteras i den fortsatta beredningen av utredningens förslag.

Tabell 18.14 Offentlighet, sekretess, tillsyn, överföring av uppgifter och personlig integritet

	Övergångs- kostnader, tkr (B/M: 2020)	Förändrad driftskostnad, tkr (B/M: 2021)	Finansiering
Förstärkning tillsyn MSB	2 500	2 500	Övergångskostnader: UO 6, anslag 2:4, Driftskostnader UO 6
Summa	2 500	2 500	UO 6

Ekonomiska konsekvenser av förslagen om regional organisation, robusthet och säkerhet

Kostnad

Utredningen har föreslagit att antalet SOS-centraler på sikt bör minska och anpassas till hur andra samhällsverksamheter kommer att organiseras. I avvaktan på beslut om hur regeringen väljer att hantera t.ex. Försvarsberedningens och Indelningskommitténs förslag så har utredningen föreslagit att dagens grundläggande organisation i 13 SOS-centraler och deras uppbyggnad tills vidare ska behållas. Utredningens förslag får därför inga omedelbara ekonomiska konsekvenser för den nationella alarmeringsfunktionen.

Utredningen har också föreslagit att förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap om krisberedskap ska vara tillämplig på den nationella alarmeringsfunktionen. Förordningen ställer vissa krav på de organisationer som omfattas. Utredningen bedömer dock att motsvarande krav redan ställs på bolaget i dag genom alarmeringsavtalet, som i dag finansieras över statsbudgeten. Inga ytterligare kostnader förknippas med detta förslag.

Utredningen bedömer också att två krav i nuvarande Samverkansavtal mellan SOS Alarm och MSB ska fortsätta gälla för den nationella alarmeringsfunktionen. Det ena kravet rör den utbildning som KBA-operatörer ska genomgå, och där MSB ska ansvara för en del av denna utbildning. I denna del är det utredningens bedömning att MSB även fortsättningsvis ska kunna erbjuda sådan utbildning till operatörer på en nationell alarmeringsfunktions krisberedskapsavdelning. MSB:s utbildning bör kunna erbjudas opera-

törerna vid den nationella alarmeringsfunktionen utan kostnad. Denna verksamhet finansieras i dag över statsbudgeten genom att kostnaden belastar MSB:s förvaltningsanslag och utredningen har inte föreslagit någon förändring i denna del.

Det andra kravet i Samverkansavtalet rör att SOS Alarm mot ytterligare avgift ska kunna delta i andra övningar (t.ex. sektorsövningar eller övningar i hjälporganens egna organisationer). I detta fall föreslår utredningen att det, liksom i dag, ska vara obligatoriskt för alarmeringsfunktionen att delta i sådana övningar om de efterfrågas. Utredningen anser att en sådan verksamhet kan knytas till funktionens samhällsuppdrag genom funktionens roll inom samhällets krisberedskap. Vid köp av denna tjänst ska gällande rätt tillämpas, dvs. lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) är tillämplig (se avsnitt 6.3.7). Köpare av tjänsten kan möjligen använda sig av tillämpliga undantag, t.ex. i de fall det de facto endast kommer att finnas en utförare av tjänsten. Inga ytterligare kostnader är förknippade med detta förslag.

Behov av skydd och robusthet, samt av större regioner

Utredningen har också föreslagit att en analys om den nationella alarmeringsfunktionens behov av skydd och robusthet i hela hot-skalan, liksom frågan om den bör bli skyddsobjekt, ska göras. Analysen bör göras i samverkan med Försvarmakten och MSB. Förslaget innebär merkostnader för den som ska genomföra analysen, liksom för den nationella alarmeringsfunktionen, som kommer att behöva bistå i arbetet med underlag, samt för eventuella samverkande organisationer, t.ex. MSB och FM. Utifrån MSB:s underlag till utredningen, bedömer utredningen att övergångskostnaderna för att genomföra analysen kommer att uppgå till cirka 10 miljoner kronor fördelat på två år.

Vilka kostnader som kan uppkomma som en följd av analysen är i dagsläget inte möjligt att uppskatta. Det torde dock komma att handla om kostnader för högre krav på inbrottsskydd, särskilda lösningar för samverkan med Försvarmakten (som kräver särskilt skydd av lokaler och tekniskt stöd), alternativa platser med förstärkt skydd (men utrustade med i huvudsak samma teknik som ordinarie platser), flervägsförbindelser till alarmeringscentralerna,

behov av klassning av personal liksom av den information som hanteras i lösningen.

Utredningen anser att behovet av skydd och robusthet bör relateras till behovet av färre och större SOS-centraler. Med ett minskat antal centraler följer troligen en viss besparing i lokalkostnad, samtidigt som anpassningar för skydd och robusthet behöver göras av de lokaler som ska användas. De möjliga besparingar som kan göras genom färre antal centraler, antas inte motsvaras av de kostnadsökningar som kan bli följden av ett arbete för att säkerställa robusthet och skydd för den nationella alarmeringsfunktionen i hela hotskalan. Utredningen har föreslagit att den regionala organiseringen av den nationella alarmeringsfunktionen på längre sikt bör anpassas efter förslagen i Indelningskommitténs och Försvarsberedningens förslag, som innebär en organisering i sex eller sju regioner över landet.

I en ändrad regional indelning inryms kostnader för avveckling och omstrukturering av regionala larmcentraler. Utöver avveckling av lokaler kan det behövas anpassning och eventuell nyetablering av centraler. Därutöver uppkommer personalkostnader i samband med omställningen: avveckling, rekrytering, samt kostnader för dubbel bemanning under en period. Även omställning av central administration kan krävas.

I dag har SOS Alarm runt 200 operatörsplatser för cirka 600 operatörer. Den årliga driftskostnaden för varje operatörsplats är, inklusive lokalkostnaden, cirka 250 000 kronor. Utöver detta kostar driften av tekniken omkring 400 000 årligen per operatörsplats (då ingår kostnad för infrastruktur). Givet att ingen ny teknik behöver utvecklas och att lokalerna inte behöver byggas om samt att befintlig infrastruktur kan behållas, har SOS Alarm beräknat att en utbyggnad av en befintlig central, medför en årlig driftskostnad för varje tillkommande operatörsplats om cirka 400 000 kronor. SOS Alarm har inte för utredningen kunnat presentera kostnaderna för helt nya operatörsplatser. Vid en regionalisering, där hälften av nuvarande antalet operatörsplatser flyttas till en större central, skulle kostnaden med andra ord vara 40 miljoner kronor årligen i kostnader för tillkommande operatörsplatser. Utredningen har inte kunnat beräkna de personalkostnader som skulle kunna uppkomma som en följd av regionaliseringen. Detta då det är svårt att kunna förutsäga personalrörlighet och kommande behov av nyrekryte-

ringar. Ej heller har utredningen kunnat beräkna eventuella kostnader för att anpassa förmågan och skyddet hos den nationella alarmeringsfunktionen efter hela hotskalan. För detta krävs en närmare analys av kostnaderna för de anpassningar som behöver göras av verksamheten. För detta krävs också mer underlag när det gäller den slutliga kommande regionala indelningen i staten, tidigare erfarenheter av regionalisering samt utgångspunkter, förutsättningar och kostnadsberäkningar för SOS Alarm för att bilda större regionala enheter.

Finansiering

Uppdraget att genomföra en analys bedöms medföra behov av en engångsvis förstärkning av anslag 2:6 *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* med 10 miljoner kronor fördelat över 2 år. Utredningen bedömer att de övergångskostnader som analysen av funktionens förmåga och skydd i hela hotskalan kan medföra, kan finansieras genom en neddragning av motsvarande belopp fördelat på två år, från anslag 2:4 *Krisberedskap* inom Utgiftsområde 6.

Tabell 18.15 Regional organisation, förmåga och skydd

	Övergångskostnader, tkr (startår:2019)	Förändrad driftskostnad, tkr	Finansiering
Analys kostnader för förmåga och skydd i hela hotskalan	10 000 fördelat på 2 år		UO 6, anslag 2:4
Summa	10 000		UO 6

Sammanfattning, ekonomiska konsekvenser av utredningens övriga förslag

Sammanfattningsvis kan de ekonomiska konsekvenserna av utredningens övriga förslag beskrivas enligt nedanstående tabell:

Tabell 18.16 ekonomiska konsekvenser av utredningens övriga förslag

Förslag	Övergångskostnad (tkr)	Driftskostnad (tkr)
Grundläggande uppdrag		2 000
Anknytande uppgifter	4 000–6 000	11 000–13 000
Automatiska larm	250	1 000
Hänvisningstjänster	2 000	1 000
Tjänst automatisk informationsdelning	324 000–459 000	60 000–80 000
Informationstjänster områdesvis	18 000	3 500
Beskriva och analysera teknisk lösning	10 000	
Gemensamt system för geodata	65 000	323 000
Förstärkt tillsyn	2 500	2 500
Analys hela hotskalan	10 000	
Summa	435 750–572 750	404 000–426 000

18.9.6 Ekonomiska konsekvenser som uppkommer oavsett organisationsform

Bedömning: Oavsett vilken organisationsform som väljs så kommer själva inrättandet av den nationella alarmeringsfunktionen att innebära ekonomiska konsekvenser. Övergångskostnaderna beräknas till omkring 9–14 miljoner kronor, och driftskostnaderna förväntas öka med omkring 3,3 miljoner kronor årligen. Övergångskostnaderna föreslås finansieras genom en engångsvis neddragning från anslag 2:4 *Krisberedskap* inom utgiftsområde 6 med motsvarande belopp. Finansieringen av de ökade driftskostnaderna föreslås ske genom en permanent omfördelning av medel inom utgiftsområde 6.

Skälen för utredningens bedömningar

Vissa övergångs- och transaktions- och driftskostnader kommer att uppkomma i ungefär samma omfattning oavsett vilken organisationsform som slutligen väljs för den nationella alarmeringsfunktionen. Utredningen har i detta avsnitt redogjort för dessa.

Övergångs- och transaktionskostnader

Kostnader

SOS Alarm har i dag cirka 40 000 avtal med olika parter om olika tjänster. Omkring 1 000 av dessa är av mer omfattande slag. Det gäller 112-tjänsten, delar i larmbehandlingen som SOS utför på uppdrag av kommunal räddningstjänst och av landstingen, samt tjänster inom krisberedskapsområdet.

I samband med inrättandet av den nationella alarmeringsfunktionen behöver SOS Alarms samtliga avtal ses över för att se i vad mån t.ex. den nya författningsreglerade ordningen av samhällets alarmeringstjänst påverkar avtalen. Det kan också finnas skäl att när det gäller avtalen med statliga och kommunala myndigheter undersöka avtalens förenlighet med t.ex. upphandlingslagstiftningen, särskilt när det gäller kommersiella tjänster. Utredningen uppskattar kostnaden för en sådan översyn av avtalen till mellan 1 och 2 miljoner kronor under 2019 i bolagsvarianten, under 2020 i myndighetsvarianten. Beräkningen utgår från kostnaden för motsvarande översyn av gällande avtal inom Apotekens Service AB inför bildandet av E-hälsomyndigheten (1 miljon kronor). Uppskattningen är dock förknippad med stor osäkerhet och kan bli både högre och lägre. Därefter behöver avtalen uppdateras med nytt namn och, i myndighetsfallet, organisationsnummer (till en samlad kostnad av omkring 1 miljon under 2019 i bolagsvarianten, under 2020 i myndighetsvarianten).

Till övergångskostnaderna hör också kostnader för en kommande organisationskommitté eller särskild utredare, samt uppstartskostnader som tillkommer vid etableringen av den nationella alarmeringsfunktionen. När det gäller bildandet av en myndighet så uppskattar utredningen att organisationskommitténs kostnader kommer att uppgå till cirka 7 miljoner kronor och infalla under åren 2019–2020. I fallet med bolagslösning beräknas kostnaden bli cirka 3,5 miljoner kronor och infalla under 2019. Skälet till skillnaden är att arbetsuppgifterna för en organisationskommitté i myndighetslösningen är mer omfattande.

Det ankommer på den nationella alarmeringsfunktionen att säkerställa att gällande regler, t.ex. kring statsstöd samt regler om konkurrens och upphandling, följs. Den nationella alarmeringsfunktionen behöver även säkerställa att personuppgifter behandlas i

enlighet med den allmänna dataskyddsförordningen. Utredningen bedömer att den nationella alarmeringsfunktionen kommer att behöva rekrytera kompetens i dessa frågor, motsvarande tre upphandlingsexperter med en lön om 35 000 i månaden och två jurister med en lön om 40 000 i månaden. Beräkningen har gjorts x 1,5 för att inkludera arbetsgivaravgifter. Rekryteringskostnaden har uppskattats till cirka 830 000 kronor under 2019 (bolag) respektive 2020 (myndighet), och motsvarar 25 procent av den genomsnittliga årskostnaden för anställda i motsvarande roller i staten.

Utredningen bedömer också att kostnader kommer att tillkomma för sådant som namnbyte, ny webbplats, eventuellt nytt varumärke och grafisk profil och dylikt och uppskattat det till cirka 3 miljoner kronor under 2019 (bolag) respektive 2020 (myndighet).

Finansiering

Kostnaden för en organisationskommitté föreslås finansieras genom anslag 4:1 *Regeringskansliet m.m.* inom Utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Övriga kostnader innebär behov av en engångsvis förstärkning av anslag 2:5 *Ersättning till SOS Alarm för alarmeringstjänst enligt avtal* med 13,4 miljoner kronor. Dessa kostnader föreslås finansieras genom en engångsvis omfördelning av medel från anslag 2:4 *Krisberedskap* inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.

Tabell 18.17 Beräknade övergångskostnader för den nationella alarmeringsfunktionen (både myndighet och bolag)

Övergångskostnad både vid myndighet och bolag	Kostnad 2019 (tkr, M/B)	Kostnad 2020 (tkr, M/B)	Finansiering
Översyn befintliga avtal	1–2 000 (B)	1–2 000 (M)	UO 6, anslag 2:4
Uppdatering befintliga avtal	1 000 (B)	1 000 (M)	UO 6, anslag 2:4
Organisationskommitté	3 500 (M) 3 500 (B)	3 500 (M)	UO 1, anslag 4:1
Rekrytering upphandlingskompetens	833 (B)	833 (M)	UO 6, anslag 2:4
Namnbyte, ny webbplats, varumärke, grafisk profil etc.	3 000 (B)	3 000 (M)	UO 6, anslag 2:4
Summa	9 333–10 333 (B), 3 500 (M)	9 333–10 333 (M)	

Driftskostnader

Kostnader

Eftersom utredningen har bedömt att verksamheten vid den nationella alarmeringsfunktionen kan startas 2020 om den drivs i form av ett bolag och 2021 om den drivs av en myndighet, har driftskostnaderna olika startår. Utredningen bedömer att den nationella alarmeringsfunktionen behöver ha kompetens inom konkurrens- och upphandlingsrätt samt personuppgiftsbehandling, en kompetens som i dag inte finns hos SOS Alarm. Utredningen uppskattar den årliga kostnaden för dels två jurister (med en månadslön om cirka 40 000 kronor), dels tre upphandlare (med en månadslön om cirka 35 000 kronor) till 3 330 000 kronor från och med 2020 (bolag) respektive 2021 (myndighet). Den uppskattade kostnaden motsvarar genomsnittslönen inom dessa kompetensområden inom statsförvaltningen. Tillkommande arbetsgivaravgifter om 0,5 x lönekostnaden har inkluderats i beräkningen.

Finansiering

De ökade driftskostnaderna som uppstår både om den nationella alarmeringsfunktionen organiseras som en myndighet och som ett bolag, är enligt utredningen en del i en ambitionshöjning med syftet att åstadkomma en effektivare alarmeringstjänst, och ytterst, snabbare och effektivare hjälpinsatser för de nödställda. Detta kräver en permanent förstärkning av anslag 2:5 *Ersättning till SOS Alarm Sverige AB för alarmeringstjänst enligt avtal* med 3,3 miljoner kronor. Utredningen föreslår att kostnaden finansieras genom en permanent omfördelning av medel inom Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap. Utredningen har inte kunnat ange någon närmare finansiering utan frågan får hanteras i den fortsatta beredningen av utredningens förslag.

Tabell 18.18 Förändrad driftskostnad oavsett organisationsform

Förändrad driftskostnad både vid myndighet och bolag	Kostnad (tkr)	Startår för kostnaden (B, M)	Finansiering
Analysen upphandling och gällande rätt	3 330	2020 (B) 2021 (M)	UO 6
Summa	3 330		

18.9.7 Samlad bild av de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag i myndighetsalternativet respektive bolagsalternativet

Bedömning: Att inrätta Alarmeringsmyndigheten SOS och att genomföra utredningens övriga förslag kommer att innebära sammanlagda övergångskostnader om cirka 630–770 miljoner kronor.

Att driva Alarmeringsmyndigheten SOS och att genomföra utredningens övriga förslag kommer att sammanlagt kosta cirka 1 150–1 180 miljoner kronor årligen vilket är cirka 410–440 miljoner kronor mer än vad verksamheten kostar inom SOS Alarm i dag.

Att inrätta den nationella alarmeringsfunktionen som ett bolag och att genomföra utredningens övriga förslag kommer sammanlagt att innebära övergångskostnader om cirka 450–580 miljoner kronor.

Att driva den nationella alarmeringsfunktionen som ett bolag och att genomföra utredningens övriga förslag kommer sammanlagt att kosta cirka 1 150–1 170 miljoner kronor per år vilket är cirka 410–430 miljoner kronor mer än vad verksamheten kostar inom SOS Alarm i dag.

Skälen för utredningens bedömningar

Utredningen har haft uppdraget att åstadkomma en samordnad och effektiv alarmeringstjänst och lägger fram ett antal förslag för att åstadkomma detta. För att ambitionerna ska kunna uppnås, bedömer utredningen att en kraftfull förstärkning kommer att krävas i finansieringen av samhällets alarmeringstjänst och den nationella alarmeringsfunktionen. Utredningen har sett att en ambitionshöjning måste till inom området för att uppnå de mål som regeringens har med verksamheten.

Med utgångspunkt i redogörelsen ovan om de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag, kan de samlade konsekvenserna beskrivas enligt nedan.

Tabell 18.19 samlade kostnader som följer av utredningens förslag

Förslag	Övergångskostnad (tkr)	Förändrad driftskostnad (tkr)
Myndighet	177 478–181 998	4 680–7680
Bolag	–	–
Övriga förslag	435 750–572 750	404 000–426 000
Övergång och drift oavsett organisationsform	12 833–13 833 (M) 9 333–10 333 (B)	3 330
Summa myndighetsalternativet	626 061–768 581	412 010–437 010
Summa bolagsalternativet	445 083–583 083	407 330–429 330

Till dessa kostnader ska läggas de kostnader som SOS Alarm har i dag för den löpande verksamheten inom samhällets alarmeringstjänst och som finansieras bland annat genom alarmeringsavtalet. 2016 uppgick dessa kostnader till omkring 740 miljoner kronor. Dessa kostnader kommer att fortlöpa oavsett organisationsform.

Fördelningen av kostnader, både övergångskostnader och driftskostnader, kommer att se olika ut under de närmaste åren. Skill-

nader uppstår också beroende på om det är en myndighet eller ett bolag som driver den nationella alarmeringsfunktionen. Utredningen har sammanfattat kostnadsfördelningen på årsbasis nedan.

Tabell 18.20 Samlade övergångskostnader per år i myndighetslösningen (tkr)

Kostnader	Bedömd kostnad 2019	Bedömd kostnad 2020	Bedömd kostnad 2021	Summa
Myndighetsreform		165 878–166 378	11 600–15 620	177 478–181 998
Anknytande uppdrag			4–6 000	4–6 000
Automatiska larm		250		250
Hänvisningstjänster			2 000	2 000
Tjänst för automatisk informationsdelning		74–109 000	100–150 000 (samt 100–140 000 år 2022 och 50–60 000 år 2023)	324 000–459 000
Informationstjänster olika områden		9 000	9 000	18 000
Närmare beskriva teknisk lösning	10 000			10 000
Geodatasystem	2 000	33 000	30 000	65 000
Förstärkt tillsyn		2 500		2 500
Förmåga och skydd hela hotskalan	5 000	5 000		10 000
Kostnader oavsett organisationsform	3 500	9 333–10 333		12 833–13 833
Summa:			156 600–212 620 (samt 100 000–140 000 år 2022 och 50–60 000 år 2023)	626 061–768 581
	20 500	298 961–335 461		

Tabell 18.21 Samlade driftskostnader per år i myndighetslösningen (tkr)

Kostnader	Bedömd kostnadsökning från 2021	Ytterligare kostnadsökning från 2022	Summa
Myndighetsreform	4 680–7680		4 680–7 680
Grundläggande uppdrag	2 000		2 000
Anknytande uppdrag		11–13 000	11–13 000
Automatiska larm	1 000		1 000
Hänvisningstjänster		1 000	1 000
Tjänst för automatisk informationsdelning		60–80 000	60–80 000
Informationstjänster olika områden		3 500	3 500
Geodatasystem	1 000	(152 000 fr 2023, ytterligare 170 000 fr. 2025)	323 000
Förstärkt tillsyn	2 500		2 500
Driftskostnad oavsett organisationsform	3 330		3 330
Summa:			412 010–437 010

Tabell 18.22 Samlade övergångskostnader per år i bolagslösningen (tkr)

Kostnader	Bedömd kostnad 2019	Bedömd kostnad 2020	Bedömd kostnad 2021	Summa
Anknytande uppdrag		4 000–6 000		4–6 000
Automatiska larm		250		250
Hänvisnings-tjänster		2 000		2 000
Tjänst för automatisk informations-delning		74–109 000	100–140 000 (samt 100–140 000 år 2022 och 50–60 000 år 2023)	324 000– 459 000
Informationstjänster olika områden		9 000	9 000	18 000
Närmare beskriva teknisk lösning	10 000			10 000
Geodatasystem	2 000	33 000	30 000	65 000
Förstärkt tillsyn		2 500		2 500
Förmåga och skydd hela hotskalan	5 000	5 000		10 000
Kostnader oavsett organisationsform	9 333– 10 333			9 333–10 333
Summa:			139–189 000 (samt 100–140 000 år 2022 och 50–60 000 år 2023)	
	26 333– 27 333	129 750– 166 750		445 083– 583 083

Tabell 18.23 Samlade driftskostnader per år i bolagslösningen (tkr)

Kostnader	Bedömd kostnadsökning från 2021	Ytterligare kostnadsökning från 2022	Summa
Grundläggande uppdrag	2 000		2 000
Anknytande uppdrag	11–13 000		11–13 000
Automatiska larm	1 000		1 000
Hänvisningstjänster	1 000		1 000
Tjänst för automatisk informationsdelning		60–80 000	60–80 000
Informationstjänster olika områden		3 500	3 500
Geodatasystem	1 000	(152 000 fr. 2023, ytterligare 170 000 fr. 2025)	323 000
Förstärkt tillsyn	2 500		2 500
Driftskostnad oavsett organisationsform	3330 (fr 2020)		3 330
Summa:	21 830–23 830	85 330–107 330	407 330–429 330

18.9.8 Kostnaderna för staten inklusive de statliga hjälporganen och andra myndigheter

För staten kan de ekonomiska konsekvenserna redovisas på olika sätt. Utredningen redogör för konsekvenserna för de statliga myndigheterna, när det gäller de kostnader som myndigheterna själva föreslås bära, i tabellen nedan.

Tabell 18.24 Kostnaderna för statliga myndigheter

Typ av kostnader	Berörd myndighet	Kostnad (tkr)	Finansiering
Övergångskostnader			
Konverteringstjänster			
kostnad per hjälporgan	Polisen	500	UO 4, anslag 1:1
	Kustbevakningen	500	UO 6, anslag 2:1
	Sjöfartsverket	500	UO 22, anslag 1:4
	Länsstyrelsen	500	UO 1, anslag 5:1
Närmare beskriva teknisk lösning	MSB	10 000	UO 6, anslag 2:6
Organisationskommitté	Regeringskansliet	3 500–7 000	UO 1, anslag 4:1
Summa		15 500–19 000	
Driftkostnader			
Förvalta informationstjänster olika områden			
	MSB	500	UO 6, anslag 2:6
	Socialstyrelsen	500	UO9, anslag 8:1
	Polisen	500	UO 4, anslag 1:1
	Polisen (statlig räddningstjänst)	500	UO 4, anslag 1:1
	Kustbevakningen	500	UO 6, anslag 2:1
	Sjöfartsverket	500	UO 22, anslag 1:4
	Länsstyrelsen	500	UO 1, anslag 5:1
Summa		35 000	

18.9.9 Kostnaderna för kommuner och landsting – inklusive hjälporganen

För kommuner och landsting innebär utredningens förslag vissa kostnader, dels i form av ett ansvar att finansiera konverteringstjänster inom ramen för arbetet med den tekniska lösningen, dels i form av minskning av det allmänna bidraget till kommuner.

Tabell 18.20 Kostnader för kommuner och landsting

Typ av kostnader	Kostnad (tkr)	Finansiering
Övergångskostnader		
Kostnad för konverteringstjänster	250–500 per hjälporgan	Varje hjälporgan får bekosta
Driftskostnader		
Anknytande uppgifter	6 000	UO 25, anslag 1:1
Gemensamt system för geodata	50 000	UO 25, anslag 1:1

18.9.10 Kostnaderna för Alarmeringsmyndigheten SOS/SOS Alarm

För Alarmeringsmyndigheten SOS (i myndighetsalternativet) och för SOS Alarm (i bolagsalternativet) tillkommer kostnader dels för att föreslå en lämplig avgiftsnivå för anslutning av särskilt betydelsefulla larm, dels i form av finansiering av geodatasystem.

Tabell 18.21 Kostnader för Alarmeringsmyndigheten SOS/SOS Alarm

Typ av kostnader	Kostnad (tkr)	Finansiering
Övergångskostnader		
Föreslå lämplig avgiftsnivå	250	UO 6, anslag 2:5
Driftskostnader		
Gemensamt system för geodata	2 000	UO 6, anslag 2:5

18.9.11 Kostnaderna för företag och andra enskilda

Utredningen har inte kunnat identifiera några specifika kostnader för företag och andra enskilda som en följd av utredningens förslag.

18.9.12 Samhällsekonomiska konsekvenser av utredningens förslag

Bland de samhällsekonomiska konsekvenser som väntas uppstå som en följd av utredningens förslag, finns de förslag som bidrar till snabbare och effektivare hjälpinsatser för de nödställda. Det handlar t.ex. om de förslag om förbättrad samordning, informationsdelning och förbättrat kartstöd som utredningen lagt fram.

Detta antas leda till att möjligheterna förbättras för att både bedöma händelser och utforma insats effektivare, dvs. både snabbare och med större precision och kvalitet. T.ex. genom att hjälporganen kan dimensionera sin utlarmning, liksom att de successivt kan justera resursdimensioneringen utifrån en mer fullständig information. Detta bidrar både till verksamheternas resurseffektivitet, samtidigt som den enskilde nödställda både får en snabbare och mer skraddarsydd hjälp. Ett exempel kan vara att hjälporganen kan anpassa utlarmningen på ett sådant sätt att rätt fordon med rätt utrustning och rätt kompetens kan skickas till skadeplatsen. Utredningen diskuterar detta närmare i kapitel 7–15.

Möjligheten för hjälporganen att uppdra åt den nationella alarmeringsfunktionen att utföra delar i larmbehandlingen innebär vidare att regeringens ambition om att några andra alarmeringscentraler inte ska behöva byggas upp i någon större omfattning kan uppnås. Utredningen anser att möjligheten att via en nationell samordnad aktör få stöd i hela eller delar av larmbehandlingen genom att uppdra åt den nationella alarmeringsfunktionen att utföra även dessa delar i den omfattning som önskas, innebär samhällsekonomiska vinster, både ur enskilda hjälporgans perspektiv eftersom förutsättningarna för hjälporganen att själva driva larmcentraler kan se olika ut, samt för samhällets alarmeringstjänst som helhet som kan dra nytta av samordningsfördelar. Utredningen har inte kunnat beräkna denna vinst i kronor och ören.

Utredningen har också föreslagit ett breddat grundläggande uppdrag för den nationella alarmeringsfunktionen att utöver mottagning av larm på nödnummer 112 och genomförandet av en första sortering, även inneha en ensamrätt på vissa uppgifter inom alarmeringen som har betydelse för den enskildes säkerhet och trygghet samt för samhällets skydd mot olyckor och för krisberedskapen. Säkerställandet av dessa till larmbehandlingen anknyttande tjänster hos den nationella alarmeringsfunktionen stärker hjälporganens möjligheter till bland annat ett tidigt och adekvat ingripande vid kriser eller större händelser. Utredningen bedömer att förslagen förbättrar förmågan för samhället som helhet att hantera svåra händelser och kriser. Det senare är en förmåga som blivit allt mer central också utifrån det försämrade säkerhetspolitiska läget. Förslagets samhällsekonomiska konsekvenser är enligt utredningen positiva men mycket svåra att beräkna i kronor och ören.

För hjälporganen innebär utredningens förslag vidare en möjlighet att ansluta för samhället särskilt betydelsefulla larm till den nationella alarmeringsfunktionen, till ett pris utan vinstmarginal. Detta gäller oavsett om verksamheten bedrivs i bolags- eller myndighetsform. På detta sätt tillgodoses kravet om att hjälporganen inte själva ska behöva bygga upp egna alarmeringscentraler. Enligt utredningen innebär detta en samhällsekonomisk vinst på längre sikt, eftersom möjligheter till samordning av denna larmhantering genom en gemensam nationell alarmeringsfunktion möjliggörs i stället för att egna larmcentraler behöver etableras. Utredningen har dock inte kunnat beräkna denna vinst.

19 Ikraftträdande, övergångsbestämmelser och behovet av fortsatt arbete

19.1 Ikraftträdande

Förslag: Den nationella alarmeringsfunktionen ska inrättas per den 1 januari 2020 om regeringen väljer att behålla SOS Alarm för uppdraget och den 1 januari 2021 om en ny myndighet ska inrättas.

De av utredningen föreslagna författningarna träder i kraft vid motsvarande tidpunkter.

Skälen för utredningens förslag

19.1.1 Så snart som möjligt

Frågan om en författningsreglering av samhällets alarmeringstjänst har varit föremål för utredning sedan år 2011. Det är nu angeläget att frågan finner sin lösning.

Regeringen har i direktiven¹ till utredningen uttryckt att det är angeläget att en ny nationell alarmeringsfunktion kan inrättas *så snart som möjligt*.

Utredningen har haft i uppdrag att redovisa en tidsplan för genomförandet av de förslag som lämnas. Enligt direktivet ska tidsplanen säkerställa enskildas tillgång till alarmeringsverksamheten samt ta stor hänsyn till hjälporganens verksamhet. I följande avsnitt utvecklar utredningen de faktorer som påverkar tidsplanen närmare.

¹ Dir 2015:133 s. 15.

19.1.2 Faktorer som kan påverka tidsplanen för inrättandet

Oavsett vilken lösning regeringen till slut väljer – en ny alarmeringsmyndighet eller att behålla SOS Alarm AB (SOS Alarm) – så kommer inrättandet av den nya ordningen att kräva ett förberedelsearbete.

Utredningen föreslår att den nya alarmeringsfunktionen ska inrättas per den 1 januari 2020 om regeringen väljer att behålla SOS Alarm för uppdraget och den 1 januari 2021 om en ny myndighet ska inrättas. Utredningen har i avsnitt 16.3.4 och 16.4.4 föreslagit att en organisationskommitté eller en särskild utredare tillkallas för att förbereda inrättandet av den nationella alarmeringsfunktionen.

- *En första faktor* som påverkar tidsplanen är hur snabbt regeringen väljer att påbörja beredningen av utredningens förslag genom remissförfarande och därpå följande propositionsskrivning. En remisshantering bör ges en tid om minst tre månader eftersom den kommunala sektorn är berörd. Remissbehandlingen skulle kunna vara avklarad efter sommaren 2018.
- *En andra faktor* som påverkar tidsplanen har att göra med vilken organisationsform som regeringen efter remissbehandlingen väljer att gå vidare med. Utredningen bedömer i denna del att alternativet att ombilda SOS Alarm till en ny alarmeringsmyndighet skulle komma att ta ca ett år längre tid än alternativet att behålla SOS Alarm som det är i dag, bland annat beroende på att konsortialavtalet mellan staten och SKL Företag AB har en uppsägningstid om 12 månader.
- När det gäller alternativet att inrätta en ny myndighet så är det för det första en fråga som *ska* förankras i riksdagen. För det andra kommer i detta alternativ nödvändiga förhandlingar med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) att bland annat innefatta frågan om att köpa ut den del av SOS Alarm som ägs av SKL Företag AB. I detta sammanhang ska även frågan om SOS Alarms ägande i dotterbolag YouCall AB ("YouCall") hanteras. SOS Alarm äger 70 procent av dotterbolaget och resten av bolaget ägs av Piteå Näringsfastigheter AB. För det tredje finns i både alarmeringsavtalet och i konsortialavtalet bestämmelser om uppsägningstider som parterna, om de inte kommer överens om annat, har att förhålla sig till, utköp och lösningsmekanism i form

av skiljeförfarande för det fall att parterna inte kommer överens. Alarmeringsavtalet mellan staten och SOS Alarm har en uppsägningstid om 6 månader och konsortialavtalet mellan staten och SOS Alarm har en uppsägningstid om 12 månader. Att förhandla om avtal tar tid.

- Oavsett vilken organisationsform som regeringen väljer att gå vidare med så ska riksdagen i vanlig ordning inom ramen för den statliga budgetprocessen ta ställning till bland annat frågan om finansieringen av verksamheten i den mån den helt eller delvis ska ske över statsbudgeten.
- När det gäller alternativet att låta SOS Alarm bestå – inklusive nuvarande ägarförhållanden – och ge bolaget uppdraget att vara nationell alarmeringsfunktion så skulle nödvändiga författningsförslag och finansiering kunna hanteras i samband med budgetpropositionerna för åren 2019 och 2020. Inrättandet kommer att vara förenat med kostnader som uppstår redan under 2019, bland annat för en organisationskommitté eller en särskild utredare. Därför bedömer utredningen att båda årens budgetpropositioner antagligen kommer att behöva hantera frågan.
- För alternativet med en ny myndighet skulle inrättandet, nödvändiga författningsförslag och finansieringen kunna hanteras inom ramen för budgetpropositionerna för åren 2019, 2020 och 2021. Den ovan nämnda avvecklingen av SOS Alarm och en organisationskommitté eller en särskild utredare kommer att kosta under alla tre åren med början 2019. Därför bedömer utredningen att regeringen i samband med alla tre årens budgetpropositioner kommer att behöva hantera frågan.
- Utredningen bedömer att det kan finnas tidsvinster att göra i omställningsprocessen genom att parallellt med processen hos regeringen och i riksdagen påbörja förhandlingarna med SKL liksom att ge en organisationskommitté eller särskild utredare i uppdrag att, med reservation för riksdagens beslut, påbörja förberedandet av den nya ordningen.
- *En tredje faktor* som utredningen bedömer kan påverka tidsplanen är att det kan vara så att förslaget till ny alarmeringslag (oberoende av organisationsform för alarmeringsfunktionen) behöver anmälas till kommissionen eftersom den innebär inrättande av en ensamrätt

(ett rättsligt monopol) som i sig är en konkurrensbegränsning. Utredningen har inte lyckats få fram någon exakt uppgift om hur lång tid som behövs för denna anmälan.

- *En fjärde faktor* som utredningen bedömer kan påverka tidsplanen är vilken tid som olika myndigheter kan behöva för att ta fram nya föreskrifter kopplade till den nya lagstiftningen.
- Oavsett vilken organisationsform som regeringen till slut väljer så torde det behövas en genomgång och eventuell omförhandling eller försäljning av de avtal som SOS Alarm i dag har för egen del (t.ex. lokaler) och med sina kunder (antalet avtal uppgick under 2016 till 35 000).² Detta är en *femte faktor* att ta med i beräkningen. Förutom statliga och kommunala kunder har SOS Alarm i dag ett antal privata kunder som köper olika säkerhets- och jourtjänster av bolaget.

19.1.3 Inga avbrott får ske i verksamheten

Det är oerhört viktigt att alarmeringsverksamheten inte drabbas av avbrott med anledning av införandet av den nya ordningen.

Verksamhetens fortlevnad måste säkras under transformationen. Övergången måste göras så sömlös som möjligt för att funktionaliteten i alarmeringen inte ska hotas. Förmågan att hantera larm får inte riskeras eller sänkas. Tapp i personal och kompetens är viktiga och kritiska faktorer som kan påverka den nationella alarmeringsfunktionens såväl dagliga operativa verksamhet som fortvarighet på ett negativt sätt.

Utredningen bedömer att ett bibehållande av SOS Alarm är mindre riskfyllt ur detta perspektiv än att inrätta en ny myndighet.

19.2 Övergångsbestämmelser

Bedömning: Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

² Nordic PA Consulting (2017) SOS Alarm – Kostnader för att övergå från aktiebolag till myndighet s. 7.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningens författningsförslag innebär att lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler upphävs och ersätts av en ny alarmeringslag, en ny alarmeringsförordning och nya paragrafer i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Vidare görs vissa följdändringar i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation, och förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap görs tillämplig på den nationella alarmeringsfunktionen.

Utredningen bedömer att det inte finns något behov av att kunna tillämpa de nya bestämmelserna på larm som kommit in till den nationella alarmeringsfunktionen före dess att de nya bestämmelserna trädde i kraft. Utredningen bedömer inte heller att de tidigare bestämmelserna behöver kunna tillämpas efter det att de nya bestämmelserna trätt i kraft. Den enda situation som utredningen kunnat förutse, där både de tidigare och de nya bestämmelserna kan behöva tillämpas på ett och samma ärende, är den situationen att det skulle komma in ett larm strax före ikraftträdandet som inte hinner hanteras klart förrän efter ikraftträdandet. Eftersom de föreslagna författningsändringarna till stor del innebär en författningsreglering av en ordning som redan gäller i dag torde det enligt utredningens bedömning inte uppstå några praktiska tillämpningsproblem i en sådan situation som utredningen beskriver.

Sammantaget bedömer därför utredningen att det inte behövs några särskilda övergångsbestämmelser.

19.3 Fortsatt arbete, behov av ytterligare utredning i annat sammanhang m.m.

Bedömning: Det finns ett behov av att utreda vissa frågor vidare i annat sammanhang.

Det finns också ett behov av att samordna några av utredningens förslag med förslag från såväl andra utredningar som från andra myndigheter.

Skälen för utredningens bedömning

19.3.1 Fortsatt arbete behövs i vissa frågor

Utredningen har under arbetets gång, utöver det som nämnts ovan, identifierat ett antal frågor som kommer att behöva utredas vidare på ett eller annat sätt. I samband med detta kommer också vissa författningsfrågor som berör utredningens arbete att behöva hanteras.

Utredningen har i sin analys av omvärldsförändringar kunnat konstatera att stora förändringar har skett inte minst i säkerhetspolitiken. Det har medfört att många nya frågor med anknytning till utredningens uppdrag har aktualiserats under de senaste åren – frågor som inte var lika aktuella när utredningens direktiv skrevs 2015. Regeringen har tillsatt en stor mängd olika utredningar vars förslag kommer att behöva samordnas, inte minst med denna utrednings förslag.

De frågor som utredningen identifierat har kunnat delas in i tre huvudgrupper.

- *Den första* gruppen innehåller frågor som utredningen *har haft* att utreda men som har varit av den karaktären att färdiga förslag inte har kunnat lämnats. Frågorna behöver hanteras i den fortsatta beredningen av utredningens förslag.
- *Den andra* gruppen innehåller frågor där utredningen *inte har haft* uppdrag, men där utredningen ändå bedömt att fortsatt utrednings- eller annat arbete är befogat.
- *Den tredje* gruppen innehåller frågor som hanterats av *andra utredningar*. Dessa andra utredningar har påverkat utredningens möjligheter att lägga slutliga förslag. Dessa frågor behöver regeringen samordna med andra utredningars förslag.

19.3.2 Frågor som utredningen *har haft* att utreda men som har varit av den karaktären att färdiga förslag inte har kunnat lämnats – ett fortsatt arbete kommer att behövas

Ett successivt införande av en teknisk plattform

En första fråga som kommer att kräva fortsatt analys och utvecklingsarbete är ett successivt införande av en tjänsteorienterad teknisk lösning för mottagning och behandling av larm och för informationsdelning och informationssamordning mellan berörda aktörer inom alarmeringsområdet. En sådan teknisk lösning finns inte färdig att börja använda utan måste utvecklas och torde inte heller vara helt ”på plats” vid inrättandet av den nationella alarmeringsfunktionen. Utredningen har också bedömt att frågor om ansvars- och rollfördelning i den tekniska lösningen bör samordnas med hanteringen av de förslag som lämnats gällande en säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet och hälsa. Utredningen har därför haft svårt att bedöma hur lång tid det kommer att ta att utveckla den tjänsteorienterade tekniska lösningen.

Arbetet med den tjänst för automatisk informationsdelning som utredningen har föreslagit kan dock inledas redan nu. I det fortsatta arbetet är det enligt utredningens bedömning viktigt att ta till vara på det utvecklingsarbete, där berörda aktörer är involverade, som redan pågår i dag. Arbetet med den tjänsteorienterade tekniska lösningen bör bygga vidare på detta och se till att redan gjorda investeringar tas till vara. När väl utvecklingsarbetet kommit så långt att lösningen kan börja användas ska den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen göras skyldiga att successivt, och när det bedöms lämpligt, göra sig kompatibla med den tjänsteorienterade tekniska lösningen. Utredningen ser bland annat att det kommer att behövas regler i alarmeringslagen om hjälporganens skyldighet att anpassa sina system till den tekniska lösningen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör bestämma närmare föreskrifter om vad som ska gälla när det gäller den tekniska lösningen och hjälporganens ”anslutning” till lösningen. I det fortsatta arbetet med den tjänsteorienterade tekniska lösningen kommer att ingå att slutligt lägga fast vilka författningsändringar som behövs. I direktiven till utredningen har regeringen sagt att förslag som inte medför ett behov av författningsändringar ska vara så utförligt

redovisade och genomarbetade att de kan ligga till grund för ett genomförande. Utredningen har i denna del, mot bakgrund av att den tekniska lösningen ännu inte finns, inte lämnat några författningsförslag men väl i kapitel 13 lämnat ett underlag för frågans fortsatta hantering. Som nämnts i avsnitt 13.2.4 kan t.ex. regler om direktåtkomst behöva övervägas.

Eftersom en ny nationell alarmeringsfunktion behöver ett tekniskt systemstöd är det enligt utredningen rimligt att den nationella alarmeringsfunktionen i ett första steg på ett eller annat sätt övertar SOS Alarms tekniska lösning. Detta oavsett vilken organisationsform och vilket uppdrag den nationella alarmeringsfunktionen ges.

Det är en fördel om samtliga hjälporgan och den nationella alarmeringsfunktionen kan anslutas till den tekniska lösningen samtidigt, men det kräver också att lösningen kunnat testas och utvärderas i olika situationer och i relation till samtliga hjälporgan.

Ett gemensamt system för geodata

En annan sådan fråga rör ett gemensamt system för geodata för en säkrare positionering vid alarmering för att säkerställa snabba och effektiva hjälpinsatser. Utredningen har haft att analysera hur den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen genom ett gemensamt system på ett effektivt och enhetligt sätt ska kunna använda geodata vid hjälpinsatser. Inte heller ett sådant system finns i dag färdigt att börja använda utan måste utvecklas med utgångspunkt i de många utvecklingsinsatser som redan pågår inom området. Även denna fråga har varit svår att tidsätta. Detta har utredningen behandlat i kapitel 14. Efter att detta utvecklingsarbete är klart bör den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen göras skyldiga – enligt utredningens bedömning i alarmeringslagen – att använda den gemensamma geodatatjänsten i samband med alarmering. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör bestämma villkor för tilldelning av behörighet för åtkomst till uppgifter i systemet för geodata. Behörigheten bör begränsas till vad som behövs för att den som tilldelats behörigheten ska kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Lantmäteriet bör även få till uppgift att ansvara för förvaltningen av den gemensamma geodatatjänsten, inklusive tjänster för

åtkomst. Det återstår därmed en del författningsarbete även i denna del.

Personuppgiftsbehandling – ny dataskyddsförordning och ny dataskyddslag

Den 25 maj 2018 träder EU:s nya dataskyddsförordning (GDPR)³ i kraft. Dataskyddsförordningen har direkt effekt i Sverige och behöver ingen särskild implementering för att gälla (jämför avsnitt 15.7.1).

Regeringen har föreslagit att personuppgiftslagen (1998:204) upphävs och att en ny lag med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (en ny dataskyddslag) införs samma dag.⁴ Lagförslaget, som för närvarande är föremål för riksdagens behandling, förtydligar under vilka förutsättningar personuppgifter får behandlas med stöd av dataskyddsförordningen. Lagen ska vara subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning, vilket möjliggör avvikande bestämmelser i s.k. registerförfattningar.

Regeringen bedömer att det även i fortsättningen kommer att finnas ett stort behov av både lagar och förordningar som innehåller regler om behandling av personuppgifter som i första hand ska komplettera dataskyddsförordningen, men som i vissa fall kan avse frågor som också regleras i dataskyddslagen. Det kan vara regler som direkt rör behandling av personuppgifter, t.ex. om möjligheten att behandla känsliga personuppgifter i en viss verksamhet.⁵

All personuppgiftsbehandling måste ha en rättslig grund (artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen). Av särskilt intresse för utredningen är att personuppgifter får behandlas om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av *allmänt intresse* som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning.

Regeringen bedömer att *myndigheters verksamhet är av allmänt intresse*. Alla uppgifter som riksdagen eller regeringen har gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är enligt regeringens mening av allmänt intresse. Om uppgifterna inte vore av allmänt intresse skulle myndigheterna inte ha ålagts att utföra dem. Upp-

³ General Data Protection Regulation

⁴ Prop. 2017/18:105.

⁵ a. prop., s. 27.

gifterna måste också vara fastställda i enlighet med unionsrätten eller den nationella rätten. På motsvarande sätt är de obligatoriska *uppgifter som kommuner och landsting ålagts att utföra av allmänt intresse*. Myndigheters verksamhet måste således ha stöd i rättsordningen. Myndigheternas uppdrag och åligganden framgår av författningar, regeringsbeslut och kommunala reglementen, antagna i enlighet med regeringsformens bestämmelser om normgivningskompetens och kommunalt självstyre. Detta måste enligt regeringens mening gälla även i dataskyddsförordningens mening, eftersom det är upp till varje medlemsstat att fastställa de uppgifter som är av allmänt intresse.⁶

Vid tillämpningen av artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen spelar det ingen roll om den personuppgiftsansvarige är en offentlig eller en privat aktör. Det saknar då betydelse om en privat aktör utför verksamheten på direkt uppdrag av en myndighet eller på eget initiativ.⁷ För utredningen betyder detta att de nya reglerna måste iaktas oavsett organisationsform för den nationella alarmeringsfunktionen.

Den nya regleringen som beskrivs ovan träder i kraft innan den nationella alarmeringsfunktionen inrättas. En fråga är om det mot bakgrund av den nya regleringen kommer att behövas ytterligare reglering av den nationella alarmeringsfunktionens personuppgiftshantering. Frågan är om det utöver t.ex. reglerna i patientdatalagen (2008:355) kommer att behövas en kompletterande registerförfattning för den nationella alarmeringsfunktionen.

Utredningen bedömer att frågan om behovet av en särskild registerförfattning för den nationella alarmeringsfunktionens del kan besvaras först när det mer exakt kan bedömas vilka personuppgifter som kommer att hanteras i verksamheten. Den lagstiftning som regeringen har föreslagit och som nu behandlas i riksdagen har inte beslutats, än mindre trätt i kraft. I dag finns ingen registerförfattning som särskilt tar sikte på den verksamhet som SOS Alarm bedriver i dag och utredningen drar av detta slutsatsen att den personuppgiftsbehandling som sker inom SOS Alarm sker inom ramen för den lagstiftning som gäller i dag dvs. personuppgiftslagen och patientdatalagen. Utredningens förslag innebär inte att nya *typer* av personuppgifter kommer att hanteras av den natio-

⁶ a. prop. s. 57.

⁷ a. prop. s. 58 och 61.

nella alarmeringsfunktionen jämfört med vad som gäller hos SOS Alarm i dag, möjligen med undantag för utredningens förslag om uppgifter som ett hjälporgan behöver i situationer då dess personal riskerar att utsättas för våld och hot eller skadegörelse på sin utrustning (se avsnitt 15.5.7). Sådana uppgifter är dock som nämnts inte av personuppgiftskaraktär utan mer operativ information. Dessutom motverkas de integritetsrisker som ett ökat informationsutbyte skulle kunna medföra genom utredningens förslag om larmbehandlingssekretess (se avsnitt 15.5.3).

Däremot kommer bland annat förslagen om en gemensam teknisk lösning i kapitel 13 att medföra att *en större mängd* personuppgifter enklare kan behandlas och delas med fler aktörer än i dag. Vad det kan betyda är en fråga som måste hanteras i den fortsatta beredningen av utredningens förslag. Utredningen kan inte se att det skulle finnas något uppenbart behov av en registerförfattning, men det måste slutligt avgöras i den fortsatta beredningen.

Det kan dock sägas redan nu att det ankommer på den nationella alarmeringsfunktionen, liksom andra myndigheter och organisationer, att säkerställa att personuppgifter behandlas i enlighet med dataskyddsförordningen. Det finns t.ex. krav på att dataskyddsombud utses för organisationer som hanterar en stor mängd personuppgifter, vissa begränsningar om hur personuppgifter får förvaras och bestämmelser som handlar om vilken typ av information den personuppgiftsansvarige ska lämna till den registrerade, bland annat lagringstid.

Det kan i detta sammanhang också påpekas att den nationella alarmeringsfunktionen även kan komma att omfattas av annan lagstiftning på personuppgiftsområdet, såsom t.ex. patientdatalagen i den del av verksamheten som utgör hälso- och sjukvård. Naturligtvis behöver den nationella alarmeringsfunktionen säkerställa att även den lagstiftningen efterlevs.

Utredningen bedömer att det också bör utredas om, och i sådana fall hur, hjälporganens respektive registerförfattningar påverkar informationsdelningen mellan dem och den nationella alarmeringsfunktionen. Även detta kan göras först då det mer exakt har lagts fast vilket utbyte av uppgifter som kommer att ske mellan hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen.

19.3.3 Frågor som utredningen *inte har haft* att utreda

Den nationella alarmeringsfunktionens behov när det gäller förmåga, skydd och säkerhet genom hela hotskalan

Det har inte ankommit på utredningen att ta fram förslag för en nationell alarmeringsfunktionens förmåga och skydd i hela hotskalan. Utredningen anser dock att det finns ett behov av en ambitionshöjning i jämförelse med de krav som i dag ställs på SOS Alarm. Vilka krav som är rimliga och relevanta att ställa bör därför analyseras vidare bland annat utifrån olika hotbilder. Åtgärder behöver föreslås och kostnader och finansiering för detta bedömas. Det handlar också om att samverka mellan den nationella alarmeringsfunktionen och Försvarsmakten kan behöva förstärkas, i jämförelse med hur samverkan i dag ser ut mellan SOS Alarm och Försvarsmakten. Utredningen anser att en närmare analys bör ske gällande de krav på förmåga och skydd som bör ställas på den nationella alarmeringsfunktionen för hela hotskalan. Arbetet bör ske i samarbete med Försvarsmakten och MSB.

På motsvarande sätt måste bedömningar av de krav på förmåga och skydd som behöver ställas på hjälporganens egna larm- och ledningsfunktioner göras utifrån varje hjälporgans ansvar och skyldigheter.

Utredningen har inte lämnat några förslag på vem som bör ansvara för en sådan närmare analys. Flera aktörer är möjliga, t.ex. MSB, Försvarsmakten eller FOI. Regeringen kan också välja att analysera frågan i form av en särskild utredning eller genom en Departementskrivelse. Utredningen anser att regeringen bör ta ställning till detta i samband med den fortsatta beredningen av utredningens förslag.

Ett nytt, tydligare system för information och varning till befolkningen behöver övervägas

Det har inte ingått i utredningens uppdrag att se över vare sig VMA-systemet eller informationskanalen Krisinformation.se eller informationsnumret 113 13. Utredningen har därför inte heller lagt några förslag på t.ex. förnyad ansvars- eller uppgiftsfördelning gällande VMA-systemet som helhet eller för information och varning till befolkningen.

Utredningen har dock under arbetets gång sett att de nämnda frågorna har en uppenbar koppling till den nationella alarmeringsfunktionens uppdrag inom samhällets alarmeringstjänst. Utredningen har sett att det finns ett behov av att se över ansvars- och rollfördelningen i systemet för varning och information till befolkningen som helhet. I en sådan översyn bör ingå att pröva möjligheterna till samordning av Krisinformation.se, informationsnummer 113 13, andra informationskanaler och systemet för VMA. Den information som ska förmedlas är ibland likartad i de olika kanalerna och målgrupperna för informationen kan vara desamma eller överlappande. Utifrån ett effektivitetsperspektiv är det önskvärt att dra nytta av eventuella möjligheter att nationellt samordna sådant som kompetens-, analys- och informationskapacitet.

Utredningen anser därför i likhet med MSB att systemet för information och varning till hela befolkningen behöver övervägas och analyseras ur ett helhetsperspektiv, ur hela hotskalan och utifrån den pågående teknikutvecklingen. I en sådan analys bör också ingå att pröva om användningen av utomhussignal i samband med viktigt meddelande ska avvecklas. Vidare bör sådant som roller, ansvar, styrning och samordning med andra kanaler för information och varning till allmänheten ses över. Det är utredningens bedömning att Statskontoret bör få regeringens uppdrag att genomföra analysen.

Advanced Mobile Location (AML)

Som nämnts tidigare anser utredningen att regeringen fortsatt bör verka för att underlätta positionering av nödställda och händelser genom utvidgad användning av så kallad Advanced Mobile Location (AML-teknik) inom ramen för arbetet med EU-kommissionens förslag till förordning om integritet och telekommunikation (ePrivacy).⁸

⁸ www.datainspektionen.se/dataskyddsreformen/. Förordningen ska gälla för tele- och internetoperatörer och som ska ersätta det nuvarande direktivet 2002/58/EG.

Frivilligorganisationerna och andra aktörer

I avsnitt 4.6 har utredningen tagit upp att det utöver hjälporganen finns en mängd andra aktörer, inte minst frivilligorganisationer som i dag arbetar nära hjälporganen. Utredningen har exemplifierat med Sjöräddningssällskapet, Missing people och andra ideella organisationer med jourtelefon som Barnens rätt i samhället (BRIS), Jourhavande medmänniska och Mind.

Det har inte ingått i utredningens uppdrag att lämna några närmare förslag om deras roll gentemot den nationella alarmeringsfunktionen. De ska i nuläget inte formellt anslutas till den nationella alarmeringsfunktionen. Det betyder inte att det är uteslutet att dessa övriga aktörer i en framtid kommer att kunna anslutas. Utredningen har ansett att den nationella alarmeringsfunktion behöver ha ett uppdrag som tillåter och uppmuntrar interaktion med många olika aktörer och funktioner och inte enbart de traditionella blåljusaktörerna. Om, när och hur detta ska utvecklas och möjliggöras kan behöva utredas i framtiden.

Förutsättningar för personer som talar andra språk än svenska

I avsnitt 7.2.7 har utredningen tagit upp frågan om förutsättningarna för personer som talar andra språk än svenska att kunna använda sig av nödnummer 112. Utredningen har inte haft i uppdrag att utreda eller belysa denna fråga särskilt, men ser att den kommer att behöva övervägas vidare i det fortsatta arbetet med att genomföra utredningens förslag.

19.3.4 Frågor som regeringen behöver samordna med andra utredningars förslag

I bilaga 5 har utredningen listat de utredningar som det funnits anledning att ha kontakt med i syfte att stämma av uppdraget, vid behov samordna arbetet och förslagen, och för att utbyta erfarenheter och kunskaper. Många utredningar har haft uppdrag som angränsat till utredningens uppdrag. Utredningarna har haft olika utredningstider och avlämnat sina förslag vid olika tidpunkter och en del av utredningarna kommer att vara klara först efter att utredningen av-

slutat sitt arbete. Det finns därför enligt utredningens bedömning ett behov av att ta ett helhetsgrepp och samordna dessa utredningars förslag.

Till detta kommer att det också under utredningstiden givits en rad uppdrag till olika statliga myndigheter att ta fram underlag och lämna förslag i frågor som har en nära anknytning till utredningens arbete. Det rör inte minst de uppdrag om en säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet och hälsa som regeringen lämnat i flera omgångar till olika utredningar och myndigheter under tiden för utredningens arbete.

20 Författningskommentar

20.1 Förslaget till alarmeringslag

I kapitel 1 har utredningen lämnat två alternativa förslag till en ny alarmeringslag, ett för det fall att den nationella alarmeringsfunktionen ska bedrivas i myndighetsform (Alternativ 1) och ett för det fall att bolagsformen väljs (Alternativ 2).

De två alternativa lagförslagen överensstämmer dock till stora delar. Det enda som skiljer alternativen åt är regleringen av sekretess respektive tystnadsplikt och tidpunkten för ikraftträdande.

För att underlätta läsningen har författningskommentaren disponerats på följande sätt. En fullständig författningskommentar lämnas avseende Alternativ 1. De bestämmelser som avviker i Alternativ 2 kommenteras därefter särskilt, med en upplysning om vilken eller vilka bestämmelser de ersätter i Alternativ 1.

20.1.1 Alternativ 1 – Myndighet

Lagen är ny. Lagen ersätter lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler.

Lagens syfte

1 §

Syftet med denna lag är att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig samordning av samhällets alarmeringstjänst så att nödställda kan få snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.1.

Paragrafen anger syftet med lagen. Begreppet samhällets alarmeringstjänst definieras i 3 §.

Paragrafen ersätter 1 § lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler.

Nationell alarmeringsfunktion

2 §

För ändamål som avses i 1 § ska det finnas en nationell alarmeringsfunktion.

Regeringen bestämmer närmare vilket organ som ska ansvara för funktionen och den regionala indelningen av funktionen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.1.

I *första stycket* regleras att det ska finnas en nationell alarmeringsfunktion, för att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig samordning av samhällets alarmeringstjänst så att nödställda kan få snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser.

I *andra stycket* regleras att det är regeringen som ska bestämma vilket organ som ska ansvara för den nationella alarmeringsfunktionen liksom funktionens regionala indelning. Bemyndigandet ges med stöd av 8 kap. 3 § regeringsformen. Förslaget behandlas i avsnitt 7.1 samt 17.4. I alarmeringsförordningen (2000:000) finns bestämmelser om vilket organ som ska ansvara för funktionen och att den nationella alarmeringsfunktionen ska ha regionala alarmeringscentraler.

Definitioner

I 3–6 §§ definieras för lagen centrala begrepp.

3 §

Med samhällets alarmeringstjänst avses i denna lag den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.3.

Paragrafen reglerar vad som avses med samhällets alarmeringstjänst. Begreppet omfattar den nationella alarmeringsfunktion som avses i 2 § och de hjälporgan som avses i 4 §.

4 §

Med hjälporgan avses i denna lag Polismyndigheten som ansvarar för uppgifter enligt polislagen (1984:387), statliga och kommunala myndigheter som ansvarar för räddningstjänst enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor samt landsting som ansvarar för sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.4.

Paragrafen reglerar vad som avses med hjälporgan.

Statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänst enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor är Kustbevakningen (miljöräddningstjänst till sjöss), länsstyrelsen (räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen samt övertagande av ansvar för kommunal räddningstjänst vid omfattande räddningsinsatser), Sjöfartsverket (sjöräddningstjänst och flygräddningstjänst) och Polisen (fjällräddningstjänst och efterforskning av försvunna personer). Kommunala myndigheter som ansvarar för räddningstjänst är de kommunala räddningstjänsterna.

Med landsting som ansvarar för sjukvård avses främst ambulanssjukvård och transporter med ambulans. Även sådan ambulansverksamhet som bedrivs i privat regi på uppdrag av ett landsting omfattas av begreppet. Även delar av landstingens katastrofmedicinska beredskap kan innefattas i beskrivningen. Det kan handla om övergripande samordnings- och ledningsfunktioner (t.ex. landstingens tjänstemän i beredskap – TiB) som ur ett övergripande katastrofmedicinskt perspektiv behöver fatta beslut om fördelning av patienter till olika sjukhus.

5 §

Med larmbehandling avses i denna lag en uppgift att behandla larm på nödnummer 112 eller annan larmväg.

I larmbehandling ingår mottagning av larm och en första sortering, inhämtande av information, bedömning och prioritering, inledning av hjälpinsats, utlarmning och dirigering, samt ledning av hjälpinsats.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.6.6.

Första stycket reglerar vad som avses med larmbehandling.

Larmbehandling kan enligt lagen ske av sådana larm som inkommer på nödnummer 112 eller som kan jämföras med larm på nödnummer 112, se 7 §, och larm som inkommer på annan larmväg, se 8 §.

Larmbehandling kan ske med stöd av den nationella alarmeringsfunktionens ensamrätt, se 13 §, eller på uppdrag av hjälporganen, se 15 §.

Andra stycket reglerar vilka delmoment som ingår i larmbehandling. Vissa delmoment omfattas av den nationella alarmeringsfunktionens ensamrätt och vissa moment kan den nationella alarmeringsfunktionen sköta på uppdrag av ett hjälporgan.

Det är en uttömmande uppräkningslista. Delmomenten kan återkomma eller utföras delvis parallellt under det att en händelse utvecklas.

Innebörden av begreppet *mottagning av larm och en första sortering* behandlas i avsnitt 8.3. Den första sorteringen görs efter att den nationella alarmeringsfunktionen tagit emot ett larm. Sorteringen syftar på att i det inledande skedet, genom en inledande intervju eller på annat sätt, försöka identifiera situationen, dokumentera vad som inträffat och vilket eller vilka hjälporgan som efterfrågas eller som kommer att behöva hantera händelsen och var händelsen inträffat. Det handlar också om att inhämta och bekräfta kontaktuppgifter. I den första sorteringen ingår någon form av bedömning eller ställningstagande. Bedömningen kan resultera i att den nationella alarmeringsfunktionen avbryter samtalet, om det t.ex. är fråga om en felringning eller det av annat skäl inte anses påkallat med någon hjälpinsats från samhällets alarmeringstjänst. Sådana bedömningar kan göras som ett led i den första sorteringen. Det kan inte sägas exakt när den första sorteringen övergår i det skedet att hjälporganet fortsätter intervjun med den nödställda i syfte att inhämta ytterligare information.

Innebörden av begreppet *inhämtande av information* behandlas i avsnitt 8.4. Det handlar om att fördjupa kunskaperna om vad som

hänt och var det hänt. Enligt 14 § ansvarar hjälporganen för detta delmoment men den nationella alarmeringsfunktionen kan enligt 15 § sköta det på uppdrag av ett hjälporgan.

Innebörden av begreppet bedömning och prioritering behandlas i avsnitt 8.5. Det handlar om att göra en bedömning utifrån den information som finns tillgänglig och besluta hur den uppkomna situationen ska hanteras, om en hjälpinsats ska inledas och hur den i så fall ska utformas. Gjorda bedömningar och prioriteringar kan omprövas allt eftersom en händelse utvecklas. Enligt 14 § ansvarar hjälporganen för detta delmoment men den nationella alarmeringsfunktionen kan enligt 15 § sköta det på uppdrag av ett hjälporgan.

Innebörden av begreppen inledning av hjälpinsats, utlarmning och dirigerings behandling behandlas i avsnitt 8.6. Efter ett beslut om att inleda en hjälpinsats aktiveras de resurser som ska genomföra hjälpinsatsen (utlarmning). Resurserna dirigeras sedan till rätt plats. Enligt 14 § ansvarar hjälporganen för detta delmoment men den nationella alarmeringsfunktionen kan enligt 15 § sköta det på uppdrag av ett hjälporgan.

Innebörden av begreppet ledning av hjälpinsats behandlas i avsnitt 8.7. Enligt 14 § ansvarar hjälporganen för detta delmoment.

6 §

Med hänvisningstjänst avses i denna lag en tjänst som en enskild kan nå utan avgift via nödnummer 112.

Paragrafen behandlas i avsnitt 12.3.

Hänvisningstjänster är sådana tjänster som den enskilde kan nå genom nödnummer 112. Den nationella alarmeringsfunktionen vidarekopplar samtalet eller vidareförmedlar kontakten till hänvisningstjänsten. Den enskilde behöver alltså inte ”ringa om” och samtalet är kostnadsfritt för denne.

Larm på nödnummer 112

7 §

Den nationella alarmeringsfunktionen ska ta emot larm på nödnummer 112.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om vilka larmvägar som ska jämföras med larm på nödnummer 112.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.3.2.

Första stycket reglerar den nationella alarmeringsfunktionens grunduppdrag. Det handlar om att ta emot larm på nödnummer 112 eller larm som kan jämföras med 112.

Andra stycket reglerar regeringens rätt att själv genom förordning eller genom bemyndigande ge annan myndighet rätten att meddela närmare föreskrifter om vad som kan jämföras med larm på nödnummer 112. Bemyndigandet ges med stöd av 8 kap 3 och 10 §§ regeringsformen. I alarmeringsförordningen (2000:000) finns bestämmelser om att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har rätt att meddela sådana föreskrifter.

Larm på annan larmväg

8 §

Den nationella alarmeringsfunktionen får behandla larm som kommer in till funktionen på annan larmväg än nödnummer 112.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.4.

Paragrafen anger vilka larm som den nationella alarmeringsfunktionen får behandla, utöver larm via nödnummer 112 och larm som jämföras med larm som inkommer via nödnummer 112.

9 §

Den nationella alarmeringsfunktionen får behandla automatiska och andra larm som avses i 8 § om larmet rör objekt som kan anses ha särskild betydelse för människors säkerhet, hälsa, egendom och miljö.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om vilka kriterier som ska gälla vid bedömningen av vilka objekt som anses ha särskild betydelse för människors säkerhet och hälsa, egendom och miljö, och vars larm får anslutas till den nationella alarmeringsfunktionen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får även meddela föreskrifter om grundläggande krav på tillförlitligheten och förmågan hos dessa larm.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.6.3.

Första stycket innehåller en bestämmelse om att den nationella alarmeringsfunktionen får behandla automatiska och andra larm som kommer in till funktionen via annan larmväg än på nödnummer 112 och som rör objekt som kan anses ha särskild betydelse för människors säkerhet, hälsa, egendom och miljö. Sådana larm får anslutas till den nationella alarmeringsfunktionen. Anslutningen kan ske på uppdrag av ett hjälporgan eller någon annan, eller sedan någon påtalat ett behov av anslutning. Att objektet ska särskild betydelse för människors säkerhet, hälsa, egendom och miljö innebär att det ställs relativt höga krav på att det ska vara en viss kvalifikation på larmet. Objektet behöver inte ha särskild betydelse för människors säkerhet etc. på nationell nivå – det behöver inte finnas ett riksintresse av att larmet är anslutet till den nationella alarmeringsfunktionen – utan det är tillräckligt att det har särskild betydelse ur ett lokalt eller regionalt perspektiv.

Andra stycket innehåller bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vilka kriterier som ska gälla vid bedömningen av olika objekt med betydelse för människors säkerhet och hälsa, egendom och miljö, och vars larm får anslutas till den nationella alarmeringsfunktionen. I alarmeringsförordningen (2000:000) finns bestämmelser om att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har rätt att meddela sådana föreskrifter. Mottagning och larmbehandling av sådana larm förutsätter att anslutningen tillstyrks av ett hjälporgan.

Tredje stycket innehåller bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vilka grundläggande krav som ska ställas på tillförlitligheten och förmågan hos sådana larm. I alarmeringsförordningen (2000:000)

finns bestämmelser om att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har rätt att meddela sådana föreskrifter.

Bemyndigandena i andra och tredje stycket ges med stöd av 8 kap. 3 och 10 §§ regeringsformen.

10 §

Den nationella alarmeringsfunktionen får behandla larm som avses i 8 § om larmet avser nödkanaler via radio eller olika typer av nödsändare som går till statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänst.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om från vilka nödkanaler och nödsändare som den nationella alarmeringsfunktionen får behandla larm.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.9.

I paragrafens första stycke regleras larm som kommer in till funktionen via annan larmväg än på nödnummer 112 och som avser nödkanaler via radio och olika typer av nödsändare som går till statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänst.

I andra stycket anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om från vilka nödsändare som den nationella alarmeringsfunktionen får behandla larm. Regeringen kan välja att besluta om detta särskilt eller ge någon myndighet i uppdrag att meddela närmare föreskrifter. Bemyndigandet ges med stöd av 8 kap. 3 och 10 §§ regeringsformen.

11 §

Innan ett sådant larm som avses i 9 § ansluts till den nationella alarmeringsfunktionen ska berörda hjälporgan höras om anslutningen.

Den nationella alarmeringsfunktionen har rätt att ta ut avgifter från anläggningsägaren för hanteringen av larm som avses i första stycket.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.6.3.

Första stycket reglerar att det är den nationella alarmeringsfunktionen som beslutar om ett larm ska anslutas. Vid denna bedöm-

ning ska berörda hjälporgan ges möjlighet att påverka beslutet. Det är en förutsättning att berört hjälporgan tillstyrker anslutningen.

I *andra stycket* regleras rätten att ta ut avgifter från anläggningsägaren för hanteringen av sådana larm som avses i första stycket. Detta behandlas i avsnitt 11.6.4. Det ankommer på den nationella alarmeringsfunktionen att analysera och föreslå en lämplig nivå på avgifterna. Avgiftsnivån ska bestämmas utifrån principen om full kostnadstäckning och någon vinst ska inte tas ut för anslutningen av dessa larm. För myndigheter gäller 7 § avgiftsförordningen (1992:191) om samråd med Ekonomistyrningsverket inför beslut om avgiftsnivå.

Till larmbehandlingen anknyttande tjänster

12 §

Den nationella alarmeringsfunktionen får tillhandahålla till larmbehandlingen anknyttande tjänster.

Regeringen får meddela föreskrifter om vilka tjänster som får tillhandahållas enligt första stycket.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.5.2.

Första stycket reglerar den nationella alarmeringsfunktionens rätt att tillhandahålla tjänster som anknyter till larmbehandling. I de fall som statliga eller kommunala myndigheter eller organ köper en anknyttande tjänst av den nationella alarmeringsfunktionen måste reglerna i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling beaktas. Denna fråga behandlas i avsnitt 6.4.3. Alarmeringsfunktionen får tillhandahålla dessa tjänster både till hjälporganen och till andra aktörer. Enligt 13 § omfattas uppgiften att tillhandahålla till larmbehandlingen anknyttande tjänster av den nationella alarmeringsfunktionens ensamrätt.

Andra stycket reglerar regeringens rätt att meddela föreskrifter om vilka tjänster som ska anses som anknyttande tjänster. Bemyndigandet ges med stöd av 8 kap. 3 § regeringsformen. Sådana bestämmelser finns i alarmeringsförordningen (2000:000). Där anges att den nationella alarmeringsfunktionen får tillhandahålla lägesbilder, stödjande uppgifter samt informations- och varningstjänster. Förslaget behandlas i avsnitt 10.5–10.7.

De lägesbilder som den nationella alarmeringsfunktionen ska ta fram rör den information som funktionen får i sin roll i alarmeringen. Detta ska inte förväxlas med sådana lägesbilder som övriga aktörer inom samhällets alarmeringstjänst eller andra myndigheter kan ha i uppgift att ta fram. Den nationella alarmeringsfunktionens lägesbilder utgör ett komplement till sådana lägesbilder.

Ensamrätt inom alarmeringen

13 §

Den nationella alarmeringsfunktionen har en ensamrätt såvitt avser

- 1. mottagning och första sortering av larm som avses i 7 §, och*
- 2. tillhandahållande av sådana till larmbehandlingen anknyttande tjänster som avses i 12 §.*

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.5.2 och 7.3.

I paragrafen anges vad som omfattas av den nationella alarmeringsfunktionens ensamrätt. Det är fråga om ett rättsligt monopol för den nationella alarmeringsfunktionen. Innebörden av detta är att ingen annan aktör – inte heller hjälporganen – får ägna sig åt de delar av larmbehandlingen som är föremål för ensamrätten. Bestämmelsens förenlighet med regler om konkurrens, upphandling, statsstöd och näringsfrihet behandlas i kapitel 6.

Första punkten innebär att rätten att ta emot och göra en första sortering av larm på nödnummer 112 och larm som jämföras med nödnummer 112 är förbehållen den nationella alarmeringsfunktionen.

Andra punkten innebär att rätten att tillhandahålla till larmbehandlingen anknyttande tjänster som avses i 12 § är förbehållen den nationella alarmeringsfunktionen. Bestämmelser om anknyttande tjänster finns i alarmeringsförordningen (2000:000). Bestämmelserna rör tillhandahållande av lägesbilder, vissa stödjande uppgifter samt informations- och varningstjänster. När det gäller lägesbilder omfattar ensamrätten att tillhandahålla lägesbilder över den information som den nationella alarmeringsfunktionen får del av i sin hantering och behandling av larm på nödnummer 112, larm som är att jämföras med 112 samt larm på annan larmväg.

Ett hjälporgans roll i larmbehandlingen

14 §

Ett hjälporgan ansvarar för att

- 1. inhämta den information som behövs för en hjälpinsats,*
- 2. bedöma och prioritera i larmbehandlingen,*
- 3. besluta att inleda en hjälpinsats och larma ut och dirigera sina resurser, och*
- 4. leda hjälpinsatsen.*

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.4–8.7.

Första punkten behandlas i avsnitt 8.4. Punkten reglerar hjälporganens ansvar för att all den information som behövs för en hjälpinsats inhämtas. Hjälporganen får enligt 15 § ge den nationella alarmeringsfunktionen i uppdrag att sköta detta delmoment i larmbehandlingen.

Andra punkten behandlas i avsnitt 8.5. Punkten reglerar hjälporganens ansvar för att bedöma och prioritera i larmbehandlingen. Hjälporganen får enligt 15 § ge den nationella alarmeringsfunktionen i uppdrag att sköta detta delmoment i larmbehandlingen.

Tredje punkten behandlas i avsnitt 8.6. Punkten reglerar hjälporganens ansvar för beslut om att inleda en hjälpinsats samt att larma ut och dirigera sina resurser. Hjälporganen får enligt 15 § ge den nationella alarmeringsfunktionen i uppdrag att verkställa ett beslut om att inleda en hjälpinsats liksom att larma ut och dirigera.

Fjärde punkten behandlas i avsnitt 8.7. Punkten reglerar hjälporganens ansvar att leda sina hjälpinsatser. Hjälporganen får inte ge den nationella alarmeringsfunktionen i uppdrag att sköta detta delmoment i larmbehandlingen.

Uppdrag till den nationella alarmeringsfunktionen

15 §

Den nationella alarmeringsfunktionen får på uppdrag av ett hjälporgan utföra sådana delar av larmbehandlingen av larm på nödnummer 112 som avses i 14 § 1–3.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.8.

Paragrafen reglerar den nationella alarmeringsfunktionens möjligheter att på uppdrag av hjälporganen sköta även sådana delar av larmbehandlingen som inte omfattas av funktionens ensamrätt enligt 13 §. Det är fråga om vissa delmoment i larmbehandling av larm på nödnummer 112 och larm som jämställs med 112 (inhämta information, bedöma och prioritera, larma ut och dirigera). När det gäller att inleda en insats är det hjälporganet som beslutar, men den nationella alarmeringsfunktionen kan ges i uppdrag att verkställa ett sådant beslut.

Hänvisningstjänst

16 §

Den nationella alarmeringsfunktionen får genom avtal ansluta sådan hänvisningstjänst som avses i 6 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka hänvisningstjänster som får anslutas enligt första stycket.

Paragrafen behandlas i avsnitt 12.7.

Första stycket reglerar den nationella alarmeringsfunktionens rätt att ansluta sådana hänvisningstjänster som avses i 6 §. Anslutningen av en hänvisningstjänst förutsätter ett avtal med den nationella alarmeringsfunktionen.

Andra stycket reglerar regeringens eller den myndighets som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om vilka hänvisningstjänster som kan anslutas genom avtal. Bemyndigandet ges med stöd av 8 kap. 3 och 10 §§ regeringsformen. Sådana bestämmelser finns i alarmeringsförordningen (2000:000).

Inspelning, avbrytande av kommunikation m.m.

17 §

Den nationella alarmeringsfunktionen får spela in telefonsamtal eller annan elektronisk kommunikation som mottas via nödnummer 112 och annan jämställd larmväg genom vilken någon avser att komma i kontakt med ett hjälporgan. Funktionen får också avbryta pågående

elektronisk kommunikation om det behövs för att snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser ska kunna utföras.

Rätten att spela in samtal upphör om den nationella alarmeringsfunktionen vidarekopplar ett samtal till en sådan hänvisningstjänst som avses i 6 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur inspelning och avbrytande av telefonsamtal eller annan elektronisk kommunikation får utföras samt vilka villkor som ska gälla i fråga om förvaring, användning och förstöring av sådant material varigenom uppgift om elektronisk kommunikation kan erhållas.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.3.7 och 15.5.5.

Paragrafen ersätter 2 och 3 §§ lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler.

I första stycket regleras den nationella alarmeringsfunktionens befogenheter när det gäller inspelning och avbrytande av elektronisk kommunikation. Första stycket innebär ett förtydligande av den enligt svensk rätt gällande principen att alla har rätt att spela in samtal som de själva deltar i. Den nationella alarmeringsfunktionen får avbryta samtal om det behövs för att snabba och effektiva hjälpinsatser ska kunna genomföras. Det kan t.ex. handla om situationer då den nationella alarmeringsfunktionen behöver göra en prioritering mellan olika larm på grund av hög belastning, eller avsluta ett samtal eftersom det redan pågår en hjälpinsats med anledning av händelsen och det aktuella samtalet inte tillför något av vikt. Det kan alltså förekomma larm där något hjälporgan inte behöver kopplas in och den nationella alarmeringsfunktionen kan då avbryta samtalet. Även i andra fall kan den nationella alarmeringsfunktionen behöva avbryta samtal, t.ex. vid felringningar eller liknande. Detta ingår i delmomentet att göra en första sortering.

Avbrytande av samtal kan avse dels att avsluta ett samtal som kommit in till den nationella alarmeringsfunktionen, och dels att "tränga sig förbi" ett samtal som pågår mellan andra. Det sistnämnda kan behöva göras om t.ex. en annan person ringer för en nödställd räkning, och funktionen vill komma i kontakt med den nödställda för att få förstahandsuppgifter. Om det då är upptaget hos den nödställda behöver det samtalet kunna avbrytas. Samma sak gäller om det är upptaget när funktionen behöver kontakta

någon för att hämta in kompletterande uppgifter eller t.ex. meddela att ambulans är framme.

I *andra stycket* regleras att rätten att spela in elektronisk kommunikation upphör om den nationella alarmeringscentralen vidarekopplar ett samtal till en hänvisningstjänst. Om däremot t.ex. Giftinformationscentralen är med på medlyssning i egenskap av kompetensstöd till den nationella alarmeringsfunktionen eller till ett hjälporgan under larmbehandlingen så upphör inte rätten till inspelning.

Paragrafen är bara tillämplig på larm på nödnummer 112 och de larm som jämställs med nödnummer 112, inte larm på annan larmväg. För larm på annan larmväg finns ingen rätt att spela in.

Tredje stycket reglerar rätten för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva hur inspelning och avbrytande av elektronisk kommunikation får utföras samt vilka villkor som ska gälla i fråga om förvaring, användning och förstöring av sådant material varigenom uppgift om elektronisk kommunikation kan erhållas.

Ett hjälporgans skyldigheter

18 §

Ett hjälporgan är skyldigt att ansluta sig till den nationella alarmeringsfunktionen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.1.

Paragrafen reglerar skyldigheten för hjälporgan som avses i 4 § att vara anslutna till den nationella alarmeringsfunktionen. Detta innebär att hjälporganen inte kan välja att bygga egna larmcentraler för att ta emot larm som omfattas av den nationella alarmeringsfunktionens ensamrätt enligt 13 §.

19 §

Ett hjälporgan är skyldigt att medlyssna under den nationella alarmeringsfunktionens mottagning och första sortering av larm om och när funktionen så begär.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.3.6.

Paragrafen reglerar ett hjälporgans skyldighet att medlyssna under den nationella alarmeringsfunktionens mottagning och första sortering av larm. Medlyssning ska ske om och när den nationella alarmeringsfunktionen begär det.

Medlyssning innebär att ett eller flera hjälporgan ”ligger med” och lyssnar på ett samtal under larmbehandlingen. Det kan förutom telefonsamtal också handla om att ta del av t.ex. data, bild och film – dvs. inte bara medlyssna utan även ”medse” på ett eller annat sätt. Behovet av medlyssning får avgöras i varje enskilt fall av den nationella alarmeringsfunktionen.

20 §

Ett hjälporgan är skyldigt att lämna sådana instruktioner och anvisningar till den nationella alarmeringsfunktionen som funktionen behöver för att kunna ta emot och genomföra en första sortering av larm som avses i 7 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om anvisningar och instruktioner som avses i första stycket.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.3.5.

Första stycket reglerar hjälporganens skyldighet att lämna sådana instruktioner och anvisningar till den nationella alarmeringsfunktionen som funktionen behöver för att kunna ta emot larm och genomföra en första sortering av larm. Det är hjälporganen som har bestämmande- och beslutanderätt över vilka kriterier som ska gälla när den nationella alarmeringsfunktionen gör den första sorteringen av larm.

Hjälporganen avgör vilken typ av respons som en nödställd ska erhålla utifrån t.ex. händelsens geografiska läge, vilka resurser som finns tillgängliga och vilka andra samtidiga händelser som finns.

Skyldigheten enligt första stycket är begränsad till just sådana instruktioner och anvisningar som behövs för att den nationella alarmeringsfunktionen ska kunna utföra de delar av larmbehandlingen som omfattas av en ensamrätt enligt 13 §, dvs. mottagning

och första sortering av larm på nödnummer 112 eller larm som jämföras med 112. För det fall att ett hjälporgan ger den nationella alarmeringsfunktionen i uppdrag att sköta även andra delmoment i larmbehandlingen, som t.ex. inhämtande av information eller dirigerande, kan instruktioner och anvisningar givetvis behöva lämnas även beträffande dessa delmoment.

Andra stycket reglerar rätten för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om instruktioner och larmplaner. Bemyndigandet ges med stöd av 8 kap. 3 och 10 §§ regeringsformen. Sådana bestämmelser finns i alarmeringsförordningen (2000:000).

Uppgiftsskyldighet

21 §

Den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen ska till varandra lämna uppgifter, om

1. uppgifterna har eller kan antas ha väsentlig och omedelbar betydelse för säkerheten för hjälporganens personal och för ett effektivt genomförande av hjälpinsatser, och

2. någon av dem i sin verksamhet får kännedom om att ett hjälporgan möts eller befaras kunna mötas av hot eller våld eller det finns risk för att hjälporganets utrustning blir utsatt för skadegörelse.

Paragrafen behandlas i avsnitt 15.5.6.

Paragrafen reglerar den nationella alarmeringsfunktionens och hjälporganens skyldighet att dela uppgifter med varandra. Det är den nationella alarmeringsfunktionen och respektive hjälporgan som närmare fördelar ansvaret för att uppgiftsskyldigheten uppfylls och som utformar rutiner och riktlinjer till stöd för personalen.

Paragrafen innebär att uppgifterna kan delas utan hinder av sekretess eller tystnadsplikt.

Vissa förutsättningar måste vara uppfyllda för att det ska bli fråga om uppgiftsskyldighet enligt paragrafen.

Enligt *första punkten* ska uppgifterna ha eller kunna antas ha väsentlig och omedelbar betydelse för säkerheten för hjälporganens personal och för ett effektivt genomförande av hjälpinsatser.

Enligt *andra punkten* ska informationsdelning ske när blåljuspersonalen möts, eller befaras mötas av, hot eller våld. Den krets som avses är de som deltar i alarmeringen och pågående hjälpinsatser, oavsett vilket hjälporgan de hör till. Även privata aktörer omfattas alltså (t.ex. ambulanspersonal hos Falck som är uppdragstagare åt ett hjälporgan). Det kan även vara fråga om risk för att utrustningen förstörs. Det kan alltså vara tillräckligt att egen- dom befaras vara i fara.

Både förutsättningarna i första punkten och förutsättningarna i andra punkten måste vara uppfyllda för att en uppgiftsskyldighet ska föreligga.

Sekretess

22 §

I 32 kap. 8 b och 8 c §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns bestämmelser om sekretess i verksamhet enligt denna lag.

Paragrafen behandlas i avsnitt 15.5.3.

Paragrafen innehåller en upplysning om att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns bestämmelser som tillämpas vid verksamhet enligt lagen. Paragrafen innebär en påminnelse om att det inom samhällets alarmeringstjänst hanteras känsliga uppgifter som kan vara föremål för sekretess.

Tillsyn

23 §

Tillsyn över efterlevnaden av denna lag och föreskrifter som meddelas med stöd av lagen utövas av den myndighet som regeringen bestämmer.

Paragrafen behandlas i avsnitt 15.8.

Paragrafen reglerar tillsynen över efterlevnaden av lagen och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Bestämmelser om att det ska vara Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) som utövar tillsynen finns i alarmeringsförordningen (2000:000). Bemyndigandet ges med stöd av 8 kap. 3 § regeringsformen.

När det gäller sådan verksamhet enligt lagen som utgör hälso- och sjukvård så lyder den nationella alarmeringsfunktionen och dess personal under Inspektionen för vård och omsorgs (IVO) tillsyn.

Paragrafen ersätter det tillsynsansvar som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ålagts i sitt regleringsbrev, och som avser tillsyn över efterlevnaden av SOS Alarms åtaganden enligt alarmeringsavtalet.

24 §

Tillsynen enligt 23 § innebär granskning av att den verksamhet som bedrivs med stöd av denna lag uppfyller krav och mål enligt lagar och andra föreskrifter.

Paragrafen behandlas i avsnitt 15.8.

Paragrafen reglerar vad tillsynsansvaret enligt 23 § ska omfatta. Tillsynsansvaret omfattar inte bara larmbehandlingen utan även annan verksamhet enligt lagen. Alla aktörer inom samhällets alarmeringstjänst, dvs. den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen, står under tillsyn. Tillsynsansvaret avser aktörernas åligganden enligt lagen, exempelvis skyldigheten att ansluta sig till den nationella alarmeringsfunktionen, att lämna instruktioner och larmplaner osv.

25 §

Den som bedriver verksamhet som står under tillsyn enligt denna lag är skyldig att på tillsynsmyndighetens begäran lämna de upplysningar och handlingar som myndigheten behöver för sin tillsyn.

Paragrafen behandlas i avsnitt 15.8.

Paragrafen reglerar skyldigheten att tillhandahålla upplysningar och handlingar som tillsynsmyndigheten behöver för sin tillsyn.

Ikraftträdande

Förslaget behandlas i avsnitt 19.1. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2021.

Frågan om behovet av övergångsbestämmelser behandlas i avsnitt 19.2.

20.1.2 Alternativ 2 – Bolag

I detta alternativ kommenteras endast de delar av lagen som avviker från Alternativ 1.

Tystnadsplikt m.m.

Rubriken ersätter rubriken Sekretess i Alternativ 1. Paragraferna under rubriken, 22 och 23 §§, ersätter 22 § i Alternativ 1.

22 §

Den som är eller har varit anställd hos den nationella alarmeringsfunktionen får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon i verksamheten har fått veta om sådant som rör en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden eller som rör förhållanden av betydelse för rikets försvar, folkförsörjningen eller förebyggandet och beivrandet av brott.

Paragrafen behandlas i avsnitt 15.5.3.

Paragrafen reglerar tystnadsplikt hos den nationella alarmeringsfunktionen.

Paragrafen ersätter 4 § lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler.

Tystnadsplikten omfattar uppgifter som den som är eller har varit anställd hos den nationella alarmeringsfunktionen får kännedom om vid verksamhet enligt lagen. Tystnadsplikten gäller såväl vid larmbehandling som vid annan verksamhet enligt lagen.

Tystnadsplikten omfattar uppgifter om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Hos den nationella alarmeringsfunktionen aktualiseras främst uppgifter om identitet och hälsotillstånd

hos den som larmar, den som larmet avser eller andra personer som befinner sig på platsen. Även uppgifter av betydelse för rikets försvar, folkförsörjningen eller förebyggandet och beivrandet av brott kan förekomma.

23 §

Tystnadsplikten enligt 22 § hindrar inte att den nationella alarmeringsfunktionen lämnar lokaliseringssuppgifter, uppgift om abonnemang och annan uppgift som angår ett särskilt elektroniskt meddelande till ett hjälporgan om det är nödvändigt för alarmeringsverksamheten.

Paragrafen behandlas i avsnitt 15.5.3.

Paragrafen reglerar under vilka förutsättningar uppgifter som omfattas av tystnadsplikt enligt 22 § kan lämnas till vissa myndigheter utan att röjandet är obehörigt.

Paragrafen avser sådana uppgifter som telefonitillhandahållare med stöd av bestämmelser i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation kan lämna till den nationella alarmeringsfunktionen. Det rör sig om lokaliseringssuppgifter, uppgift om abonnemang och annan uppgift som angår ett särskilt elektroniskt meddelande.

Den nationella alarmeringsfunktionen kan lämna uppgifterna till hjälporgan som avses i 4 §, dvs. Polismyndigheten som ansvarar för uppgifter enligt polislagen (1984:387), statliga och kommunala myndigheter som ansvarar för räddningstjänst enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor samt landsting som ansvarar för sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

Uppgifterna kan lämnas till hjälporganen om det är nödvändigt för alarmeringsverksamheten, dvs. den verksamhet som den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen bedriver enligt lagen. Som exempel kan nämnas den situationen att ett hjälporgan tar över ett larmsamtal och samtalet sedan bryts. För att hjälporganet ska kunna ringa upp den som larmat behövs det s.k. A-numret. När det gäller lokaliseringssuppgifter kan sådana t.ex. behövas för ett hjälporgans positionering och dirigerering.

Lokaliseringssuppgifter, uppgift om abonnemang och annan uppgift som angår ett särskilt elektroniskt meddelande omfattas av

primära sekretessregler hos de mottagande hjälporganen, då de utgör uppgifter om enskildas personliga förhållanden vilka har ett sekretesskydd hos samtliga mottagande hjälporgan, om än av varierande styrka.

Ikraftträdande

Förslaget behandlas i avsnitt 19.1. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.

Frågan om behovet av övergångsbestämmelser behandlas i avsnitt 19.2.

20.2 Förslaget till lag om upphävande av lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler

Förslaget behandlas i avsnitt 7.1. Förslaget innebär att lagen upphävs. Den ersätts av alarmeringslagen (2000:000) och alarmeringsförordningen (2000:000).

Frågan om behovet av övergångsbestämmelser behandlas i avsnitt 19.2.

20.3 Förslaget till lag om ändring av lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

6 kap.

13 §

Den som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät eller en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst får

1. på begäran av en abonnent temporärt åsidosätta skydd mot nummerpresentation för att kunna identifiera störande samtal samt lagra sådana uppgifter som identifierar den anropande abonnenten och hålla dem tillgängliga för abonnenten på begäran, samt

2. för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller en regional alarmeringscentral hos den nationella alarmeringsfunktion som avses i 2 § alarmeringslagen (2000:000) åsidosätta skydd mot nummerpresenta-

tion och tillhandahålla en sådan myndighet eller organisation lokaliseringsuppgifter vid nödsamtal, utan samtycke eller trots vägran från abonnenten eller användaren.

Paragrafen behandlas i avsnitt 15.5.4.

Andra stycket 2 ändras på så sätt att hänvisningen till lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler ersätts, så att punkten i stället tillämpas på en regional alarmeringscentral hos den nationella alarmeringsfunktion som avses i 2 § alarmeringslagen (2000:000). Ändringen innebär att regionala alarmeringscentraler hos den nationella alarmeringsfunktionen kan få tillgång till sådana uppgifter som avses i punkten.

22 §

Den som tillhandahåller ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst och därvid har fått del av eller tillgång till uppgift som avses i 20 § första stycket ska på begäran lämna

1. uppgift som avses i 20 § första stycket 1 till en myndighet som i ett särskilt fall behöver en sådan uppgift för delgivning enligt delgivningslagen (2010:1932), om myndigheten finner att det kan antas att den som söks för delgivning håller sig undan eller att det annars finns synnerliga skäl,

2. uppgift som avses i 20 § första stycket 1 och som gäller misstanke om brott till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som ska ingripa mot brottet,

3. uppgift som avses i 20 § första stycket 1 och 3 samt uppgift om i vilket geografiskt område en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns eller har funnits till Polismyndigheten, om myndigheten finner att uppgiften behövs i samband med efterforskning av personer som har försvunnit under sådana omständigheter att det kan befaras att det finns fara för deras liv eller allvarlig risk för deras hälsa,

4. uppgift som avses i 20 § första stycket 1 till Kronofogdemyndigheten om myndigheten behöver uppgiften i exekutiv verksamhet och myndigheten finner att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende,

5. uppgift som avses i 20 § första stycket 1 till Skatteverket, om verket finner att uppgiften är av väsentlig betydelse för handlägg-

ningen av ett ärende som avser kontroll av skatt eller avgift eller rätt folkbokföringsort enligt folkbokföringslagen (1991:481),

6. uppgift som avses i 20 § första stycket 1 till Polismyndigheten, om myndigheten finner att uppgiften behövs i samband med under rättelse, efterforskning eller identifiering vid olyckor eller dödsfall eller för att myndigheten ska kunna fullgöra en uppgift som avses i 12 § polislagen (1984:387),

7. uppgift som avses i 20 § första stycket 1 till Polismyndigheten eller en åklagarmyndighet, om myndigheten finner att uppgiften behövs i ett särskilt fall för att myndigheten ska kunna fullgöra under rättelseskyldighet enligt 33 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare,

8. uppgift som avses i 20 § första stycket 1 och 3 till regional alarmeringscentral hos den nationella alarmeringsfunktion som avses i 2 § alarmeringslagen (2000:000), och

9. uppgift som avses i 20 § första stycket 1 till Finansinspektionen, om inspektionen finner att uppgiften är av väsentlig betydelse för utredningen av en misstänkt överträdelse av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG.

Ersättning för att lämna ut andra uppgifter enligt första stycket 8 än lokaliseringssuppgifter ska vara skälig med hänsyn till kostnaderna för utlämnandet.

Paragrafen behandlas i avsnitt 15.5.4.

Andra stycket 8 ändras på så sätt att hänvisningen till lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler ersätts, så att punkten i stället tillämpas på en regional alarmeringscentral hos den nationella alarmeringsfunktion som avses i 2 § alarmeringslagen (2000:000). Ändringen innebär att regionala alarmeringscentraler hos den nationella alarmeringsfunktionen kan få tillgång till sådana uppgifter som avses i punkten.

Ikraftträdande

Förslaget behandlas i avsnitt 19.1. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2020 för det fall att den nationella alarmeringsfunktionen bedrivs i bolagsform och den 1 januari 2021 om den bedrivs i myndighetsform.

Frågan om behovet av övergångsbestämmelser behandlas i avsnitt 19.2.

20.4 Förslaget till lag om ändring av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

32 kap.

8 b §

Sekretess gäller hos Alarmeringsmyndigheten SOS för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i verksamhet enligt alarmeringslagen (2000:000).

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Paragrafen behandlas i avsnitt 15.5.3.

Paragrafen är ny.

Första stycket reglerar sekretess som gäller hos Alarmeringsmyndigheten SOS vid verksamhet enligt alarmeringslagen (2000:000). Sekretessen gäller såväl vid larmbehandling som övrig verksamhet enligt lagen.

Sekretessen omfattar uppgifter om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Hos Alarmeringsmyndigheten SOS aktualiseras främst uppgifter om identitet och hälsotillstånd hos den som larmar, den som larmet avser eller andra personer som befinner sig på platsen.

Paragrafen ersätter delvis 4 § lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler. 4 § omfattade även förhållanden av betydelse för rikets försvar, folkförsörjningen eller förebyggandet och beivrandet av brott. Om sådana uppgifter förekommer vid den nationella alarmeringsfunktionen kan de om-

fattas av andra sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), exempelvis försvarssekretess enligt 15 kap. 3 §, förundersökningssekretess enligt 18 kap. 1 § eller sekretess för risk- och sårbarhetsanalyser m.m. enligt 18 kap. 13 §.

Skaderekvisitet är omvänt, vilket innebär att det råder en presumtion för sekretess.

I *andra stycket* regleras vilken tid sekretess för en uppgift i en allmän handling ska gälla.

8 c §

Sekretess enligt 8 b § hindrar inte att Alarmeringsmyndigheten SOS lämnar lokaliseringssuppgifter, uppgift om abonnemang och annan uppgift som angår ett särskilt elektroniskt meddelande till ett hjälporgan som avses i 4 § alarmeringslagen (2000:000) om det är nödvändigt för alarmeringsverksamheten.

Paragrafen behandlas i avsnitt 15.5.5.

Paragrafen är ny. Paragrafen reglerar under vilka förutsättningar uppgifter som omfattas av sekretess enligt 8 b § kan lämnas till andra myndigheter.

Paragrafen avser sådana uppgifter som telefonitillhandahållare med stöd av bestämmelser i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation kan lämna till den nationella alarmeringsfunktionen. Det rör sig om lokaliseringssuppgifter, uppgift om abonnemang och annan uppgift som angår ett särskilt elektroniskt meddelande.

Den nationella alarmeringsfunktionen kan lämna uppgifterna till hjälporgan som avses i 4 § alarmeringslagen (2000:000), dvs. polismyndigheten som ansvarar för uppgifter enligt polislagen (1984:387), statliga och kommunala myndigheter som ansvarar för räddningstjänst enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor samt landsting som ansvarar för sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

Paragrafen reglerar under vilka förutsättningar uppgifterna kan lämnas till hjälporganen. Det ska vara nödvändigt för alarmeringsverksamheten, dvs. den verksamhet som den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen bedriver enligt alarmeringslagen.

Som exempel kan nämnas den situationen att ett hjälporgan tar över ett larmsamtal och samtalet sedan bryts. För att hjälporganet ska kunna ringa upp den som larmat behövs det s.k. A-numret. När det gäller lokaliseringssuppgifter kan sådana t.ex. behövas för ett hjälporgans dirigering och prioritering.

Lokaliseringssuppgifter, uppgift om abonnemang och annan uppgift som angår ett särskilt elektroniskt meddelande omfattas av primära sekretessregler hos de mottagande hjälporganen, då de utgör uppgifter om enskildas personliga förhållanden vilka har ett sekretesskydd hos samtliga mottagande hjälporgan, om än av varierande styrka.

Ikraftträdande

Förslaget behandlas i avsnitt 7.1. Förslaget föreslås träda i kraft den 1 januari 2021.

Frågan om behovet av övergångsbestämmelser behandlas i avsnitt 19.2.

Särskilt yttrande

Av experten Thomas Johansson

En sammanhållen larmkedja

Sverige har en unikt lång historia av ett enda nödnummer – först 90 000 och sedan 112 – och en samordnad alarmeringstjänst. En avgörande utgångspunkt har alltid varit att människor i nöd ska få hjälp så fort och effektivt som möjligt. Det ställer krav på en sammanhållen larmhantering, från det att larmet kommer in till dess hjälpen är framme.

Den ordningen är värd att bevara och förstärka. 112-utredningens betänkande innehåller flera delar som SOS Alarm välkomnar och som kan utveckla tryggheten för dem som bor och befinner sig i Sverige. Samtidigt är det vår uppfattning att utredningen inte fullt ut levererar på regeringens uppdrag.

Den allvarligaste invändningen är att förslaget inte motverkar den tendens till uppsplittring av larmkedjan och ökad frivillighet som är själva grundorsaken till behovet av att reformera alarmeringstjänsten. Flera förslag i materialet öppnar för särintressen, egen regi-lösningar, aktörer med olika system och frivillighet att dela information. Genomförs dessa förslag riskerar samhällets alarmeringstjänst framöver att få större inslag av fragmentisering. I korthet:

- Den hjälpsökande kan tvingas till flera vidarekopplingar – och att få prata med flera olika personer. Detta ökar väsentligen risken för att viktig tid och information går förlorad.

- Om ingen aktör har i särskilt uppdrag att leda och koordinera samtalet med den hjälpsökande kan det bli väldigt rörigt – i synnerhet vid insatser där flera hjälporgan är inblandade.
- Det kan bli svårare att uppnå en likvärdig och kvalitetsssäkrad larmbehandling. Nödanrop riskerar i högre grad att behandlas olika beroende på var den hjälpsökande bor.
- Möjligheten att ta fram och uppdatera en gemensam och aktuell lägesbild kan försvåras, särskilt vid samverkanslarm och större händelser.
- Fler larmcentraler kan etableras hos hjälporganen. Olika krav på den nationella alarmeringsfunktionens och hjälporganens larmcentraler försvårar ytterligare.

Det här är helt klart till nackdel för dem som söker och behöver akut hjälp. Konsekvenserna är både kostnadsdrivande och ineffektiva – och leder inte till bättre samordning.

Samordning med den hjälpsökande i fokus

Redan Alarmeringsutredningen från 2013 menade att det är en brist med frivillig samordning:

Den kartläggning och analys som genomförts visar dock att den nuvarande modellen har brister: Modellen med samordning genom SOS Alarm är frivillig och bygger på samförstånd. I dag vill flera kommuner och landsting kunna välja alternativa lösningar för alarmering. Statliga myndigheter har egna ledningscentraler som inte har varit samordnade med SOS Alarm.

Utredningen bedömer sammantaget att utvecklingen visar tendenser till ett fragmentiserat alarmeringssystem som på sikt kan innebära risker för samhällets förmåga att säkerställa människors skydd och undsättning i allvarliga och brådskande nödsituationer.

Bedömningen är att en fortsatt utveckling i denna riktning riskerar leda till ett fragmentiserat alarmeringssystem. På sikt kan det innebära risker för samhällets förmåga att säkerställa medborgarnas skydd och undsättning i allvarliga och brådskande nödsituationer. En svagt samordnad alarmeringskedja med flera självständiga aktörer kan också försämra samhällets förmåga att hantera allvarliga händelser och kriser.

Även regeringen, i direktivet till 112-utredningen, slår fast att frivilligheten är ett problem:

Det huvudsakliga skälet för en samordning har varit att en nödställd person enkelt ska kunna slå larm samt att möjliggöra effektiva hjälpinsatser. En samordning har också bedömts vara kostnadseffektiv. Dessa motiv är fortfarande giltiga.

Det nuvarande systemet har dock en del brister som riskerar att påverka kvaliteten i utförandet av alarmeringstjänsten. En av dessa är att samordningen är frivillig och bygger på samförståndslösningar.

... samordning med en ny nationell alarmeringsfunktion ska vara obligatorisk och regleras i lag och inte vara frivillig.

En samordnad alarmeringstjänst är nödvändig för att stärka samverkan, minimera hanteringstiderna och skapa förutsättningar för ett effektivt utnyttjande av samhällets samlade hjälpresurser. För att säkerställa en samordnad alarmeringstjänst är regeringens inriktning att en nationell alarmeringsfunktion ska inrättas för att om möjligt med ensamrätt kunna ta emot och behandla larm som kräver omedelbara insatser från samhällets hjälporgan inom allmän ordning, säkerhet och hälsa. Detta kan t ex gälla vid bränder, trafikolyckor, ingripanden vid våldsbrott, utsläpp av farliga ämnen eller vid livshotande sjukdomsfall.

Med "larmbehandling" avses i detta sammanhang en alarmeringsfunktionens uppgift att ta emot larm på nödnummer 112 eller annan larmväg, inhämta information från den hjälpsökande och på grundval av det bedöma händelsen i enlighet med hjälporganens larmplaner och övriga instruktioner för att därefter förmedla larmet och sin bedömning av händelsen till hjälporganen, som även i fortsättningen ska ha till uppgift att besluta om att inleda och leda hjälpinsatserna.

Det är uppenbart att inriktningen för, och uppdraget till, 112-utredningen har varit att föreslå en nationell alarmeringsfunktion som bygger på samverkan och sammanhållning för stora delar av larmbehandlingen. Genom att samla olika funktioner under samma tak förbättras informationsinsamling och bedömning av den nödställdes behov, vilket säkerställer ett effektivt utnyttjande av samhällets samlade hjälpresurser och sparar värdefulla sekunder som kan rädda liv. Det skapar trygghet för medborgarna, oavsett vilken situation de befinner sig i. Utgångspunkten för hur den nationella alarmeringstjänsten organiseras bör alltså vara de hjälpsökandes möjligheter att få likvärdig, effektiv och säker hjälp i ett nödläge.

Utredningens förslag

Begränsad ensamrätt leder till mindre likvärdig alarmeringstjänst i Sverige

Under utredningens gång har det framkommit olika sätt att läsa direktivet: Hur stor ensamrätt ska den nationella alarmeringsfunktionen ha? Och hur kan hjälporganen samtidigt ha kvar rådigheten över sina resurser? Utredningen har valt en tolkning som innebär att hjälporganen har rätt att bestämma över de flesta delarna i larmkedjan. Den nationella alarmeringsfunktionen får därmed endast ensamrätt på att ta emot 112-anropen och att genomföra den så kallade första sorteringen, cirka 30–40 sekunder av ett hjälpsamtal som i genomsnitt är 5–6 minuter långt.

Eftersom hjälporganen med utredningens förslag tillåts välja om och när de själva vill ha samtalet vidarekopplat faller den fundamentala idén med en sammanhållen och obruten larmkedja. Ett system som i första hand anpassas efter de olika hjälpaktörernas särart och med en annan kravställning riskerar därför att drabba de hjälpsökande. Det leder till en icke likvärdig alarmeringstjänst i Sverige. Gemensamma tekniska lösningar, krav på informationsdelning och medlyssning löser endast en del av problemen som uppstår när olika aktörer ska hålla i samtalen. Erfarenhetsmässigt är den mänskliga insatsen mycket viktigare än tekniken för att åstadkomma en snabb och samordnad insats.

Vidarekopplade samtal leder till tids- och informationsförluster

Även vid förhållandevis enkla ärenden kan samtal som tas över tidigt i processen innebära tidstjuvar och informationsmissar. Värre blir det förstås vid omfattande samverkansärenden. Måste man koppla in tolk för att förstå vad ett ärende gäller riskerar tidsfördröjningarna att bli ännu större vid vidarekopplingar av samtalen. Det är också så att samtalens karaktär ofta ändras – det som börjar som ett enkelt vårdärende kan längre in i samtalet visa sig vara ett komplicerat samverkansärende.

Varje sekund är viktig. Beroende på hur sammanhållen larmkedjan är påverkas varje beståndsdel, från 112-anropet till dess att första enhet är framme på olycksplatsen. I utredningens förslag

saknas dessutom krav och mål för hur snabbt hjälporganen ska svara och ta över samtalet. Det blir inte rimligt att kräva 8 sekunder i början av kedjan och sedan acceptera långa fördröjningar senare i samma hantering.

Det kommer ofta mycket och viktig information direkt i inledningen av 112-anropet som den mottagande operatören inte alltid hinner dokumentera. Denna information riskerar att gå förlorad om samtalet kopplas vidare. Avgörande information tappas därmed bort och återkommer inte i den fortsatta intervjun. Ett exempel ur verkligheten: ”Min fru är gravid och har ont i magen”, där det faktum att hon är gravid sedan inte upprepas (och heller inte efterfrågas) efter vidarekopplingen.

Den hjälpsökande har ju redan berättat sin historia en gång och upprepar den därför inte. Det här sker samtidigt som han eller hon befinner sig i chock eller är svårt skadad. Det kan även vara förvirrande för inringaren att plötsligt få en annan röst i luren. En samlad intervju ska räcka när nöden är som störst.

En annan sak som riskerar att tappas bort om hjälpsamtalen delas upp är den viktiga rådgivningen, exempelvis ”stäng dörrar in till branden” eller medicinsk rådgivning som till och med kan innebära hjärt-lungräddning tills ambulans anländer till den hjälpbehövande.

Otydlighet om vem som ansvarar för samtalet försvårar möjligheten till överblick

Det är också allvarligt att utredningen inte helt definierar vem som har ansvaret för att leda samtalet med den hjälpsökande i de fall fler än ett hjälporgan är inblandat, så kallade samverkanshändelser.

Ett gott samarbete mellan alarmeringstjänst, ambulans, räddningstjänst och polis blir mycket svårare att få till om larmkedjan bryts. Det blir konsekvensen om intervjuerna inte hålls samman av en aktör som därmed får en överblicksbild. När nästa stora samhällskris inträffar riskerar vi därför att misstag sker. De senaste två åren har dessutom den här typen av samverkansärenden ökat markant.

Ökad frivillighet avhjälps inte av krav på gemensamma tekniska system

Frivillighet i att dela information försämrar såväl förutsättningar för samverkan som upprättandet av gemensamma lägesbilder. Allt för skiftande arbetssätt i olika delar av landet riskerar också att leda till större skillnader i hjälpen som människor får när de ringer 112. Information kan misstolkas eller gå förlorad om alarmeringsfunktionen och hjälporganen arbetar på olika sätt. En gemensam teknisk lösning är inte tillräcklig.

Utredningens förslag om en långtgående frivillighet kan även leda till att kommuner och landsting skaffar egna funktioner för att intervjua, bedöma, prioritera och dirigera. Det innebär i sin tur att etablerandet av egna larmcentraler hos hjälporganen riskerar att skjuta fart. Ett sådant vägval kommer också att driva på tekniska och metodmässiga särlösningar som ytterligare kommer att försvåra en samordnad alarmeringstjänst. Förslaget står därför i kontrast till direktivets ambition om att minska behovet hos hjälporganen att bygga upp egna larmcentraler, och de totala kostnaderna för samhället kommer också att öka.

SOS Alarms förslag

SOS Alarm anser att det finns ett mer praktiskt och mindre komplicerat sätt att organisera larmhanteringen. Uppdraget om hjälporganens fulla rådighet över sina resurser, bör regleras genom bland annat larmplaner och instruktioner. Dessa bestäms av hjälporganen och tas fram i samråd med SOS Alarm. Även om SOS Alarm larmar ut enligt fastställd larmplan så är det till sist hjälporganet som avgör på vilket sätt man responderar på utalarmeringen. Med denna ordning skapas en bra balans mellan full larmbehandling hos SOS Alarm, och med bibehållen bestämmanderätt över de egna resurserna hos hjälporganen.

Den nationella alarmeringsfunktionen bör alltså även i fortsättningen kunna verka fullt ut på uppdrag av hjälporganen – och inte självständigt kunna hitta på principer och detaljer för hur hjälporganen ska larmas. Grundmodellen bör dock vara att den nationella alarmeringsfunktionen har en praktisk ensamrätt på larm-

behandlingen, framför allt genom en sammanhållen samtalsledning, det vill säga att leda, hålla ihop och koordinera hjälpsamtalen.

Ge SOS Alarm ensamrätt att sköta larmbehandlingen utifrån larmplaner som fastställs av hjälporganen

Med ovanstående som grund behöver den hjälpsökande i normalfallet inte prata med mer än en person under samtalet. Hela intervjun – inhämtandet av information, bedömning och prioritering, rådgivning med mera – hålls alltså ihop av den nationella alarmeringsfunktionen och rollen som samverkansoperatör tydliggörs. Under intervjuns gång kan hjälporganen så snart det är möjligt kopplas in på medlyssning. På så vis ges möjlighet att ställa kompletterande frågor och vid behov ge stöd till samverkansoperatören på den nationella alarmeringsfunktionen.

Ge hjälporganen inblick i larmärenden genom omfattande möjlighet till medlyssning

I arbetet med att skapa en ökad samordning av samhällets alarmeringstjänst kan dock hjälporganens integration i en ny nationell alarmeringsfunktion behöva anpassas till olika förutsättningar. Det innebär att vissa hjälporgan, framför allt polisen och vissa delar av statlig räddningstjänst, kan behöva införlivas successivt. Här är det viktigt att hitta bra övergångslösningar under tiden, till exempel i form av mjukare vidarekopplingar och bättre informationsdelning.

Polis och statlig räddningstjänst fasas in i den nya nationella alarmeringsfunktionen över tid

Med en sammanhållen samtalsledning kommer förmodligen inga fler larmcentraler att inrättas hos hjälporganen. I de fall ett hjälporgan ändå vill driva viss del av larmbehandlingen i egna lokaler bör det självklart ställas motsvarande krav på svarstider, fortifikation och säkerhet (exempelvis redundans, stabilitet, teknik) som ankommer den nationella alarmeringsfunktionens alarmeringscentraler.

Kraven på larmcentraler i Sverige ska vara mycket höga, och samma krav ska ställas på alla

För att svensk krisberedskap ska fungera ordentligt behövs ett tydligt obligatorium om att dela information vid nödsituationer. Det innebär att hjälporganen måste återkoppla och dela information om läge, insatta resurser och andra relevanta uppgifter under pågående ärenden.

På så vis kan den nationella alarmeringsfunktionens krisberedskapsuppdrag att sammanställa och delge lägesbilder fullgöras. Uppgiften att dela information och lägesuppfattning bör inte bara omfatta hjälporganen, utan även andra relevanta aktörer inom samhällets krisberedskap.

Att den nationella alarmeringsfunktionen också omfattas av Krisberedskapsförordningen är en viktig del för att legitimera krisberedskapsuppdraget. Den nationella alarmeringsfunktionen bör ges rätt att hantera förlarm till blåljusaktörer samt på uppdrag av ett hjälporgan kunna dirigera dess resurser. Alarmeringsfunktionen ska också vara behörig till att kunna utfärda VMA vid situationer där det är livsavgörande att det sker omedelbart.

För att den nationella alarmeringsfunktionen ska kunna fullfölja sitt krisberedskapsuppdrag måste hjälporganen vara skyldiga att dela information

I frågan om den nationella alarmeringsfunktionens regionala organisation är det väsentligt att det finns en pragmatisk syn på utvecklingen. Det bör tydligt slås fast att den regionala organisationen ska utgå från dagens 14 SOS-centraler och att utvecklingen efter det kan ske utifrån lokala och regionala behov tillsammans med övriga aktörer. Det finns en direkt koppling mellan en stabil organisation och olika kvalitetsaspekter, däribland svarstider.

Genomför inga onödiga förändringar i en organisation som fungerar och levererar bra resultat

Den nationella alarmeringsfunktionen bör ansvara för ett samhället uppdrag som möjliggör teknisk delning av information mellan aktörerna. Innovation, digitalisering och teknisk utveckling är nödvändigt för att skapa fortsatt trygghet och säkerhet.

En fortsatt viktig uppgift för samhällets alarmeringstjänst är att arbeta förebyggande med information för att minska missbruket av nödnumret 112. Till detta bör nu övervägas om att införa sanktionsmöjligheter för de som medvetet och uppenbart ringer 112 i felaktigt syfte.

Låt SOS Alarm utveckla nästa generations alarmeringssystem som gör att hjälporganen lättare kan dela livsviktiga uppgifter med varandra

SOS Alarm har under utredningens arbete ingivit en stor mängd detaljerade synpunkter och kommentarer som alla utvecklar och underbygger de ovanstående förslagen.

Särskilt yttrande

Av experten Jan Wisén

Som ett resultat av det försämrade omvärldsläget behöver Sveriges förmåga att planera inför och hantera händelser över hela hotskalan stärkas. Det försämrade omvärldsläget innebär att utvecklingen av samhällets säkerhet behöver präglas av ökad robusthet, skyddsåtgärder och långsiktighet. Den framtida alarmeringstjänsten är en viktig del i bygget av samhällets säkerhet såväl i planeringen, som i hanteringen av olyckor, kriser och krig.

Organisationsform

I valet av organisationsform för alarmeringsfunktionen förordar jag en myndighetslösning, inte minst mot bakgrund av funktionens betydelse för totalförsvaret.

Aktiebolag är en associationsform som utvecklats och lagreglerats med tanke på behoven i en marknadsekonomi. Aktiebolaget möjliggör att med ett begränsat ekonomiskt risktagande kunna starta och bedriva en intäktsfinansierad och vinstdriven verksamhet samt att hantera vinsterna i verksamheten. Att välja en bolagslösning som organisationsform för en så viktig samhällsfunktion som alarmeringsfunktionen framstår utifrån det ovanstående som både principiellt och praktiskt mindre lämpligt. Samhällets alarmeringstjänst är ett offentligt åtagande som bör utövas inom ramen för en myndighetslösning. Verksamheten kräver en enhetlig, strikt och transparent offentlig styrning, kontroll och finansiering, på samma sätt som annan myndighetsverksamhet. Bolagskonstruktionen riskerar att leda till otydligheter och bristande transparens omkring verksamhetens styrning och finansiering samt bäddar för att verksamhetens innehåll och finansiering delvis utmejslas i förhandlingar och

individuella överenskommelser mellan bolaget och andra aktörer, något som inte framstår som önskvärt.

Det försämrade säkerhetspolitiska läget och det återupptagna arbetet med planering och andra förberedelser för höjd beredskap inskräper ytterligare vikten av en väl fungerande alarmeringstjänst i samhället. Inför och under höjd beredskap är tillgången till kommunal och statlig räddningstjänst samt ambulanssjukvård och polis, liksom till många andra samhällsviktiga verksamheter, av särskilt stor betydelse. Alarmeringstjänsten måste därför utformas för att kunna ta emot, behandla och förmedla larm samt lämna stöd och information till totalförsvarets aktörer även under mycket störda förhållanden. Det inkluderar den tekniska förmågan att utlösa signalerna viktigt meddelande, flyglarm, faran över och beredskapslarm. Den robusthet och den funktionalitet som detta kräver förutsätter ett tydligt uppdrag och en stabil finansiering. Alarmeringstjänsten och en reformerad alarmeringsfunktion måste också utveckla, förbereda och öva sin verksamhet i nära samverkan med övriga aktörer inom totalförsvaret, i synnerhet de bevakningsansvariga myndigheterna och Försvarmakten, men även med kommuner och landsting. Det är inte funktionellt att den roll som alarmeringsfunktionen kommer att ha i den fortsatta utvecklingen av samhällets krisberedskap, och särskilt i utvecklingen av det civila försvaret, ska utövas av ett bolag, vars uppdrag och finansiering delvis är beroende av olika förhandlingsresultat och ett antal civilrättsliga överenskommelser. Den fortsatta styrningen och utvecklingen av arbetet med civilt försvar måste kunna ske utifrån en helhetssyn samt med gemensamma metoder och i gemensamma fora för hela den statliga verksamhet där en ny alarmeringsfunktion har en vital roll. Det innebär att alarmeringsfunktionen lämpligen utövas inom en myndighet i samspel med andra myndigheter av särskild betydelse för totalförsvaret.

Även säkerhetsskyddsaspekter talar för en myndighetslösning. Ett tydligt exempel är att alarmeringsfunktionen vid händelser skyndsamt måste kunna upprätta talgrupper för samverkande aktörer utgående från aktuella behov. Detta är en brist idag med nuvarande bolagslösning eftersom bolaget på grund av säkerhetsskyddsaspekter inte får administrera vissa användare.

Regional organisation

Beslut om en regional organisation för en nationell alarmerings-tjänst behöver vara en sammanvägning av krav och behov för att säkerställa samverkan och samordning. I detta skede har staten en möjlighet att redan från start anpassa den nya alarmeringsfunktionen till nya strukturer för att underlätta samordning och samverkan i hela hotskalan. En del är de förslag som indelningskommittéens lämnat rörande samordnad regional indelning. Därutöver bör även försvarsberedningens förslag rörande högre regional ledning beaktas.

Tjänsteorienterad teknisk lösning

I utredningen har det ställts förhoppning kring en nationell informationsdelningsmodell med tillhörande teknisk lösning. Det är emellertid MSB:s uppfattning att en alarmeringsfunktion måste ta fram en egen tjänsteorienterad teknisk lösning som måste grunda sig på en egen informationsmodell och en säkerhets- och integritetsskyddsanalys utgående från konkreta behov att driva alarmeringsfunktionen. En sådan "tjänsteplattform" måste bygga på överenskommelser/avtal med de aktörer som alarmeringsfunktionen samarbetar med. Först därefter kan en teknisk lösning kravställas. Informationsmodellen torde ha olika förutsättningar och därmed se olika ut beroende på val av organisationsmodell (myndighet/bolag).

En framtida kommunikationslösning bygger på en tjänsteorienterad modell där vissa tjänster kommer att finnas. En tjänsteorienterad lösning för alarmeringsfunktionen måste förhålla sig till (och använda sig av) en nationell kommunikationslösning. Gränstorna mellan alarmeringsfunktionens tekniska lösning och kommunikationslösningen behöver definieras successivt allt eftersom den nationella kommunikationslösningen beslutas.

I betänkandets nuvarande text föreslås att MSB får i uppdrag att närmare beskriva och analysera den tjänsteorienterade tekniska lösningen i sin helhet, liksom hur den praktiska etableringen av en tjänsteorienterad teknisk lösning för samhällets alarmeringstjänst ska ske. Att närmare beskriva och analysera den tjänsteorienterade tekniska lösningen utifrån alarmeringstjänstens krav och behov måste alarmeringstjänsten göra själva. Därför bör den föreslagna

alarmeringstjänsten eller nuvarande SOS-alarm få uppdraget att utreda en tjänsteorienterad teknisk lösning för alarmeringstjänsten i samverkan med den myndighet som förvaltar en nationell kommunikationslösning och MSB och relevanta aktörer med ansvar inom samhällets krisberedskap.

Ekonomiska konsekvenser

Utredningen föreslår att betydande delar av anslag UO 6, 2:4 Krisberedskap ska användas för att finansiera övergångskostnader vid etablering av den nationella alarmeringsfunktionen. Mot bakgrund av den ökade belastning som den återupptagna totalförvarsplaneringen redan idag innebär på anslaget, behövs en fördjupad intresseavvägning avseende anslagets storlek och användning särskilt med beaktande av säkerhetspolitiskt omvärldsläge.

Eventuell belastning på anslag 2:6 behöver också övervägas i ett större sammanhang.

Kommittédirektiv 2015:113

En samordnad alarmeringstjänst

Beslut vid regeringssammanträde den 12 november 2015.

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera och föreslå hur en nationell alarmeringsfunktion ska kunna inrättas för att samhällets alarmeringstjänst ska kunna samordnas på ett bättre sätt. Utredaren ska ur ett effektivitets- och kvalitetsperspektiv analysera vilken organisationsform, dvs. en myndighet eller ett bolag, som ska förordas för en sådan funktion. Utredaren ska dock oberoende av vilken organisationsform som förordas för uppgiften, analysera och utarbeta fullständiga förslag till hur dels en statlig förvaltningsmyndighet, dels ett bolag, kan inrättas för att kunna ansvara för den nationella alarmeringsfunktionen.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2017.

Samhällets alarmeringstjänst i dag

Alarmeringsverksamheten regleras i allt väsentligt genom avtal på olika nivåer. Mellan staten och SOS Alarm Sverige AB (SOS Alarm) finns ett alarmeringsavtal som gäller tills vidare. Det uttryckliga huvudsyftet med avtalet är att säkerställa en effektiv alarmeringstjänst och skapa möjligheter att tillkalla eller komma i förbindelse med polis, statlig och kommunal räddningstjänst samt ambulans. Genom alarmeringsavtalet säkerställs bl.a. SOS-tjänsten. SOS-tjänsten innefattar att svara på nödnumret 112, genomföra en primär intervju där SOS-operatören bedömer behovet av hjälp och den

ungefärliga lokaliseringen för hjälpinsatsen, fastställa vem som ska ansvara för att lämna den hjälp som behövs samt vidarekoppla samtalet till ansvarigt hjälporgan. Ett annat centralt syfte med avtalet är att möjliggöra en samordning av alarmeringstjänsten. I alarmeringsavtalet anges att samtliga hjälporgan ska kunna träffa egna avtal med SOS Alarm när det gäller utalarmering av hjälpresurser. De flesta av landstingen och samtliga kommuner har idag avtal med SOS Alarm om detta. Polis och statlig räddningstjänst hanterar själva utalarmering av sina hjälpresurser.

SOS Alarm utför även en del uppgifter inom ramen för samhällets krisberedskap. Även sådana uppgifter regleras i alarmeringsavtalet.

SOS Alarm ägs gemensamt med hälften vardera av svenska staten och SKL Företag AB, ett av förbundet Sveriges Kommuner och Landsting helägt bolag.

Lagbestämmelser om alarmering finns bl.a. i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), polislagen (1984:387), lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler.

Behovet av en utredning

Generell problembild för samhällets alarmeringstjänst

I motsats till många andra länder har Sverige under lång tid haft ett väl fungerande system för en samordnad alarmering. Grundläggande för systemet har varit att det funnits endast ett gemensamt nödnummer för att larma polis, statlig och kommunal räddningstjänst samt ambulans. Vidare att samordningen av larmbehandlingen för utalarmering av kommunal räddningstjänst och ambulans har hanterats av SOS Alarm. Det huvudsakliga skälet för en samordning har varit att en nödställd person enkelt ska kunna slå larm samt att möjliggöra effektiva hjälpinsatser. En samordning har också bedömts vara kostnadseffektiv. Dessa motiv är fortfarande giltiga.

Det nuvarande systemet har dock en del brister som riskerar att påverka kvaliteten i utförandet av alarmeringstjänsten. En av dessa är att samordningen är frivillig och bygger på samförståndslösningar. Ett annat problem är att det inom systemet finns svårig-

heter att hantera att alarmeringen har blivit alltmer komplex genom ökade krav på särskild kompetens och rutiner i larmbehandlingen. Ytterligare ett problem är att flera hjälporgan använder sig av egna tekniska system för larmbehandling, vilket innebär att det normalt sett inte är möjligt att vidareförmedla information om t.ex. pågående hjälpsatser och tillgängliga hjälpresurser till de aktörer som har behov av uppgifterna för sin verksamhet. På grund av detta försämras möjligheterna för både SOS Alarm och hjälporganen att få nödvändiga helhetsbilder av bl.a. tillgängliga hjälpresurser vid olika slags larm. De hjälporgan som utalarmerar hjälpresurser själva och som har egna tekniska system för detta bedriver i dag i alla väsentliga avseenden sin alarmeringsverksamhet utanför den samverkansstruktur inom vilken SOS Alarm är en central aktör. Detta förhållande kan försämra möjligheterna till en snabbare och mera effektiv utalarmering av nödvändiga hjälpresurser.

Polis och statlig räddningstjänst hanterar i de flesta fall själva utalarmering av sina hjälpresurser. Några landsting har den senaste tiden uttryckt sig vilja bedriva utalarmering av hjälpresurser själva, dvs. utan anlitan av SOS Alarm. Det har bl.a. framförts att SOS Alarm borde bli bättre på att utveckla sin kompetens och förståelse för den prehospitäl vård. En utveckling med att allt fler aktörer själva ansvarar för sin utalarmering kan innebära att samordningsmöjligheterna inom alarmeringsverksamheten försämras. I dag finns det inte heller någon enskild aktör som har ett uttryckligt ansvar för att säkerställa att alarmeringstjänsten är samordnad och väl sammanhållen. Detta sammantaget kan i förlängningen leda till att enskildas möjlighet att få likvärdig, effektiv och säker hjälp i ett nödläge försämras.

Närmare om varför en ny utredning behöver tillsättas

Mot bakgrund av den ovan angivna problembilden tillsattes i december 2011 en utredning med uppdrag att se över samhällets alarmeringstjänst. Utredningen, som tog namnet Alarmeringstjänstutredningen, har lämnat betänkandet En myndighet för alarmering (SOU 2013:33). I betänkandet föreslås att en nationell alarmeringsfunktion inrättas och att verksamheten ska bedrivas i myndighetsform. Alarmeringstjänstutredningens betänkande har remissbehand-

lats (dnr Fö2013/935/SSK). Flera remissinstanser har sett behov av att det görs större kompletteringar av utredningens förslag. Det har bl.a. anförts att den föreslagna ensamrätten för den nationella alarmeringsfunktionen samt ansvarsförhållandena mellan den funktionen och de olika hjälporganen behöver utredas vidare.

Regeringen uttalar i budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1 utg. omr. 6) att samhällets alarmeringstjänst är ett grundläggande offentligt åtagande och att detta förutsätter att staten kan utöva tillräcklig kontroll och styrning av verksamheten. Vidare anges att vissa frågor behöver utredas vidare innan regeringen kan ta ställning till hur staten på effektivaste sätt kan säkerställa det offentliga åtagandet för samhällets alarmeringstjänst.

Riksdagen har den 18 februari 2015 tillkännagett som sin mening att regeringen bör tillsätta en utredning med uppgift att lämna förslag till hur en sammanhållen myndighet för alarmeringstjänsten bör organiseras (2014/15:FöU6, rskr. 2014/15:104).

Riksrevisionen har den 29 maj 2015 lämnat granskningsrapporten Regeringens styrning av SOS Alarm – viktigt för människors trygghet (RiR 2015:11). Av rapporten framgår bl.a. att Riksrevisionen gör bedömningen att det finns brister i förutsättningarna för och styrningen av samhällets alarmeringstjänst.

Mot denna samlade behovsbeskrivning är det enligt regeringens bedömning nu nödvändigt att ge en särskild utredare i uppdrag att ur ett allsidigt perspektiv utarbeta förslag som kan ligga till grund för regeringens kommande ställningstagande om hur framtidens alarmeringstjänst lämpligen bör regleras och organiseras.

Uppdraget att föreslå en nationell funktion för en samordnad alarmering

Enskildas möjligheter att snabbt få kontakt med polis, räddningstjänst och ambulanssjukvård för effektiva hjälpinsatser i en nödsituation måste säkerställas

Samhällets alarmeringstjänst är ett offentligt åtagande som har stor betydelse för enskildas säkerhet och trygghet. En samordnad alarmeringstjänst är av grundläggande betydelse för att säkerställa effektiva hjälpinsatser vid nödsituationer. Behovet av en samordnad alarmeringstjänst, dvs. en sammanhållen alarmering från det att larm

inkommer till dess att t.ex. polis, räddningstjänst eller ambulanssjukvård är på plats för att genomföra hjälpinsatser, ska därför vara en central del i utredningens arbete. En samordnad alarmeringstjänst är nödvändig för att stärka samverkan, minimera hanterings-tiderna och skapa förutsättningar för ett effektivt utnyttjande av samhällets samlade hjälpresurser. För att säkerställa en samordnad alarmeringstjänst är regeringens inriktning att en nationell alarmeringsfunktion ska inrättas för att om möjligt med ensamrätt kunna ta emot och behandla larm som kräver omedelbara insatser från samhällets hjälporgan inom allmän ordning, säkerhet och hälsa. Detta kan t.ex. gälla vid bränder, trafikolyckor, ingripanden vid våldsbrott, utsläpp av farliga ämnen eller vid livshotande sjukdomsfall. Hjälporganen ska dock även i fortsättningen ha full bestämmanderätt över sina hjälpresurser. Med hjälporgan avses Polismyndigheten som ansvarar för uppgifter enligt polislagen (1984:387), statliga och kommunala myndigheter som ansvarar för räddningstjänst enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor samt landsting som ansvarar för sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

Med ”larmbehandling” avses i detta sammanhang en alarmeringsfunktions uppgift att ta emot larm på nödnummer 112 eller annan larmväg, inhämta information från den hjälpsökande och på grundval av det bedöma händelsen i enlighet med hjälporganens larmplaner och övriga instruktioner för att därefter förmedla larmet och sin bedömning av händelsen till hjälporganen, som även i fortsättningen ska ha till uppgift att besluta om att inleda och leda hjälpinsatserna.

Det är hjälporganen som är ansvariga för hur deras verksamhet planeras, organiseras och leds så att hjälpinsatser kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett så effektivt sätt och med så hög kvalitet som möjligt.

Mot denna bakgrund är det varken nödvändigt eller ändamålsenligt att ge den nationella alarmeringsfunktionen befogenheter inom hjälporganens nuvarande ansvarsområden.

Enligt regeringens bedömning finns det ett tydligt behov av att den nationella alarmeringsfunktionen utöver den nyss angivna larmbehandlingsuppgiften kan anförtros vissa andra uppgifter som är relevanta i sammanhanget. Dessa uppgifter har stor betydelse för den enskildes säkerhet och trygghet samt för samhällets skydd mot olyckor och krisberedskap. Utredaren ska därför analysera i vilken

utsträckning det är ändamålsenligt och lämpligt att den nationella alarmeringsfunktionen ges uppgifter enligt följande inriktning.

Den nationella alarmeringsfunktionen bör kunna ta emot och behandla larm som inte innebär att det ställs krav på omedelbara insatser från samhällets hjälporgan. Alarmeringsfunktionen bör alltså utformas på ett sådant sätt att några andra alarmeringscentraler inte ska behöva byggas upp i någon större omfattning. Vidare bör hänvisningstjänsterna jourhavande präst, socialjourer och Giftinformationen även i fortsättningen kunna nås på nödnummer 112. Den nationella alarmeringsfunktionen bör även kunna ta emot sådana larm från automatiska larmanläggningar som har betydelse för människors säkerhet och hälsa, egendom och miljö. Den nationella alarmeringsfunktionen bör dessutom kunna sammanställa aktuella lägesbilder av samhällets samlade resurser för hjälpinsatser samt vilka hjälpinsatser som pågår och förmedla denna information till myndigheter som har behov av uppgiften för sin verksamhet. Den nationella alarmeringsfunktionen bör även på uppdrag av berörda myndigheter och andra organ och med stöd av underlag från dessa kunna utföra informations- och varningstjänster i samband med allvarliga olyckor och kriser. Exempel på sådana tjänster är viktigt meddelande till allmänheten (VMA), webbplatsen krisinformation.se och det särskilda informationsnumret 113 13 för större eller extraordinära händelser. I vissa fall, t.ex. vid störningar i 112-funktionen, ska den nationella alarmeringsfunktionen på egen hand kunna utföra informations- och varningstjänster. Den nationella alarmeringsfunktionen bör dessutom på uppdrag av hjälporganen samt samhällsviktiga aktörer med särskilda uppgifter inom krisberedskapen utföra uppgifter som är väsentliga för aktörernas förmåga att hantera en olycka eller kris. Exempel på sådana tjänster är dokumentationsstöd vid hjälpinsatser, vidareförmedla krisinformation till krisberedskapsfunktioner samt på uppdrag av ansvariga aktörer arrangera samverkanskonferenser.

Den nationella alarmeringsfunktionens verksamhet ska i första hand omfatta mottagning och behandling av larm och till denna anknyttande verksamhet. Utredaren ska i detta sammanhang analysera om och i vilken utsträckning den nationella alarmeringsfunktionen även bör kunna bedriva kommersiell verksamhet så som hantering av inbrottslarm och driftslarm. I vissa fall kan t.ex. tjänster som driftslarm ha betydelse för krisberedskapen.

Mot denna bakgrund ska utredaren analysera och föreslå en rättslig reglering och ordning i övrigt som behövs för att en nationell alarmeringsfunktion ska kunna inrättas. I det sammanhanget är det av central betydelse att tydliggöra den nationella alarmeringsfunktionens roll och ansvar i förhållande till hjälporganen med hänsyn till att hjälporganen även i fortsättningen ska ha full bestämmanderätt över sina resurser. Det är även nödvändigt att analysera förutsättningarna för att införa en lagstadgad ensamrätt för larmbehandling i de fall det är nödvändigt med omedelbara insatser av samhällets hjälporgan, och vilka konsekvenser en sådan reglering i så fall medför på alarmeringsområdet och i övriga hänseenden. Vidare finns det i detta sammanhang behov av att särskilt analysera hur den nationella alarmeringsfunktionen ska regleras i förhållande till den rättsliga reglering som rör hälso- och sjukvårdsområdet. Det som avses här är bl.a. regler om patientsekretess, vårdgivarskyldigheter enligt patientsäkerhetslagen (2010:659), personuppgiftsbehandling enligt patientdatalagen (2008:355) och den tillsyn som ska utövas av Inspektionen för vård och omsorg.

Utredaren ska därför

- analysera om det, särskilt i förhållande till EU-rätten, är möjligt att införa, och om förutsättningar för det finns också föreslå, en rättslig reglering som innebär att den nationella alarmeringsfunktionen ges ensamrätt till att ta emot och behandla larm i de fall det är nödvändigt med omedelbara insatser av samhällets hjälporgan
- analysera och föreslå, särskilt med beaktande av konkurrensrättsliga aspekter, i vilken utsträckning det är ändamålsenligt och lämpligt att den nationella alarmeringsfunktionen utöver sin larmbehandlingsuppgift enligt ovanstående punkt ges vissa andra relevanta uppgifter inom samhällets skydd mot olyckor och krisberedskap, bl.a. larmbehandling i de fall det inte ställs krav på omedelbara insatser av samhällets hjälporgan eller utförande av informations- och varningstjänster
- analysera och föreslå hur den nationella alarmeringsfunktionens uppgifter ska preciseras i rättsliga och andra avseenden i förhållande till hjälporganen

- analysera och föreslå hur en rättslig reglering avseende den nationella alarmeringsfunktionen ska utformas i förhållande till den rättsliga regleringen på hälso- och sjukvårdsområdet.

Behovet av offentlig insyn och skyddet av den enskildes integritet måste säkerställas

Alarmeringstjänsten har stor betydelse för enskildas säkerhet och trygghet. Utgångspunkten är därför att det bör råda så stor offentlighet och insyn som möjligt i verksamheten. Den nationella alarmeringsfunktionen behöver ges de befogenheter som krävs för att effektivt kunna hantera och behandla inkommande nödsamtal. Vid mottagning och behandling av larm behöver den nationella alarmeringsfunktionen hantera personuppgifter av varierande slag. Dessa uppgifter är ofta av personlig och känslig karaktär. Det behöver därför analyseras hur den rättsliga regleringen som avser personuppgiftsbehandling, offentlighet och sekretess lämpligen bör vara utformad i de avseenden som kommer att omfatta den nationella alarmeringsfunktionens uppgifter. Utöver detta ska bl.a. frågan om vad som ska gälla för den nationella alarmeringsfunktionen i fråga om vittnes- och editionsplikt och annan uppgiftsskyldighet gentemot bl.a. domstolar och brottsbekämpande myndigheter analyseras. Dessutom behöver en analys göras när det gäller den nationella alarmeringsfunktionens behov av befogenheter att kunna lokalisera, avlyssna, spela in eller i övrigt tekniskt hantera inkommande nödsamtal eller annan elektronisk kommunikation, samt att avbryta telefonsamtal eller annan elektronisk kommunikation samt överföra nödvändiga uppgifter till hjälporganen, bl.a. uppgifter om de telefonnummer som anropar den nationella funktionen för alarmering.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå vad som ska gälla i fråga om personuppgiftsbehandling, offentlighet och sekretess som rör den nationella alarmeringsfunktionen
- analysera och föreslå vilka befogenheter den nationella alarmeringsfunktionen ska ha när det gäller att lokalisera, avlyssna, spela in eller på annat sätt tekniskt hantera inkommande telefonsamtal eller annan elektronisk kommunikation, avbryta telefonsamtal

eller annan elektronisk kommunikation samt överföra nödvändiga uppgifter till hjälporganen för en effektiv alarmering.

En teknisk plattform behöver införas för en förbättrad samordning mellan berörda aktörer

Det är av grundläggande betydelse att enskilda har stor tillit till alarmeringstjänsten. Det är därför av stor vikt att en nödställd i normalfallet ska behöva beskriva sitt hjälpbehov endast vid ett tillfälle. En samordnad larmbehandling är av största betydelse för att kunna förbättra en koordinerad larmbehandling vid insatser där flera aktörer är involverade (s.k. samverkanslarm). Inom ramen för en sådan samordnad larmbehandling är det bl.a. möjligt att kunna ta fram en helhetsbild över de samlade hjälpresurserna vid olika slags händelser. Detta är av särskilt stor vikt vid större och allvarliga händelser i samhället, men även vid mer normala samverkanslarm. Genom en samordning i larmhanteringen samt att hjälporganen genom t.ex. medlyssning och automatiserad tillgång till relevanta uppgifter tidigt involveras i larmhanteringen möjliggörs en effektiv och ändamålsenlig alarmering av samhällets hjälporgan. På så sätt riskeras inte en fördröjning i larmhanteringen som annars kan uppstå vid vidarekoppling. Mot denna bakgrund ska utgångspunkten för utredarens överväganden i denna del vara att den nationella alarmeringsfunktionen i nära samarbete med hjälporganen successivt ska kunna införa och utveckla en teknisk plattform för en effektiv mottagning och behandling av larm och som även, via ett gemensamt tekniskt gränssnitt, möjliggör en effektiv informationsdelning och informations-samordning med bl.a. hjälporganen. Hjälporganens tekniska system ska vara samordnade och kompatibla med den tekniska plattformen. Det finns mot denna bakgrund behov av att överväga hur en sådan teknisk plattform successivt kan införas, utvecklas och förvaltas. Utredaren ska föreslå en så kostnadseffektiv gemensam lösning som möjligt.

Utredaren ska därför

- analysera och redovisa förutsättningarna för ett successivt införande av en teknisk plattform för mottagning och behandling av larm samt informationsdelning och informations-samordning mellan berörda aktörer på alarmeringsområdet och mot bakgrund

av sin analys även utarbeta de författningsförslag som behövs för ett sådant införande.

Alarmeringstjänsten ska ha en regional organisationsnivå för att säkerställa hjälporganens behov av samverkan och samordning vid hantering av olyckor och kriser

Med hänsyn till den landsomfattande verksamhet som den nationella alarmeringsfunktionen ska bedriva och till hur berörda hjälporgan är organiserade inom den offentliga förvaltningen är det enligt regeringens uppfattning nödvändigt att den nationella alarmeringsfunktionens organisation även består av en regional nivå. De regionala alarmeringscentralerna ska ges förutsättningar att kunna bedriva en säker och effektiv alarmeringsverksamhet. Hjälporganens behov av samverkan och samordning vid hantering av nödsituationer ska säkerställas – i vissa fall genom samlokalisering. Vidare ska behovet av samverkan och samordning vid hantering av allvarliga olyckor och kriser för samhällets hjälporgan och andra berörda krisberedskapsaktörer kunna tillgodoses. De regionala alarmeringscentralerna ska kunna fungera som en gemensam bas för samordning vid större händelser. Därför ska centralerna bl.a. utformas på ett sådant sätt att hjälporganens och andra berörda aktörers behov av gemensamt stabsarbete vid denna typ av händelser ska kunna tillgodoses. Den nationella alarmeringsfunktionens organisation på regional nivå ska utgöra grunden för en säker och effektiv alarmeringsverksamhet och som är robust för olika slags påfrestningar i verksamheten. Utredaren ska analysera vilken regional organisering av den nationella alarmeringsfunktionen som bedöms kunna leda till högst kvalitet för samhällets alarmeringstjänst. I det sammanhanget ska utredaren beskriva och noga väga olika alternativ mot varandra. Det är av central betydelse att utredarens analys i denna del omfattar de regionala behov av samverkan som finns inom områdena hälso- och sjukvård, allmän ordning och säkerhet, skydd mot olyckor och krisberedskap. Det är relevant att utredaren vid denna analys beaktar hjälporganens nuvarande regionindelningar, t.ex. inom Polismyndigheten och landstingen. Dessutom ska utredaren utgå från att det inom områdena samhällets skydd mot olyckor och krisberedskap ställs upp höga krav på skydd och robusthet i olika avseenden. Med hänsyn till utvecklingen inom

området civilt försvar ska utredaren dessutom utgå från att det även inom det området ställs upp motsvarande höga krav på skydd och robusthet. Mot denna bakgrund finns det således ett behov av att analysera vad som utifrån olika samhällsintressen ska gälla i fråga om organiseringen av de regionala alarmeringscentralerna.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå utgångspunkter för hur många regionala alarmeringscentraler som lämpligen bör finnas och hur de i grunden bör vara organiserade och utformade i stort.

Uppdraget att föreslå en effektiv och robust organisationsform för den nationella alarmeringsfunktionen

Samhällets alarmeringstjänst är ett offentligt åtagande som måste fungera på ett säkert och effektivt sätt

Samhällets alarmeringstjänst är en samhällsviktig tjänst som har stor betydelse för den enskilde samt för samhällets skydd mot olyckor och krisberedskap. Alarmeringstjänsten måste i dessa avseenden fungera på ett robust, säkert och effektivt sätt. Den nationella alarmeringsfunktionens verksamhet ska i första hand omfatta mottagning och behandling av larm och till denna anknyttande verksamhet. Alarmeringstjänsten måste ges goda förutsättningar för att kunna bedriva sin verksamhet i ett långsiktigt perspektiv. Alarmeringstjänsten är ett grundläggande offentligt åtagande som inbegriper flera olika offentliga aktörer. Det är därför av central betydelse att regeringen fortlöpande kan styra och följa upp den nationella alarmeringsfunktionen på ett effektivt sätt. Behovet av offentlig insyn i verksamheten måste också kunna uppfyllas. Allt detta gäller oberoende av vilken organisationsform som förordas för den nationella alarmeringsfunktionen.

Som angetts tidigare finns det ett behov av att nu utreda inom vilken organisationsform som en nationell alarmeringsfunktion ska bedriva sin verksamhet. Med hänsyn till bl.a. riksdagens tillkännagivande behöver det analyseras hur en statlig förvaltningsmyndighet kan inrättas och närmare organiseras för att kunna ges i uppdrag att ansvara för en effektiv nationell alarmeringsfunktion. Analysen bör i nödvändig utsträckning beakta de överväganden och förslag

som har lämnats av Alarmeringstjänstutredningen samt remissutfallet avseende de förslagen. Mot bakgrund av en sådan samlad analys ska ett förslag till hur en statlig förvaltningsmyndighet kan inrättas och närmare organiseras för uppgiften lämnas. Det finns samtidigt behov av att utredaren analyserar om ett bolag kan vara ett effektivt och ändamålsenligt alternativ till inrättandet av en myndighet för den aktuella uppgiften. Enligt regeringens uppfattning är det ändamålsenligt att en sådan analys görs i detta sammanhang, eftersom SOS Alarm sedan lång tid bedriver alarmeringsverksamhet. Vidare ska det ur ett effektivitets- och kvalitetsperspektiv, och då särskilt ur ett finansiellt perspektiv, analyseras vilken organisationsform, dvs. en myndighet eller ett bolag, som ska förordas för uppgiften. I det sammanhanget ska utredaren förutsättningslöst ingående analysera och redovisa för- och nackdelar med en myndighets- respektive bolagslösning. Utredaren ska då särskilt redovisa och jämföra kostnaderna för bägge dessa lösningar.

Utredaren ska oberoende av vilken organisationsform som förordas

- analysera och utarbeta ett förslag till hur en statlig förvaltningsmyndighet kan inrättas och närmare organiseras för att kunna ansvara för den nationella alarmeringsfunktionen
- analysera och utarbeta ett förslag till hur ett bolag kan inrättas och närmare organiseras för att kunna ansvara för den nationella alarmeringsfunktionen.

Generella krav på de förslag som lämnas

Utredaren ska genomgående utarbeta fullständiga författningsförslag när det gäller de förslag som medför behov av nya författningar eller författningsändringar. De förslag som inte medför ett sådant behov ska vara så utförligt redovisade och genomarbetade att även de kan ligga till grund för ett genomförande. Utredaren får dock i det avseendet utgå från att det är brukligt att tillsätta en organisationskommitté eller liknande inför det närmare och praktiska genomförandet av alla större organisationsförändringar.

Utredaren ska i fråga om lämnande förslag genomgående analysera deras förenlighet med gällande rättsligt regelverk, särskilt det EU-rättsliga.

Utredaren ska för de regler som föreslås och de övriga förslag som lämnas redovisa konsekvenser och kostnader för företag samt stat, landsting och kommuner och föreslå hur dessa ska finansieras. Det innefattar ekonomiska konsekvenser såväl för den nationella alarmeringsfunktionen som för de hjälporgan som är berörda. I detta ingår bl.a. att redovisa verksamhetsmässiga konsekvenser inklusive personella konsekvenser samt omställningskostnader. Vidare ingår bl.a. att noggrant analysera, beräkna, redovisa och fördela kostnaderna för, samt föreslå en ändamålsenlig finansiering av, ett successivt införande av en teknisk plattform för mottagning och behandling av larm, inbegripet drifts- och utvecklingskostnader för plattformen. Det innefattar ekonomiska konsekvenser såväl för den nationella alarmeringsfunktionen som för hjälporganen. Utredaren ska i nu angivna avseenden tillämpa 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Utredaren ska för de förslag som lämnas redovisa vilken påverkan dessa får på andra myndigheter och andra organisationer i eller utanför den offentliga förvaltningen. Vid eventuell överflyttning av verksamhetsansvar från stat, landsting eller kommuner ska utredaren även redovisa hur den verksamheten ska minska.

Det är angeläget att en ny nationell alarmeringsfunktion kan inrättas så snart som möjligt. Tidsplanen måste dock säkerställa enskildas tillgång till alarmeringsverksamheten samt ta stor hänsyn till hjälporganens verksamhet. Utredaren ska därför redovisa en tidsplan för genomförande av de förslag som lämnas.

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

Utredaren ska bedriva sitt arbete utåtriktat och i nära samarbete med hjälporganen. Utredaren ska vidare inhämta nödvändigt kunskapsunderlag, erfarenheter och synpunkter på det som framkommer i utredningen från Sveriges Kommuner och Landsting, hjälporganen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Post- och telestyrelsen, Socialstyrelsen, SOS Alarm Sverige AB, Strålsäkerhetsmyndigheten, ett urval av länsstyrelser, kommuner och landsting som ger en god regional representation av hela landet och andra berörda aktörer såsom Konkurrensverket, Datainspektionen och Arbetsgivarverket. Utredaren ska regelbundet informera Justitie-

departementet om det som framkommer i utredningen. Utredaren ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Utredaren ska även beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och inom EU.

Utredaren ska biträdas av en expertgrupp med representanter från hjälporganen och övriga berörda myndigheter och organisationer samt Regeringskansliet. Vidare ska en politiskt sammansatt referensgrupp knytas till utredaren. Referensgruppen ska bestå av företrädare för riksdag, landsting och kommuner.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2017.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2017:23

Tilläggsdirektiv till 112-utredningen (Ju 2016:03)

Beslut vid regeringssammanträde den 2 mars 2017

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 12 november 2015 kommittédirektiven om en samordnad alarmeringstjänst (dir. 2015:113). Enligt de direktiven ska uppdraget redovisas senast den 31 maj 2017.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 december 2017.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2017:84

Tilläggsdirektiv till 112-utredningen (Ju 2016:03)

Beslut vid regeringssammanträde den 20 juli 2017

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 12 november 2015 kommittédirektiv om en samordnad alarmeringstjänst (dir. 2015:113). Enligt de direktiven ska utredaren analysera och föreslå hur en nationell alarmeringsfunktion ska kunna inrättas för att samhällets alarmeringstjänst ska kunna samordnas på ett bättre sätt.

Regeringen beslutade i mars 2017 tilläggsdirektiv med innebörden att utredningstiden förlängdes (dir. 2017:23). Enligt de direktiven ska uppdraget redovisas senast den 31 december 2017.

Utredaren ges nu ytterligare två uppdrag. Det första uppdraget gäller de situationer då hjälporganen möts eller befaras kunna mötas av hot eller våld. Utredaren ska analysera och föreslå hur hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen vid alarmering och genomförande av hjälpinsatser på ett effektivt sätt ska kunna dela sådan information med varandra som är av väsentlig och omedelbar betydelse för såväl blåljuspersonalens säkerhet som effektiva hjälpinsatser. Utredaren ges vidare i uppdrag att analysera och föreslå hur den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen genom ett gemensamt system på ett mer enhetligt sätt ska kunna använda geografiska data (geodata) för att säkerställa snabba och effektiva hjälpinsatser.

Vid genomförandet av tilläggsuppdragen ska utredaren i tillämpliga delar utgå ifrån det som anges i de nuvarande utredningsdirektiven. Om utredaren bedömer det som lämpligt och ändamålsenligt

bör redovisningen av de tillkommande uppdragen helt eller delvis integreras med övrig uppdragsredovisning.

Utredningstiden förlängs. Utredarens samtliga uppdrag ska redovisas i ett betänkande senast den 31 mars 2018.

Uppdraget att föreslå åtgärder för en effektiv informationsdelning för att säkerställa effektiva och säkra hjälpinsatser

Det är ett allvarligt problem att det på flera håll i landet vid genomförandet av olika slags hjälpinsatser förekommer hot och våld mot hjälporganens personal, dvs. anställda vid polis, kommunal och statlig räddningstjänst samt ambulanssjukvård. Det kan handla om allt från hot och våld riktat mot enstaka anställda inom hjälporganen (s.k. blåljuspersonal) vid en ordinär insats till omfattande våldshandlingar mot ett större antal anställda i samband med kravaller. Vid sådana händelser är det heller inte ovanligt att hjälporganens utrustning utsätts för skadegörelse, vilket ytterligare hindrar hjälporganen från att genomföra effektiva och säkra hjälpinsatser. Regeringen anser att detta är en oroande och farlig utveckling som måste brytas. Regeringen har redan vidtagit ett antal åtgärder med denna inriktning och har bl.a. gett en särskild utredare i uppdrag att överväga och föreslå de ändringar som behövs för att åstadkomma ett modernt straffrättsligt skydd för blåljuspersonal och andra samhällsnyttiga funktioner (dir. 2016:115).

En viktig del i det fortsatta arbetet på området är att säkerställa att hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen på ett effektivt sätt ska kunna dela sådan information med varandra som har betydelse för personalens säkerhet och för ett effektivt genomförande av hjälpinsatser i de situationer som avses i dessa direktiv. Det nuvarande systemet för informationsdelning mellan de berörda aktörerna har vissa brister som kan påverka säkerheten vid hjälpinsatser. En angelägen åtgärd är att säkerställa att aktörerna har effektiva och ändamålsenliga tekniska möjligheter att kunna samverka och dela information med varandra vid alarmering och genomförande av hjälpinsatser. Enligt de nuvarande direktiven ska utredaren analysera och redovisa förutsättningarna för ett succesivt införande av en sådan teknisk lösning. Även den informationsdelning som avses här bör kunna ske genom den lösningen.

En utgångspunkt bör vara att den information som delas mellan hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen har eller kan antas ha väsentlig och omedelbar betydelse dels i säkerhetskänsliga situationer, dels för ett effektivt genomförande av hjälpinsatser i de situationer då hjälporganen möts eller befaras kunna mötas av hot eller våld eller då det finns risk för att deras utrustning blir utsatt för skadegörelse. En sådan informationsdelning behövs också för att säkerställa enskildas säkerhet vid hjälpinsatser. Informationen bör vara tydlig, relevant och aktuell för att kunna fylla sitt syfte. Det bör i regel handla om händelsebaserad information från pågående eller nyligen genomförda hjälpinsatser där det förekommer eller har förekommit hot och våld mot hjälporganens personal eller skadegörelse mot hjälporganens utrustning. Vidare bör det röra sig om information som finns samlad i strukturerad form hos de berörda aktörerna och som normalt sett är lätt tillgänglig i samband med alarmering och genomförande av hjälpinsatser, t.ex. information som framgår av hjälporganens olika rapporter från hjälpinsatser. En annan utgångspunkt bör vara att det införs en skyldighet för hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen att dela nödvändig information med varandra vid alarmering och hjälpinsatser i syfte att säkerställa säkra och effektiva hjälpinsatser. Det ska även i fortsättningen vara en uppgift för den som leder hjälpinsatsen vid hjälporganen att, inom det egna ansvarsområdet för respektive hjälporgan, bedöma och besluta hur tillgänglig information för säkerhets- eller effektivitetsändamål ska användas och därigenom påverka förutsättningarna för en pågående hjälpinsats.

Vid ett informationsutbyte mellan de berörda aktörerna kommer personuppgifter av varierande slag att behöva hanteras. Dessa uppgifter kan ofta vara av personlig och känslig karaktär. Ytterligare en utgångspunkt bör därför vara att informationsutbytet mellan hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen ska kunna ske på ett effektivt sätt och med ett stort hänsynstagande till skyddet för den enskildes personliga integritet och rättssäkerhet.

Utredaren ska därför

- analysera hur hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen vid alarmering och genomförande av hjälpinsatser på ett effektivt sätt ska kunna, och vara skyldiga att, dela sådan information med varandra som är av väsentlig och omedelbar betydelse för blåljuspersonalens säkerhet och för ett effektivt

genomförande av hjälpinsatser i de situationer som beskrivs ovan och föreslå de åtgärder, även författningsförslag, som kan behövas,

- analysera och föreslå, med stort hänsynstagande till enskildas behov av personlig integritet och rättssäkerhet, hur den rättsliga regleringen av personuppgiftsbehandling och sekretess bör vara utformad för ett så effektivt informationsutbyte som möjligt,
- överväga och belysa, utan att lämna några förslag i det avseendet, om det kan finnas skäl för att i ett annat sammanhang låta utreda förutsättningarna för hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen att i säkerhets- och effektivitetshöjande syfte kunna delge varandra mer omfattande och mer ingående information än vad som avses i dessa direktiv.

Uppdraget att föreslå åtgärder för en säkrare positionering vid alarmering för att säkerställa snabba och effektiva hjälpinsatser

Att polis, räddningstjänst och ambulans snabbt kan vara på plats och påbörja en hjälpinsats är avgörande för effektiva insatser. En så säker positionering som möjligt av nödställda är av central betydelse i det avseendet. Det är därför mycket viktigt att hjälporganen och den nationella alarmeringsfunktionen har tillgång till kartor och annan grundläggande geodata av hög kvalitet. Det är vidare av stor betydelse att alla aktörer vid en nödsituation använder samma referenssystem för att beskriva det geografiska läget. Bristen på tillförlitliga geodata och att de berörda aktörerna i dag använder geodata med olika referenssystem medför t.ex. att positionering av nödställda försvåras. Det är allvarligt att hjälpinsatser med anledning av detta kan komma att fördröjas. Inriktningen ska därför vara att den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen ska använda ett gemensamt system för geodata av hög kvalitet för att säkerställa snabba och effektiva hjälpinsatser. Ett sådant gemensamt system bedöms även vara mer kostnadseffektivt än det nuvarande, där varje aktör själv köper in och uppdaterar sina system för geodata.

Utredaren ska därför

- analysera hur den nationella alarmeringsfunktionen och hjälporganen genom ett gemensamt system på ett effektivt och enhetligt sätt ska kunna använda geodata vid hjälpinsatser och föreslå de åtgärder, även författningsförslag, som kan behövas, och
- analysera kostnaderna för ett sådant gemensamt system för geodata och föreslå en ändamålsenlig finansiering.

Redovisning av uppdragen

Utredaren ska beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och inom EU, särskilt i fråga om regleringen på dataskyddsområdet.

Utredningstiden förlängs. Utredarens samtliga uppdrag ska redovisas i ett betänkande senast den 31 mars 2018.

(Justitiedepartementet)

Alarmering i Finland, Danmark och Norge

Utredningens direktiv

Direktivet till utredningen innehåller inget uttryckligt uppdrag att beskriva och analysera alarmeringstjänsten i andra länder. Oaktat detta har utredningen sett ett värde i att inom ramen för arbetet ta reda på och få en översiktlig bild av hur våra grannländer bl.a. organiserat sin alarmering. Detta beskrivs närmare i denna bilaga. Den översiktliga analys som genomförts har inte medgett några djupare undersökningar av alarmeringssystemen i detalj, t.ex. angående kostnader och finansieringslösningar eller styrning och organisering av de olika delarna i den statliga räddningstjänsten.

Alarmeringstjänstutredningen

Alarmeringstjänstutredningen beskrev kortfattat alarmeringsförhållandena i Finland, Norge och Danmark.¹ Nedan görs en något mer ingående redogörelse för alarmeringsförhållandena i dessa länder.

Remissinstansernas synpunkter

Flera av remissinstanserna lyfte i sina remissvar på Alarmeringstjänstutredningens betänkande fram vikten av att studera och dra lärdom av andra länders alarmeringstjänst. Remissinstanserna nämnde flera olika länder som intressanta exempel.

¹ SOU 2013:33, s. 109–112.

Underlag för beskrivningen

Förutom skriftligt material med översiktliga beskrivningar av en rad länder² har utredningen haft kontakt med Nödcentralsverket i Finland och 112-enheten vid den danska Polismyndigheten liksom vid Justis- og beredskapsdepartementet i Norge för att ta del av erfarenheter av hur dessa länder utformat sin alarmeringstjänst.

Finland och Danmark är två länder som ligger Sverige nära, inte bara geografiskt. De är också medlemmar av EU och de har under senare år vidtagit vissa för utredningen relevanta förändringar. Det är inte minst intressant att se i vilken mån dessa länder haft anledning att beakta EU-rättsliga perspektiv på alarmeringen, vilket utredningen haft att göra.

Norge har en lång gräns mot Sverige, vilket innebär att hjälporgan i båda länderna ofta berörs vid händelser som inträffar i gränsområdet. Alarmeringstjänsten i Norge utgår från en modell med tre olika larmnummer. En sådan lösning har inte varit aktuell för utredningen, eftersom regeringen i direktivet till utredningen uttrycker en ambition om en samordnad alarmering på det gemensamma europeiska nödnumret 112.³ Dessutom genomgår det norska polisväsendet en omfattande omorganisering, samtidigt som en omprövning av AMK-centralernas⁴ roll i alarmeringen sker. Sammantaget innebär detta att en regelrätt och fördjupad jämförelse med de norska alarmeringsförhållandena inte är lika relevant för utredningens arbete. Däremot bedömer utredningen att det är intressant att ta del av den diskussion som förts i Norge kring alarmeringstjänsten. Utredningen redogör kortfattat för denna nedan.

Kort om gränssamarbete

Det finns ett flertal internationella konventioner och avtal som rör gränstrakter och samverkan i gränstrakter som hjälporganen och nationerna gemensamt beslutat om. En framtida nationell alarme-

² EENA (2016) Public Safety Answering Points – Global edition liksom material från SOS Alarm som utredningen tagit del av om olika länders system.

³ Se även Rådets beslut av den 29 juli 1991 om införande av ett gemensamt europeiskt larmnummer (91/396/EEG).

⁴ AMK står för akuttmedisinsk kommunikationssentral (Se Helse- og omsorgsdepartementet (2016) Sentrale elementer vedrørende organisering av AMK-sentralene s. 17).

ringsfunktion behöver, liksom SOS Alarm Sverige AB (SOS Alarm) i dag, förhålla sig till dessa och uppfylla de krav som där ställs.

Frågan om hur hjälporganens arbete i gränsområden kan utvecklas och underlättas ingår inte i utredningens uppdrag, men utredningen vill framhålla att denna fråga är central för hjälporganen i de delar av Sverige som har lands- eller havsgränser mot andra länder. Det är viktigt att hjälp och undsättning till en nödställd kan ske på ett så effektivt sätt som möjligt även vid nationsgränsen. Utredningen har tagit del av olika beskrivningar av utvecklingsområden och hinder för ett effektivt gränssamarbete, men även av exempel på lösningar.⁵

Utredningen har också kunnat konstatera att arbete med att hantera utmaningar i gränstraktsområden pågår. Bland det arbete som pågår inom Polisens område kan exempelvis nämnas den nya lagstiftning som trädde i kraft sommaren 2017 och som möjliggör ett mer omfattande internationellt polisiärt samarbete särskilt när det gäller terrorism och gränsöverskridande brottslighet liksom vid kris-situationer,⁶ olika pågående regionala gränssamarbeten, bl.a. mellan norsk och svensk polis i Vaajmaregionen.⁷ Inom vårdområdet finns ett nordiskt hälsoberedskapsavtal gällande hantering av allvarlig händelse,⁸ liksom olika pågående regionala gränssamarbeten, bl.a. genom en överenskommelse om samarbete mellan Norrbottens läns landsting, Helse Nord RHF, Lapplands sjukhusdistrikt, Västra Österbottens sjukhusdistrikt och Uleåborgs sjukhusdistrikt.⁹ Inom räddningstjänstområdet kan Nordredavtalet¹⁰ nämnas, liksom avtalet mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om samarbete över territorialgränserna i syfte att vid olyckshändelse hindra eller be-

⁵ T.ex. PM till utredningen från Norrbottens läns landsting om gränsöverskridande samverkan inom hälso- och sjukvård mellan Norge, Sverige och Finland, Projektrapport Utredning om mulighetene for økt samarbeid mellom norsk og svensk politi i Vaajmaregionen.

⁶ Jfr lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete. Se även prop. 2016/17:139, bet. 2016/17:JuU27, rskr. 2016/17:273 och Ds 2016:13.

⁷ Avtale inngått mellom Nord-Trondelag Politidistrikt, Polismyndigheten i Jämtlands län, Lierne Kommune, Strömsunds kommun.

⁸ Nordiskt hälsoberedskapsavtal Svolveaer den 14 juni 2002, Sveriges internationella överenskommelser, utgiven av Utrikesdepartementet, SÖ 2003:55.

⁹ Överenskommelse om samarbete mellan Norrbottens läns landsting, Helse Nord RHF, Lapplands sjukhusdistrikt (Rovaniemi), Västra Österbottens sjukhusdistrikt (Kemi) och Uleåborgs sjukhusdistrikt, september 2015.

¹⁰ www.nordred.org/sv/nordred-avtalet/ramavtalet-svenska/

gränsa skador på människor eller egendom eller i miljön.¹¹ I sammanhanget kan också nämnas Norway-Sweden Inter System Interface, ISI, som är ett utvecklingsprojekt mellan Norge och Sverige för att förena Nödnett och Rakel.¹²

Geodata i gränsområden

Mellan de nordiska länderna finns ett avtal¹³ som möjliggör användning av kartdata samt adresser och ortnamn för de nordiska grannländernas beredskaps- och krishantering för ”räddningstjänst, ambulans, polis samt motsvarande”, liksom för beredskapsaktörer. Avtalet gäller kartdata över ett område som täcker en zon på 100 km från landsgränsen. I avtalet regleras också i vilket format data ska levereras.

För samarbete kring geodata mellan Norge och Sverige finns ett särskilt samverkansavtal om datadelning¹⁴ från Lantmäteriet till Norge som möjliggör fler användare än de ovan listade. Avtalet möjliggör delning av geodata för alla organisationer med offentliga uppgifter i gränstrakten. Motsvarande geodata i Norge tillhandahålls som öppna data.

Geodata i de nordiska grannländerna

I de nordiska länderna har många geodata öppnats upp som öppna data i olika omfattning. Lantmäteriet anger att de övriga nordiska länderna har öppnat betydligt mer geodata än vad Sverige har gjort. Dels har ”traditionell kartinformation” öppnats, dels flygbildskartor och historiska kartor. I Danmark har också fastighetsinformation, inklusive fastighetsregistret, släppts som öppna data, medan

¹¹ www.norden.org/sv/om-samarbejdet-1/nordiska-avtal/nordiska-avtal/social-och-haelsofraagor/avtal-mellan-danmark-finland-norge-och-sverige-om-samarbete-oever-territorialgraenserna-i-syfte-att-vid-olyckshaendelse-hindra-eller-begraensa-skador-paa-maenniskor-eller-egendom-eller-i-miljoen.

¹² Se t.ex. Ds 2017:7 s. 107.

¹³ Nordiskt avtal avseende utbyte av gränsöverskridande data för krishantering. Lantmäteriets Dnr 507-2011/1440 s. 2.

www.geodata.se/anvanda/internationellt/?faq=dc68

¹⁴ Samverkansavtal om datadelning mellan Norge och Sverige. Lantmäteriets Dnr 507-2015/1219.

t.ex. adresser och postnummerområden ingår i norska öppna geo-data.¹⁵

Alarmeringstjänsten i Finland

Bakgrund

Mellan åren 2001 och 2009 skapades den nuvarande finska lösningen för alarmeringstjänsten. Under denna period inrättades ett statligt nödcentralsverk, genom att räddningsväsendets kommunala nödcentraler och polisväsendets alarmeringscentraler slogs ihop till 15 samverkanscentraler under statlig regi.

Mellan åren 2010 och 2015 beslutade det finska inrikesministeriet att landet skulle delas in i sex nödcentralsområden, liksom placeringorterna för nödcentralerna.¹⁶

Nödcentralsverket sköter alarmeringen i sin helhet

I Finland hanterar den statliga myndigheten Nödcentralsverket mottagning av larm, intervju, bedömning (prioritering) och dirigering (utlarmning) av hjälporganen. Myndigheten är organiserad i sex nödcentraler i städerna Kervo, Kuopio, Uleåborg, Björneborg, Åbo och Vasa. Verksamheten finansieras över statsbudgeten.

Sedan år 2010 regleras verksamheten i lagen om nödcentralsverksamhet (692/2010) och förordningen om nödcentralsverksamhet (877/2010). I lagen regleras också hanteringen av ”nödcentralsdatasystemet”, ett nationellt informationssystem som Nödcentralsverket är huvudansvarig registerförare för (Polisstyrelsen är ansvarig för polisens del av datasystemet), och som är avsett för hjälpande myndigheter och Nödcentralsverket.

¹⁵ Lantmäteriet (2017) Lantmäteriets slutredovisning av uppdraget – Effekter och konsekvenser av öppna data s. 17.

¹⁶ Nödcentralsverket (2016) Nödcentralsverksamheten i Finland s. 2. Begreppet ”nödcentral” kan översättas till ”larmcentral”.

Samtal till Nödcentralverket

Mellan januari och december 2015 mottog Nödcentralverket totalt 3 690 000 meddelanden på nödnummer 112. Meddelanden innehåller alla uppdrag som nödcentralen behandlar och som inkommer som nödsamtal, meddelanden från larmanläggningar eller via någon annan kanal.¹⁷ Antalet nödsamtal under samma period uppgick till 2 780 000 och antalet förmedlade uppdrag till 1 730 000. Av de 3 690 000 meddelandena rörde 629 000 räddningstjänst, 915 000 vård och 1 429 000 polisärenden (här ingår även 418 000 egeniniterade polisuppdrag).

Andelen samtal som besvarades inom 10 sekunder uppgick under perioden till 92 procent och andelen samtal som besvarats inom 30 sekunder till 94 procent.¹⁸

Meddelanden som tas emot

I Finland finns bara nödnumret 112 för brådskande nödsituationer. Nödcentralerna tar emot nödmeddelanden gällande räddnings-, polis-, samt social- och hälsovårdsområdet som förutsätter omedelbara åtgärder samt övriga meddelanden som gäller säkerheten för människor, miljö och egendom och förmedlar uppdrag och meddelanden vidare till olika hjälpande myndigheter och samarbetspartners.¹⁹

Nödmeddelanden som tas emot är:

- nödsamtal till nödnummer 112,
- nödmeddelanden som sänds med textmeddelande till nödcentralernas särskilda nummer,
- sms-meddelanden till 112,
- e-Callmeddelanden,
- meddelanden om olyckor som kommer via fordonstillverkarnas kontrollrum,

¹⁷ Nödcentralverket (2016) s. 16.

¹⁸ www.112.fi/download/66943_Tilastoja_tammi-joulukuu_2015.pdf?75be741eba62d388.

¹⁹ Nödcentralverket (2016) s. 3.

- automatiska larm från brandlarmanläggningar som är kopplade till nödcentraler,
- automatiska larm från inbrotts-/brottslarmanläggningar som är kopplade till nödcentraler,
- nödsamtal som kommer från satellittelefoner,
- meddelanden från myndigheterna som kommer in genom andra vägar (t.ex. via VIRVE²⁰) till nödcentralen och som gäller nödsituationer som myndigheterna fått kännedom om.

Nödcentralsverket tar också emot andra meddelanden:

- meddelanden till numret för försvunna barn, 116 000,
- registerförfrågningar från myndigheterna liksom andra önskemål från myndigheterna om stödtjänster som inkommer via telefon eller via VIRVE,
- samtal i anslutning till test av larmanläggningar,
- meddelanden som kommer till den internationella samtalskön (i landets gränsregioner).²¹

Nationella anvisningar för prioriteringsnivåer och förmedling av akuta uppdrag

Nödcentralsverket gör en riskbedömning av inkommande larm utifrån de ”uppdragshanteringsanvisningar”²² som myndigheterna har försett Nödcentralsverket med. I dessa uppdragshanteringsanvisningar ingår bl.a. en prioritetsbedömning av uppdrag. Uppdragshanteringsanvisningarna är i regel riksomfattande. I vissa fall används även lokala anvisningar (det finns också vissa regionala specialanvisningar som är framtagna t.ex. gällande större händelser). Hur akut ett hjälpbehov ska bedömas vara fastställs nationellt, och varken kommunala eller andra specifika förutsättningar påverkar

²⁰ VIRVE är namnet på den finska motsvarigheten till Rakel.

²¹ Nödcentralsverket (2016) s. 6.

detta. Samtliga anvisningar finns i Nödcentralens datasystem. Dessa anvisningar ser olika ut inom olika områden:

- Inom polisväsendet sker en prioritering utifrån hur akut ett uppdrag är: A, B och C. A är akuta uppdrag, B är ”normala” uppdrag och C är icke akuta uppdrag.
- Inom räddningstjänsten sker också en prioritering: A förutsätter omedelbar räddning av en person eller stora egendomsvärden. Då sköts uppdraget så snabbt som möjligt av de närmaste och mest ändamålsenliga enheterna, som tar sig till objektet med larmutryckning. Uppdragen kan inte placeras i kö utan konsultation med räddningstjänsten.
- Inom vårdärenden har det finska socialdepartementet tagit fram en uppdragshanteringsanvisning som gäller hela landet. I anvisningen definieras hur nödmeddelanden hanteras utifrån riskbedömningen i olika situationer. Genom anvisningen definieras en prioriteringsordning för varje uppdrag liksom de fall där uppdrag inte ska förmedlas. De olika sjukvårdsdistrikten är ansvariga för och ger instruktioner för användningen av akutvårdens enheter, genom anvisningar där enheter som nödcentralen alarmerar anges.²³

Uppdragshanteringsanvisningarna beskrivs som nationella riskbedömningsanvisningar.²⁴ Med hjälp av anvisningarna skapas en uppdragstyp och en ”skyndsamhetsklass”, vilket innebär att det går att bestämma prioriteringen av hanteringen av uppdrag.²⁵ Nödcentralverket anser att det ligger i deras eget intresse att ta fram dessa i samverkan med myndigheterna och tar inte ut någon avgift för detta arbete, inte heller för samarbete med myndigheterna i övrigt.

Det finska inrikesministeriet har tillsatt en nationell samarbetsgrupp för att effektivisera samarbetet mellan Nödcentralverket och ansvariga myndigheter. I Nödcentralverkets samarbetsgrupp behandlas och samordnas nationella anvisningar innan de implementeras. Samarbetsgrupper med samtliga myndigheter represen-

²³ Nödcentralverket (2016) s. 6.

²⁴ Nödcentralverket (2016) s. 6.

²⁵ Nödcentralverket (2016) s. 6.

terade finns också på regional nivå. Verksamheten samordnas också genom utvecklingsgrupper för de olika verksamhetsområdena.²⁶

Nödcentralverket producerar också avgiftsfritt olika stödtjänster i anslutning till nödcentralverksamheten. Om någon myndighet däremot vill ha mer omfattande stöd, avtalas kostnaderna för detta i särskild ordning.

Nödcentralen förmedlar uppdrag till följd av nödmeddelandet till myndigheternas enheter tekniskt och i form av talkommunikation med radiomottagaren VIRVE. Uppdragen förmedlas till ansvariga myndigheter på basis av en "responsplan" för områdets myndighet. Förslaget till respons bestäms oftast utifrån händelsens position, typen av uppdrag och prioriteten.²⁷ Vid samverkanslarm använder operatören VIRVE för att larma ut berörda enheter simultant. Operatören kan genom VIRVE larma ut alla nödvändiga enheter samtidigt.²⁸

Den nödcentraloperatör som tagit emot meddelandet i nödcentralen genomför också intervjun, bedömer larmet och dirigerar myndigheternas resurser vid "akuta uppdrag". Myndigheterna genomför uppdragen de tagit emot enligt de prioritetsbedömningar som Nödcentralen förmedlar. Myndigheterna fattar alltså inte något eget beslut om dirigering, utan det sker uttryckligen på uppdrag av nödcentralen. I undantagsfall ändrar myndigheterna uppdragets prioritet, men i regel sköts det enligt den ursprungliga prioriteten. Medlyssning sker inte. Nödsamtal kan inte medlyssnas parallellt av andra myndigheter. Utlämnande av samtal sker i regel inte, annat än till Polisen när det föreligger utredningstekniska skäl. Restriktiviteten grundar sig i bedömningen att samtalen innehåller känsliga personuppgifter och dessa meddelanden skyddas i grundlag.

Ledning av hjälpinsatser sker hos ansvariga myndigheter

Nödcentralverket har inget ledningsansvar inför myndigheterna. De senare leder var och en sin egen verksamhet. Myndigheterna ansvarar för att de egna resurserna är tillräckliga, vilket innebär att brist på resurser aldrig kan vara ett skäl att inte ta emot ett med-

²⁶ Nödcentralverket (2016). s. 12.

²⁷ Nödcentralverket (2016) s. 6.

²⁸ Nödcentralverket (2016) s. 3.

delande eller ett uppdrag. När omständigheterna så kräver ska myndigheten ställa uppdragen i prioritetsordning.²⁹ Vid händelser som involverar flera myndigheter fastställs ledningsansvaret ”i enlighet med uppdragets karaktär”.

Myndigheterna är olika organiserade för att klara sina respektive uppdrag:

- Polisen har åtta lägescentraler och två ledningscentraler. I Polisens läges/ledningscentraler leds polisens fältverksamhet.
- Räddningstjänsten har åtta lägescentraler som används som ledningscentraler vid behov.
- Ambulanssjukvården har en akutvårdscentral i samtliga sjukvårdsdistrikt, varifrån verksamheten leds. Verksamheten leds av en fältchef, som befinner sig fysiskt i akutvårdscentralen eller alternativt i en cirkulerande ledningsenhet. Akutvårdscentralen får information om pågående uppdrag till sitt fältledningssystem, från nödcentralen eller direkt från de egna enheterna. Akutvårdscentralen tar inte emot nödmeddelanden.

Samma process och ansvarsfördelning gäller vid större olyckor och kriser.

Händelser som inte är akuta

Nödcentralsverket förmedlar både ”akuta” och ”icke akuta” uppdrag till myndigheterna. Vid ”icke akuta uppdrag” eller i situationer där myndigheterna inte har omedelbara lediga resurser tillgängliga, hanteras dirigeringen av den operatör som ansvarar för ”uppdragsuppföljningen” inom olika områden. Dessa operatörer ansvarar för att följa myndigheternas resurssituation och lägesbilden och kan justera resurserna vartefter. Det är också denna funktion som ansvarar för att larma ut fler enheter, samla in data från olika databaser, varna allmänheten etc.³⁰

²⁹ Nödcentralsverket (2016) s. 7.

³⁰ EENA (European Emergency Number Association (2016)) Public Safety Answering Points, Global Edition, s. 89–96.

Nödcentralsoperatören kan efter att ha gjort en riskbedömning i anslutning till ett nödmeddelande besluta att inte tillkalla hjälp, utan i stället ge råd och anvisningar till den hjälpsökande, t.ex. om sjukhus, vårdcentraler, räddningstjänster, polisstationer och andra aktörer. Endast i undantagsfall förmedlar nödcentralen telefonnummer till någon aktör eller vidarekopplar samtalet.

Särskilt om sjuktransporter

Icke akuta sjuktransporter sköts av akutvården. Nödcentralverket deltar inte i dem. De enheter som används vid sjuktransporter och principerna för användningen av dem varierar mellan olika sjukvårdsdistrikt. Alla sjukvårdsdistrikt har särskilt avdelade sjuktransportenheter. Utöver dessa används ibland även akuta resurser för verksamheten. Alla akutvårdsresurser (akuta och icke akuta) ägs av sjukvårdsdistriktet.

Automatiska larm

Det är möjligt att i vissa fall ansluta automatiska brand- och inbrottslarm till nödcentral mot avgift som är fastställd i en förordning från inrikesministeriet.³¹ I de fall det anses som en offentlig-rättslig prestation är avgiften lägre. Anslutning av en sådan anläggning till nödcentralen kräver alltid medgivande från räddningstjänsten. I avgiften ingår inkoppling av automatiskt brandlarm till nödcentralen samt regelbunden testning av anslutningens funktionalitet. Brandlarm kan också installeras frivilligt utan att detta krävs vid bygglovsförfarandet eller bestäms av räddningstjänsten. Om ett brandlarm ansluts till nödcentralen på eget initiativ kan det inte hanteras som nödcentralens offentlig-rättsliga prestationer. Det prissätts därför på företagsekonomiska grunder.

Företagsekonomisk prissättning tillämpas även vid mottagning och förmedling av larm från inbrottslarmanläggning samt vid upprätthållande av funktionalitet i fråga om den utrustning och programvara som behövs för mottagning av larmen. De avgifter som prissätts på företagsekonomisk grund fastställs även de i inrikes-

³¹ www.112.fi/sv/nodnumret_112/larmanlaggningar.

ministeriets förordning. Enligt lagen om nödcentralsverksamhet får Nödcentralsverket dock utföra övervakningsuppdrag och larmuppdrag som omfattas av lagen om privata säkerhetstjänster (1085/2015) endast ”om ett viktigt allmänt intresse förutsätter det”. I praktiken innebär detta att inbrottslarm kan anslutas till nödcentraler om detta motiveras av särskilt skydd, höjd personsäkerhet samt ekonomiskt eller kulturhistoriskt värdefulla objekt. En definition av vilka inbrottslarmsobjekt som får kopplas till nödcentral har gjorts tillsammans mellan Polisstyrelsen och Nödcentralverket och det handlar uttryckligen om ”riksomfattande viktiga objekt.” Det är polisen som antingen godkänner eller avslår att ett objekt omfattas av myndighetens direkta övervakning när det gäller inbrottslarm. Inbrottslarm som anslutits till nödcentralen räknas som prestation som Nödcentralsverket prissätter på företagsekonomiska grunder.³²

Kompetens

Som operatör ska man antingen ha en examen för nödcentralsoperatörer eller grundexamen för poliser.³³ Larmoperatörerna är utbildade vid Räddningsinstitutet i Kuopio (1,5-årig utbildning motsvarande 90 studiepoäng, en utbildning som anordnas i samarbete mellan finska Räddningsinstitutet och Polisyrkeshögskolan) eller har genomgått polisutbildning. Studierna innehåller grundstudier cirka 11,5 vecka och yrkesstudier cirka 48,5 vecka.³⁴

På nödcentralerna finns ingen separat polisjour. Alla är nödcentralsoperatörer och har samma arbetsuppgifter.

Diskussioner har förts om sjuksköterskeutbildning eller annan hälsovårdsutbildning, men det anses inte vara nödvändigt. Däremot har man planerat att utveckla en nationell rådgivningstjänst för hälso- och sjukvård, som är tänkt att fungera i nära samarbete med nödcentralerna och vid behov ska kunna ge vårdanvisningar till hjälpsökande som inte behöver ambulans.

Nödcentralsverket har vissa rekryteringssvårigheter i och med att antalet utexaminerade operatörer är färre än behovet. Detta beror delvis på att myndigheten inte får lika många poliser till verk-

³² www.112.fi/sv/nodnumret_112/larmanlaggningar

³³ Nödcentralsverket (2016) s. 20.

³⁴ www.112.fi/sv/arbete_hos_oss/bli_nodcentraloperator

samheten som tidigare. Delvis har rekryteringsproblemen funnits under hela myndighetens historia, beroende på att många väljer att inte fullfölja påbörjad utbildning till nödcentraloperatör.³⁵

Teknisk lösning

Avsikten var att under 2017 skapa total integration tekniskt mellan centralerna, via ERICA-systemet³⁶. I dag finns en gemensam databas att använda om primärdatabaserna slutar fungera. Vissa primärdata delas nationellt i dag. Fram till 2017 har nödcentralerna haft egna datasystem. Datasystemreformens mål är att skapa ett riksomfattande datasystem som används gemensamt av alla aktörer i nödcentralverksamheten (polisen, räddningsväsendet, social- och hälsovårdsväsendet samt Gränsbevakningsväsendet). Genom ERICA kan myndigheterna börja använda en gemensam databas och därigenom få tillgång till gemensam lägesinformation i hela landet och vid alla nödcentraler. Det nya systemet har tagits fram och specificerats gemensamt av Nödcentralverket, Polisen, Social- och hälsovårdsväsendet samt Gränsbevakningsväsendet (som också ingår i systemet).³⁷ Det nya systemet möjliggör en riksomfattande styrning av nödsamtal. Samtalen styrs fortfarande i första hand till den närmaste nödcentralen, men om den har kö eller inte kan svara av någon annan orsak söker systemet en ledig nödcentraloperatör på en annan verksamhetsort.³⁸

Det nya systemet är enligt Nödcentralverket ett gemensamt lednings- och ärendehanteringssystem för alla operativa insatser, men bygger på att hjälporganen har sina egna system för ”annat än nödcentralverksamhet”. I systemet byggs gränssnitt till flera olika system där information hanteras. Anskaffningen av systemet täcks av särskild finansiering, medan driften finansieras av Nödcentralverkets förvaltningsanslag. Nödcentralverket beskriver den nya tekniska lösningen som en ”nätverksbaserad modell”. Myndigheten beskriver att i praktiken bildas en enda virtuell nödcentral genom

³⁵ Nödcentralverket (2016) s. 20.

³⁶ Namnet på Nödcentralverkets IT-lösning som ska möjliggöra integration.

³⁷ Nödcentralverket (2016) s. 10.

³⁸ www.112.fi/sv/nodcentralstreformen/nytt_datasystem

det nya systemet, som fungerar på flera verksamhetsställen.³⁹ Det finska Nödcentralverket utgår från att framtidens 112-teknik kan komma att se väsentligt annorlunda ut än den gör i dag. Myndigheten anser att det bl.a. är väsentligt att notera att informationen kommer in via allt fler kanaler, att informationsmängden ökar, att "alla nätverkar med varandra" och att de ömsesidiga beroendena mellan de olika myndigheterna i samhället därmed ökar.⁴⁰ I arbetet med en nätverksbaserad modell ingår också att utveckla sätt att ta emot bilder och videoklipp från en händelse genom ett system som bygger på att en länk kopplar till systemet (länken skickas i ett SMS till anroparens smartphone).⁴¹

Sjö- och flygräddning

Gränsbevakningsväsendet är i Finland ansvarig sjöräddningsmyndighet med ansvar för sjöräddningstjänsten. Sjøräddningen har bl.a. ett eget larmnummer även om det går att komma i kontakt med sjöräddningen via 112.⁴² Sjøräddningens ledningscentraler tar emot meddelanden om kritiskt läge bl.a. per telefon samt med det internationellt använda nöd- och säkerhetssystemet för den globala sjöfarten.⁴³ Gränsbevakningsväsendet är en samarbetspartner till Nödcentralverket.⁴⁴ Det finns under vissa förutsättningar en skyldighet för Nödcentralverket att delta i uppgifter inom sjöräddningstjänsten. 1 januari 2017 tillkom ett flertal ändringar i lagen om nödcentralverksamhet som reglerar Nödcentralverkets samarbete med Gränsbevakningsväsendet.

Flygräddningen i Finland ansvarar Finnavia för. Flygräddningstjänsten inom Finlands sök- och räddningsområde (SRR) leds och koordineras av Finlands flygräddningscentral (ARCC).

³⁹ Nödcentralverket (2016) s. 9.

⁴⁰ Nödcentralverket (2016) s. 15.

⁴¹ EENA (2016) Public Safety Answering Points, Global edition s. 89–96.

⁴² <http://raja.fi/sjoraddning/sv/utforare> och www.112.fi/sv/nodnumret_112/prime101_sv.aspx

⁴³ <http://raja.fi/sjoraddning/sv/kommunikation>

⁴⁴ www.112.fi/sv/nodcentralverket/myndighetssamarbete

Alarmeringstjänsten i Danmark

Bakgrund

År 2011 reformerades alarmeringstjänsten i Danmark efter en rapport från danska Sundhedsstyrelsen, som argumenterade för vikten av att vid behov kunna koppla in medicinskt utbildad personal i alarmeringsfasen.⁴⁵ I maj 2011 infördes detta på nationell nivå. Reformen innebar att de fem danska sjukvårdsregionerna byggde upp egna larmcentraler med medicinsk kompetens.

Tre centraler med två olika huvudmän

I Danmark finns tre larmcentraler som mottar alla 112-samtal. Polisen driver två larmcentraler (i städerna Aarhus och Slagelse) och Köpenhamns brandväsende driver larmcentralen i Köpenhamn. Av historiska skäl är det olika huvudmän som driver de olika larmcentralerna. Alarmeringen regleras i lagen om tillhandahållande av elektroniska kommunikationsnät och tjänster.

112-samtalen i Danmark

Alla larm tas emot på 112, inklusive sjö- och flygräddningslarm. Den totala samtalsmängden under 2015 var 1 507 703 samtal, varav 278 138 mottogs i Köpenhamnsregionen med omnejd. I alla tre centralerna finns geostöd, datatelefonistöd och dirigeringsstöd. Ledningssystem och beslutstödssystem finns dock inte i alla tre centralerna.

Samtalen i Köpenhamnsregionen tas emot på larmcentralen i Köpenhamn. Polisens två larmcentraler täcker övriga landet och fungerar också som back-up för Köpenhamnsregionen. Larmen till polisens larmcentraler fördelas till snabbast lediga operatör.

⁴⁵ Sundhedsstyrelsen (2005). Vurdering af den akut medicinske indsats i Danmark 2005 s. 6.

Meddelanden som tas emot

Larmcentralerna tar bara emot samtal på 112. Polisen beskriver i ett underlag till 112-utredningen att många samtal inkommer till centralerna som knappast är nödsamtal, utan som kan handla om exempelvis taxi, hur man stänger av ett brandlarm, telefonnummer till läkarjour, polis, förlorade saker på väg eller motorväg, punkteringar, bensinstopp, påkörda djur, rattfyllor, behov av någon att prata med etc. Vid alla samtal ska operatören värdera larmets seriositet, larmets art (sortera larmet), liksom göra en korrekt bedömning av händelsen. I Polisens larmcentraler gäller att operatören också ska kunna förmedla kontakt till andra aktörer.

Vid okynneslarm kan operatören blockera inringarens nummer i upp till två timmar.

Hantering av 112-samtal

Larmcentralerna tar emot samtalen, lokaliserar och klassificerar händelsen, och vidarekopplar samtalet (i vårdärenden) respektive sin bedömning av händelsen till ansvarigt hjälporgan⁴⁶ som ”ansvarar för utlösning av larm till räddningsresurser”.⁴⁷ Polisen beskriver att 112-operatörens uppgift är att ta emot och förstå larmet, värdera larmets art, värdera insatsmöjligheter, prioritera insatsen i förhållande till behovet och befintliga resurser, förmedla prioriteringen vidare till berörda hjälporgans ledningscentraler, ”vaktcentraler” (ambulans, räddningstjänst, polis). När platsen för händelsen är identifierad, anger operatören händelsens art, en information som skickas till de hjälporgan som kommer att åka på larmet. Kategoriseringen av händelsen sker genom att operatören väljer ett av fyra alternativ i en rullista:

- Ambulans: Operatören väljer mellan kategorierna a) sjukdomsfall och b) olycka. De fem regionerna i Danmark har ansvaret för hälso- och sjukvården. Om larmet rör ett sjukdomsämne registrerar larmcentralen adressupplysningar och kopplar sedan larmet och den inringande vidare till sjuksköterskor eller ”para-

⁴⁶ Det danska begrepp som används är ”Beredskaberne”.

⁴⁷ SOU 2013:33 s. 111.

medics” på berörd regions AMK-vaktcentral.⁴⁸ Berörd AMK-vaktcentral kan medlyssna i vårdärenden innan överkoppling sker, för en mer sömlös övergång. AMK-vaktcentralerna är ansvariga för alla vårdärenden: sjukdom, kroppsskada, olyckshändelser m.m., och disponerar även resurserna för insatsen. Sjuksköterskorna tar emot och bedömer 112-samtalen. På AMK-vaktcentralerna finns även dirigenter, som på grundval av den bedömning som gjorts, avsänder ambulanser, akutbilar och läkarhelikoptrar.

- Brand och miljö: Operatören väljer mellan kategorierna a) brand och b) miljö. När det gäller brand går det att välja mellan 8 huvudsakliga objekt, exempelvis brand i byggnad, brand i container, naturbrand, eller transportmedel. Dessa olika bränder är uppdelade ytterligare 50 underpunkter i trädstrukturen, t.ex. i brand i butik, gård, villa etc. I kategorin miljö går det att välja mellan större eller mindre förorening med totalt 8 underpunkter. Om det gäller brand registrerar larmcentralen upplysningar om branden, adressen och kopplar elektroniskt vidare till berörd vaktcentral. Den inringande talar enbart med 112-operatören.
- Samverkanslarm: Omfattar exempelvis trafikolycka (delas i sin tur upp efter fordonstyp, antal inblandade, brandrisk etc.), personräddning (delas i sin tur upp i åtta undergrupper, bl.a. fastklämning, ras etc.), drunkningsolycka (delas i sin tur upp i hav, fjord, sjö eller hamn), tågolyckor (delas upp i passagerar- eller godståg) och flygolyckor (delas upp i passagerar- eller militärflyg). Här har polisen ett samlat ansvar och operatören kopplar till berört polisdistrikts vaktcentral. Inringaren talar enbart med 112-operatören.
- Polislarm: Omfattar bl.a. överfall/slagsmål, våld i nära relationer, rån, inbrott etc. Om det gäller polis skickas larmet till det lokala polisdistriktets vaktcentral. Inringaren talar enbart med 112-operatören.

⁴⁸ AMK = Akut Medicinsk Koordinationscenter.

Det tekniska systemet pekar vid positioneringen ut de hjälporgan som ansvarar för området. I alla händelser utom vid sjukdomsfall, skickar 112 en kopia av den kategorisering som gjorts till vakt-havande polis. När platsen är identifierad kontaktas berörd vakt-central. Alla hjälporgan utalarmeras via en ”vaktcentral”, med undan-tag för den statliga räddningstjänsten. Hjälporganens vaktcentraler är fördelade över landet i 24 räddningstjänstcentraler, 12 poliscen-traler och 5 regionala AMK-vaktcentraler (för vårdärenden). Vid samverkanslarm vidarebefordras larmet till hjälporganen samtidigt av 112-operatören.

Parallellt sker insatser av 112-operatören för att minska ska-dorna av händelsen, som kan handla om vägvisning, information om förhållanden vid platsen etc. I detta ingår också att ett andra meddelande sänds till berörda hjälporgan, med information om t.ex. händelsens omfattning, vägvisning eller andra upplysningar som kan vara relevanta för hjälporganen att känna till. Avslutningsvis tar operatören ställning till om det föreligger behov av ytterligare insats samt om det finns information som bör förmedlas i en fortsatt kontakt. När larmen sänts till berört hjälporgan är 112-funktionens uppdrag slutfört.

Ledningen av hjälpinsats sker hos hjälporganen, samverkanslarm leds av polis

Det är de olika vaktcentralerna som ansvarar för dirigeringen av hjälporganen, beroende på händelsen. Polisen har ett ansvar för ”koordinerad ledning” vid alla typer av händelser utom rena sjuk-domslarm. Polisen har ett ansvar vid större olyckor i form av

- brand eller explosion,
- olyckor med farliga ämnen,
- ras,
- tågolyckor,
- flygolyckor på land, och
- fartygsolyckor vid kaj.

Naturkatastrofer, som översvämningar, snöstorm och liknande samordnar polischefen (politidirektören) på den lokala nivån och i det aktuella fallet den samlade insatsen. Polisens ansvar för samordningen innebär, att samtliga funktioner i och utanför insatsområdet koordineras på ett sådant sätt, att den samlade insatsen sker så effektivt som möjligt.

Polisens samordnande ledning inträder efter polisens beslut i fall av händelser som kräver insats av flera myndigheter, och den pågår från en eventuell planerings- och förberedelsefas via insatsfasen, till dess att funktionen slutar med reducerad beredskap, när den egentliga re-etablerings- eller återuppbyggnadsfasen inträder.

Polisen ansvarar för ledningen vid samverkanslarm, vilket innebär att eventuella ändringar av resursfördelningen omedelbart meddelas hjälporganen. Polisen ansvarar också för avspärrning, evakuering, trafikreglering, bevakning och upprätthållande av den allmänna ordningen i skadeområdet. På den regionala nivån upprättas samordnande staber vars uppgift är: Att med respekt för sektorsansvaret under regionpolisledarens (regionpolitiledarens) ledning etablera ett planerings- och operativt samarbete mellan hjälporgan och andra med ansvar eller uppgifter på beredskapsområdet med hänsyn till att dels kunna fatta beslut om ett koordinerat och prioriterat utnyttjande av de samlade resurserna i händelse av stora händelser och tilldragelser, stora olyckor och katastrofer, inbegripet krigshandlingar, dels att trygga en samstämmig och anpassad information till press och befolkning.⁴⁹

Händelser som inte är akuta

I normalfallet är det hjälporganet med ansvar för insatsen, som också ansvarar för bedömningen av hur akut insatsen är. I Polisens larmcentraler gäller att operatören, förutom att kunna förmedla kontakt till andra aktörer, ska kunna vägleda enskilda om hur man kan minska skadorna av en olycka/häva olyckan, samt lugna de drabbade.

⁴⁹ Beredskapslagen: LBK nr 137 af. 1 mars 2004 § 17.

Automatiska larm

Larmcentralerna hanterar inte automatiska brandlarm, inbrottslarm, driftslarm eller mer kommersiella larm.

Kompetens

I normalfallet är 112-operatörerna i polisens larmcentraler poliser med några års tjänsteerfarenhet. Utöver den allmänna polisutbildningen ska de ha praktisk erfarenhet av arbete på skadeplats. 112-operatörerna ska också ha genomgått en 3-veckors kurs i alarmering, en utbildning som arrangeras av polisskolan i samarbete med 112-sekretariatet. Dessutom ställs krav på goda kunskaper om geografi och det danska vägnätet. På försök genomförs nu 112-utbildning också av civila, som har fått samma utbildning som de polisanställda. 112-operatörerna ansvarar inte för att bedöma vårdärenden, varför utbildning eller kompetens på det medicinska området inte krävs. Personalen på regionernas vaktcentraler är anställda av de danska regionerna.

Teknisk lösning

Varje hjälporgan tar emot larm från 112 på sin egen vaktcentral. 112-systemet möjliggör sökningar i flera databaser som kan vara relevanta, t.ex. om det är svårt att positionera händelsen:

- vägdatan,
- adressregister,
- synonymdatabas, och
- temasökning (teman är bl.a. landsväg, motorväg, avfarter, rastplatser, påfarter, trafikplatser, järnväg, stationer, viadukter).

Om det gäller polis vidarekopplas samtalet till det lokala polisdistriktets vaktcentral. Polisen och räddningstjänsten har olika tekniska lösningar. Räddningstjänsten kan nå polisen via telefon liksom

via SINE⁵⁰, dvs. inte elektroniskt. Polisens två nationella larmcentraler har gemensamt system, ett system som Rikspolisens 112-sekretariat⁵¹ ansvarar för.

Den bedömning som gjorts av 112-operatören visas i loggen, som samtidigt dokumenterar de hjälporgan som kontaktats, liksom om larmet tagits emot och behandlats. Om tekniska problem uppstår som innebär att larmet antingen inte kan sändas eller tas emot av hjälporganet, rödmarkerar loggen och ett s.k. time out-mail skickas, varpå nödsystemet sätts igång. Det är möjligt att skriva ut loggen för varje enskilt larm i upp till sex månader efter larmet.

Sjö- och flygräddning

Den särskilda räddningstjänsten är uppdelad i följande tre områden:

- SAR-tjänsten (Search and Rescue),
- Olje- eller kemikalieutsläpp i havet, och
- Kärnkraftsanläggningar.

SAR-tjänsten är organiserad i sjö- och flygräddningstjänst. Försvarsministeriet ansvarar för ledning och drift av SAR-organisationen och försvarets kommandon ansvarar för den operativa ledningen. JRCC i Danmark ansvarar för koordinering av alla SAR-tjänster inom sjö- och flygräddning och har en vaktcentral som kan ta emot larm från 112. SAR-tjänsten i Danmark är en organisation med ledningsfunktion och den är bemannad dygnet runt.⁵²

⁵⁰ Motsvarigheten till svenska Rakel.

⁵¹ 112-sekretariatet ingår i danska Rigspolitiet, Rikspolisstyrelsen, och är en del av center for beredskabskommunikation, CFB. CBF:s uppdrag är att säkerställa en ändamålsenlig förvaltning och utveckling av statens investeringar inom området beredskabskommunikation. CFB ansvarar för att utveckla effektiva, välfungerande och teknologiskt uppdaterade kommunikationssystem, som de danska hjälporganen kan använda sektorsövergripande. Målet är att skapa trygghet och effektivitet i hjälporganens insats, både i förhållande till händelser i vardagen och under större olyckor. <http://www.sikkerhedsnet.dk/cfb/>

⁵² www2.forsvaret.dk/eng/Organisation/Search-and-Rescue/Pages/SAR-Denmark.aspx

Alarmeringstjänsten i Norge

I Norge kan enskilda kontakta samhällets hjälporgan via tre olika nummer: 112 som hanteras av polisen, 110 som enbart rör kommunal räddningstjänst och 113 för vårdärenden. Om en hjälpsökande har ringt ”fel” nummer, blir den hjälpsökande omedelbart vidarekopplad till rätt hjälporgan. Det innebär t.ex. att om ett larm på 112 inte berör polisen, vidarekopplas det till berört hjälporgan.⁵³ Dessutom finns SMS-numret 1412 för döva med texttelefon. Larm på 1412 går till en telefoncentral som vidareförmedlar larmet till 110, 112 eller 113. Möjligheten att nå hjälporganen via SMS-numret kräver registrering i förhand.⁵⁴ Ett pilotprojekt pågår för att införa möjligheten för döva och hörselskadade att skicka SMS direkt till 110, 112 och 113.⁵⁵

Uppdelningen i tre olika nummer innebär att enskilda kontakter hjälporganen direkt. Mottagning och behandling av larm sker separat i de olika larmcentralerna.⁵⁶ I de fall fler eller ett annat hjälporgan än det uppringda behöver kopplas in, vidarekopplas inringaren.⁵⁷ Det totala antalet inkommande larm under år 2013 uppgick enligt uppgift till omkring 1,6 miljoner.

I dag finns polisen i 27 ”112-centrum” över landet, medan räddningstjänsten är organiserad i 18 centraler. Ambulanssjukvården finns i 16 AMK-centraler (med ansvar för utalarmering av ambulans)⁵⁸ liksom i en central i Svalbard. I Drammen finns också en samverkanscentral, som bedrivs som ett pilotprojekt med samtliga hjälporgan närvarande. Som en konsekvens av Nærpolitireformen kommer den samlokaliserade centralen i Drammen att flyttas till Tönsberg, och då flyttar inte AMK-centralen med. Samtidigt har en samverkanscentral inrättats i Bodö där samtliga hjälporgan sitter vägg i vägg.

Norges motsvarighet till Rakel heter Nødnett.

⁵³ EENA (2016) Public Safety Answering Points, Global edition s. 242.

⁵⁴ a. EENA (2016) s. 242–247.

⁵⁵ www.regjeringen.no/no/tema/samfunnsikkerhet-og-beredskap/innsikt/oppfolging-etter-22-juli/id2508054/

⁵⁶ SOU 2013:33 s. 110.

⁵⁹ a. EENA (2016) s. 242–247.

⁵⁸ AMK står för akuttmedisinsk kommunikasjonssentral (Se Helse- og omsorgsdepartementet (2016) Sentrale elementer vedrørende organisering av AMK-sentralene s. 17).

En diskussion pågår om den norska alarmeringstjänsten

År 2009 föreslogs att sju eller åtta 112-centraler skulle etableras i Norge i stället för nuvarande struktur. Dessa centraler föreslogs ta emot alla anrop på 112. 112-centralerna föreslogs alltså överta verksamheten på 110-centralerna och AMK-centralerna (med larmnummer 113) som gällde hantering av nödmeddelanden. Polisens ledningscentraler skulle enligt förslaget behållas, med den skillnaden att alla 112-anrop skulle tas emot av de nya 112-centralerna.⁵⁹

Förslagen har därefter hanterats dels i form av de utredningar som följde efter terrorattackerna 2011 (se nedan), dels genom "Nasjonalt Nødmeldingsprosjekt". Utredningen "Nasjonalt Nødmeldingsprosjekt" konstaterade 2014 att det inte förelåg något behov av att övergå till ett gemensamt nödnummer och inte heller till gemensamma alarmeringscentraler. I stället ansåg utredningen att en organisatorisk koppling till respektive hjälporgan var viktig också i framtiden, för att säkerställa sakkunskap, samverkan och förmågan hos hjälporganen att lösa sina uppgifter. Utredningen föreslog att de tre olika numren skulle behållas, men att 110-centralerna skulle samlokaliseras med polisens nya centraler, och att en utredning skulle analysera hur AMK-centralerna bäst kunde organiseras.⁶⁰

Utredningen om AMK-centralernas organisering

Utredningen om AMK-centralernas organisering (Sentrale elementer vedrørende organisering av AMK-sentralene) konstaterade 2016 att det inte var möjligt att dra några definitiva slutsatser om hur AMK-centralerna bäst bör organiseras i framtiden, bl.a. som en följd av att kvalitets- och resultatindikatorer liksom löpande datafångst från verksamheten saknas. Utredningen uttryckte dock viss oro för att en fysisk samlokalisering med räddningstjänsten skulle kunna riskera allmänhetens tillit till hälso- och sjukvården, till följd

⁵⁹ Forslag til fremtidig organisering av nødmeldetjenesten / rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe.

⁶⁰ Nasjonalt Nødmeldingsprosjekt s. 10.

av gemensam hantering av sekretessbelagd information, information som inkommit via det medicinska nödnumret 113.⁶¹

22 juli-kommissionen

Efter attacken mot de norska regeringskvarteren och Utöja sommaren 2011, tillsattes 22 juli-kommissionen.⁶² Som en följd av att kommissionen konstaterat vissa brister i det norska polisväsendet, tillsattes en utredning med uppdrag att föreslå hur polisen skulle utvecklas och förbättras. Utredningens förslag lades fram i juni 2013.⁶³ Stortinget har därefter beslutat om en omfattande omorganisering av polisväsendet. Reformen innebär att polisen och räddningstjänsten samlokaliseras i 12 centraler (i dag har polisen 27 centraler och räddningstjänsten 18 centraler). Omorganiseringen av den norska polisen benämns Nærpolitireformen och sker successivt. Målet med reformen uttrycks i regeringens proposition:

”Et nærpoliti som er operativt, synlig og tilgjengelig, og som har kapasitet til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger, og sikre innbyggernes trygghet. Det skal utvikles et kompetent og effektivt lokalt nærpoliti der befolkningen bor. Samtidig skal det utvikles robuste fagmiljøer som er rustet til å møte dagens og morgendagens kriminalitetsutfordringer”.⁶⁴

Under senare år har Nødnett införts i samtliga polisdistrikt, och i de olika distrikten finns nu möjligheten att följa pågående händelser i andra distrikt. Genom en ny positioneringslösning som infördes 1 januari 2016 kan också alla ledningscentraler se resurser i andra distrikt.⁶⁵

Räddningstjänsten omfattas av den polisreform som nu pågår och som innebär att polisen ska samlokaliseras med räddningstjänsten i 12 centraler.

⁶¹ Helse- og omsorgsdepartementet (2016) Sentrale elementer vedrørende organisering av AMK-sentralene s. 15 f.

⁶² NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen

⁶³ NOU 2013: 9 Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer.

⁶⁴ Prop. 61 LS (2014–2015) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak og stortingsvedtak) Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)

⁶⁵ www.regjeringen.no/no/tema/samfunnsikkerhet-og-beredskap/innsikt/oppfolging-etter-22-juli/id2508054/.

Ny organisation och instruktion för den norska statliga räddningstjänsten

Den statliga räddningstjänsten i Norge är organiserad i två centraler. Den statliga räddningstjänsten ansvarar för livräddande insatser vid större händelser, liksom för flyg- sjö- och landräddning (undsättning av nödställda på fastlandet).⁶⁶ I praktiken leds och koordineras sjö- och flygräddningsinsatser från de två centralerna, medan undsättning på fastlandet leds av lokala räddningscentraler (som finns i varje polisdistrikt). De två centralerna har ett gemensamt åttasiffrigt telefonnummer, medan de lokala landräddningstjänsterna får merparten av larmen förmedlade via larmnumret 112 och polisdistriktet. 2015 antogs en ny organisationsplan och instruktion (kongelig resolution) för den norska räddningstjänsten. Ett förslag till resolution lades fram redan 2013, men det kritiserades av remissinstanserna. 2015 års resolution har utgått ifrån att den statliga räddningstjänsten fungerar bra i stort. I arbetet med den nya resolutionen har regeringen velat stadfästa grundläggande principer om bl.a. samverkan, ansvar och samordning, och samtidigt tydliggöra frågor om ansvar, styrning och rapportering, liksom innebörden av vissa begrepp och innehållsbeskrivningar, så att de bättre skulle stämma överens med gällande praxis.⁶⁷

Utredningens reflektioner och sammanfattande slutsatser

I samråd med experter och sakkunniga har ett antal synpunkter förts fram om möjligheterna att genom jämförelser av alarmeringsförhållandena i andra länder dra slutsatser om en kommande svensk nationell alarmeringsfunktion. Synpunkterna har handlat om följande:

- Både den danska och norska modellen grundar sig på att det byggs upp egna alarmeringscentraler hos hjälporganen. Den finska modellen innebär att hjälporganen inte styr sina egna re-

⁶⁶ SOU 2013:33 s. 110–111.

⁶⁷ Dato14/7305MESE05.02.2015Høring-kongelig resolusjon om organisasjonsplan for redningstjenesten <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2015-06-19-677>

surser. Risken med förutbestämda anvisningar är att en nationell alarmeringsfunktion missar det unika i varje händelse. Det är vidare svårt att ta ställning till den finska modellen utan att veta mer om hur hjälporganens verksamhet fungerar i praktiken i relation till Nödcentralsverket.

- I alla fyra länder finns liknande framtidsutmaningar: behovet av ökad integration mellan alarmeringsfunktionen och hjälporganen och mellan hjälporganen själva, behovet av en effektivare polisorganisation. När det gäller miljöräddningstjänst har alla nordiska länder behov av bättre möjligheter att dela information med andra hjälporgan och med en nationell alarmeringsfunktion. I Estland ska motsvarigheten till JRCC integreras i den nationella alarmeringsfunktionen. Det finns behov av resultat- och utfallsdata för olika modeller.
- Samverkanscentraler kan vara problematiska ur ett sekretessperspektiv. Inom hälso- och sjukvården finns i flera länder en oro för att en lösning med samverkanscentral kan komma att påverka skyddet för den enskildes integritet negativt.
- Det finns fler aspekter som skulle behöva belysas närmare i en jämförelse: beskrivning av miljöräddning i de olika länderna, flyg- och sjöräddning behöver belysas mer fördjupat, efterforskning, de olika ländernas hantering av digitaliseringens utmaningar och möjligheter, kostnader och olika finansieringslösningar, modellen i Nederländerna.

Utredningen drar följande slutsatser av den översiktliga jämförelse som gjorts:

- Det finska exemplet visar hur ett system med stärkt statlig kontroll och styrning kan ta sig ut i praktiken. Finlands lösning bygger på att operatörerna har olika arbetssätt för akuta larm och övriga larm, men med en sammanhållen mottagning i samma myndighet. Nödcentralsverket har också möjlighet att hantera automatiska larm och har också ett system för hur avgiftsnivåerna på olika typer av larm ska sättas. Utöver detta pågår ett arbete med att etablera ett system för informationsdelning och informationsutbyte som ska involvera samtliga hjälporgan.

- Det danska exemplet visar hur man kan hantera och utveckla alarmeringstjänsten utifrån hälso- och sjukvårdens behov och utveckling genom att tydliggöra ansvaret för bedömning, prioritering och dirigering gällande larm som kräver hälso- och sjukvårdskompetens. Det danska exemplet visar också hur ansvaret för larmmottagningen i en alarmeringsfunktion kan avgränsas från larm som kan hanteras av aktörer på en marknad.
- Den diskussion som pågår i Norge rör balansen mellan behovet av specialisering och sakkunskap å ena sidan och behovet av en effektiv och samordnad alarmeringstjänst å den andra, liksom mellan nationella och lokala/regionala intressen. Även i Norge pågår en diskussion om hanteringen och utbytet av integritetskänsliga uppgifter mellan hjälporganen.

Med detta sagt kan utredningen konstatera att våra närmaste grannländers olika lösningar för samhällets alarmeringstjänst skiljer sig åt i grundläggande avseenden, som hänger samman med hur de olika hjälporganens verksamhet regleras nationellt. Den nationella lagstiftningen har formulerats utifrån de olika hjälporganens uppgifter och roller inom respektive sakområde. Det innebär att möjligheterna till regelrätta jämförelser mellan ländernas alarmeringsförhållanden begränsas. Utredningen har genomgående ställt frågor om hanteringen av EU-rättsliga perspektiv i länderna, men har inte kunnat ta del av några resonemang om samhällets alarmeringstjänst utifrån ett sådant perspektiv.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att de jämförelser som gjorts hittills gett begränsad vägledning för utredningens förslag. Detta särskilt med hänsyn till de skillnader som råder i grundläggande organisering och reglering av hjälporganens verksamhet mellan länderna.

Utredningens politiska referensgrupp, övriga kontakter och relevanta utredningar

Ledamöter i 112-utredningens politiska referensgrupp

Till utredningen har en politisk referensgrupp knutits med representanter från riksdagen, landstingen och kommunerna. Följande ledamöter har ingått i gruppen:

Lars Alriksson (M)
Helén Eliasson (S)
Mats Eriksson (M)
Kikki Liljeblad (S)
Kalle Olsson (S)
Lotta Olsson (M)
Majvor Sjölund (C)
Anders Åkesson (MP)

112-utredningens kontakter

Organisationer, myndigheter m.fl.

AISAB (Stockholms läns landstings ambulansentreprenör)
Alarmeringstjänstutredningen (Fö 2011:04) (tidigare utredare och sekreterare)
Arbetsgivarverket
Blåljusutredningen (Ju 2016:23)
Carmenta

Datainspektionen
E-hälsomyndigheten
Ekonomistyrningsverket
Expertgruppen för digitala investeringar (Fi 2017:04)
Försvarsmakten
Giftinformationscentralen
Inera ab
Indelningskommittén (Fi 2015:09)
Inspektionen för vård och omsorg
Katastrofmedicinskt centrum i Linköping
Konkurrensverket
Länsstyrelsen i Stockholms län
Lantmäteriet
Landstinget i Dalarna
Landstinget i Uppsala
Landstinget i Västmanland
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
Polisen
Post- och telestyrelsen (PTS)
Regeringskansliet: återkommande möten med representanter från enheten för samordning av samhällets krisberedskap (Justitiedepartementet), möte med representanter för RIF-arbetet (Justitiedepartementet), representanter för enheten för bolag med statligt ägande (Näringsdepartementet), representanter för enheten för konkurrens, statsstöd och ramvillkor (Näringsdepartementet).
Region Skåne
Region Östergötland
Riksrevisionen
Räddningstjänsten Östra Skaraborg
Räddsam Västra Götaland
RäddsamF
Räddningstjänsten Uppsala-Heby

Räddningstjänsten Storgöteborg
SAAB
Sveriges kommuner och landsting (SKL)
Svenska kyrkan och företrädare för jourhavande präst
Samverkan Stockholmsregionen
Scandinavian air ambulance
Sjukvårdens larmcentral (SVLC)
Sjöräddningssällskapet
Sjöfartsverket och Joint Rescue Coordination Centre (JRCC)
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, (SMHI)
Socialstyrelsen
SOS Alarm Sverige AB (återkommande möten)
Stanley Security AB
Stockholms läns landsting
Storstockholms brandförsvaret
Strålsäkerhetsmyndigheten
Sveriges Radio
Södertörns brandförsvaret
Säkerhetsbranschen
Säkerhets- och försvarsföretagen
Södermanlands läns landsting
Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)
Trafikverket
Transportstyrelsen
Trygghetens hus i Östersund
Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster,
(N 2016:01)
Utredningen om säker kommunikationslösning för aktörer inom
allmän ordning, försvar, hälsa och säkerhet (Ju 2016:D)
Västra Götalandsregionen
YouCall Sverige AB
2017 års räddningstjänstutredning (Ju 2017:05)

Besök

Ambulansverksamheten i region Östergötland (deltagande i utryckning)

Klustret, Stockholm

Kustbevakningen

Länsstyrelsen i Stockholm

MSB:s krisberedskapsavdelning

Polisens regionledningscentral i Stockholm

Räddningstjänsten DalaMitt

Räddningstjänsten Kalmar

Samverkan Stockholmsregionen

Sjukvårdens larmcentral i Västerås och Uppsala (SVLC)

Sjöräddningssällskapet

Sjöfartsverket och JRCC

SOS-centralerna i Falun, Stockholm, Sundsvall

SOS Alarm Sverige AB:s krisberedskapsavdelning (KBA)

Storstockholms brandförsvares ledningscentral

Sveriges Radio

Södertörns brandförsvaret

Trygghetens hus i Östersund

Deltagande i konferenser och större möten

Alarmering vårdområdet-gruppen (AMK-PD-nätverk)

Ambulans 2017

Föreningen Sveriges brandbefäls konferens om alarmering

Konferensen för ledningsansvariga inom svensk ambulanssjukvård

Konferens räddningschefer Syd

Lantmäteriets användargrupp Blåljus

Länsrådsmöte

MSB:s workshop om teknisk struktur för informationsdelning vid samhällsstörningar, resultatåterföring

MSB:s räddningstjänstråd
MSB:s seminarium om uppdragsparallellitet
Samverkansgrupp Geodata
SKL:s nätverk för landstingsråd och landstingsdirektörer, flera tillfällen
SKL:s nätverk för landstings- och kommundirektörer
SKL:s presidiedagar för räddningsnämnder
SKL:s nätverk för landstingens krisberedskap
SKL:s styrelses arbetsutskott, VD, sjukvårdsdelegationen, samhällsbyggnadsberedningen
Räddningstjänstförbunden
SOS Alarm Sverige AB:s styrelse vid två tillfällen, möten med VD och ordförande, SOS Alarm Sverige AB:s Räddningstjänstråd och vårdråd samt 112-rådet vid två tillfällen.

Fackliga företrädare och professionsföreträdare

Vårdförbundet
Polisförbundet
Jusek, Saco, Läkarförbundet
Ambulansförbundet
Kommunal
FLISA (föreningen för ledningsansvariga inom svensk ambulanssjukvård)

Enskilda

Jan-Åke Björklund, utrett egen regi i Västra Götalandsregionen
Anna-Carin Wahlberg, forskare, Karolinska institutet
Caroline Wehlander, juridiska institutionen Umeå universitet

Utredningar med relevans för 112-utredningen

Ett stort antal andra statliga utredningar har varit av intresse för denna utrednings arbete, då de har kopplingar till hur framtidens alarmeringstjänst kan komma att organiseras och styras och inte minst till frågan om den tekniska lösningen för informationsutbyte och informationsdelning och systemet för geodata som utredningen har föreslagit i kapitel 13 och 14. Några av dem har beskrivits lite mer utförligt i de avsnitt i betänkandet där frågorna har berörts.

Nedan listas pågående utredningar med utredningens namn och beteckning, och avslutade utredningar med titeln på respektive utrednings (slut)betänkande.

Avslutade utredningar

- Ds 2017:66 Motståndskraft Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025.
- SOU 2016:41 Hur står det till med den personliga integriteten? – en kartläggning av Integritetskommittén.
- SOU 2017:1 För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd
- SOU 2017:39 Ny dataskyddslag – kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.
- SOU 2017:22 En generell rätt till kommunal avtalssamverkan. Delbetänkandet av kommunutredningen.
- SOU 2017:29 Brottsdatalag. Delbetänkandet av utredningen om 2016 års dataskyddsdirektiv.
- SOU 2017:36 Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster.
- SOU 2017:39 Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.
- SOU 2017:48 Kunskapsbaserad och jämlik vård Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård.
- SOU 2017:52 Så stärker vi den personliga integriteten.

SOU 2017:66 Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning.

SOU 2017:74 Brottsdatalog – kompletterande lagstiftning.

Pågående utredningar

Försvarsberedningen Fö 1992:B

Kommunutredningen Fi 2017:02

Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor Ju 2017:08

Utredningen om informationsutbyte vid samverkan mot terrorism Ju 2017:11

Kamerabevakningsutredningen Ju 2017:14

Avtal om tillägg och ändringar för 2018 i alarmeringsavtalet från 2008 mellan svenska staten och SOS Alarm Sverige AB

Svenska staten och SOS Alarm Sverige AB (parterna) har för 2018 enats om följande tillägg och ändringar i alarmeringsavtalet:

1. För SOS Alarm Sverige AB (SOS Alarm) grundläggande åtaganden enligt alarmeringsavtalet samt för åtagandena enligt punkterna 2–6 nedan ska svenska staten under 2018 betala ersättning i enlighet med bilaga till detta avtal, vilken fogas till alarmeringsavtalet som en ny Bilaga 4.
2. SOS Alarm ska svara för sms-tjänsten 112 för funktionshindrade. Parterna är eniga om följande tillägg till punkt 3.2 i alarmeringsavtalet:
Det gäller även anrop via sms från personer med funktionshinder ifråga om tal eller hörsel förutsatt att förregistrering har skett.
3. SOS Alarm åtar sig att svara för det särskilda informationsnumret 113 13. Åtagandet beskrivs närmare i bilaga till detta avtal och fogas till alarmeringsavtalet som en ny Bilaga 6.
4. SOS Alarm åtar sig att svara för systemet för Viktigt meddelande till allmänheten (VMA) genom mobil och fast telefoni. Åtagandet beskrivs närmare i bilaga till detta avtal och fogas till alarmeringsavtalet som en ny Bilaga 7.
5. SOS Alarm åtar sig att svara för journumret för försvunna barn 116 000. Åtagandet beskrivs närmare i bilaga till detta avtal och fogas till alarmeringsavtalet som en ny Bilaga 8.
6. SOS Alarm åtar sig att svara för larminfrastrukturen, i form av datasystem och organisation, för att kunna hantera mottagande av eCall-larm till 112. Åtagandet beskrivs närmare i bilaga till detta avtal och fogas till alarmeringsavtalet som en ny Bilaga 9.


Detta avtal har upprättats i två likalydande exemplar, varav parterna tagit var sitt och undertecknat båda.

Stockholm den 21/12-17



Svenska staten

Stockholm den 2018-01-09



SOS Alarm Sverige AB
MUREN KWORSAND

Svenska statens ersättning 2018

För SOS Alarms åtaganden ska Svenska staten under 2018 betala ersättning enligt nedan.

Svenska statens ersättning till SOS Alarm för alarmeringstjänst enligt detta avtal anges i budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1 utg.omr. 6, bet. 2017/18:FöU1, rskr. 2017/18:100) samt i regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende anslag 2:5 och avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

I budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1 utg.omr. 6, s 85 och 91) uttalar regeringen följande.

- "Samhällets alarmeringstjänst är ett offentligt åtagande som i alla lägen måste fungera på ett säkert och effektivt sätt. Det är därför av stor vikt att SOS Alarm AB kan uppfylla fastställda effektivitets- och kvalitetskrav i sin verksamhet. För att ge bolaget goda förutsättningar att kunna bedriva sin verksamhet i enlighet med dessa krav tillförs anslaget ytterligare medel för perioden 2018–2020."
- "För att skapa förutsättningar för förbättrade svarstider och fortsatt utveckling av verksamheten vid SOS Alarm Sverige AB, föreslår regeringen att anslaget ökas med 111 000 000 kronor per år under 2018-2020. Regeringen föreslår att 305 171 000 kronor anvisas under anslaget 2:5 Ersättning till SOS Alarm Sverige AB för alarmeringstjänst enligt avtal för 2018. För 2019 och 2020 beräknas anslaget till 305 171 000 kronor respektive 305 171 000 kronor."

Kostnadsfördelning för 2018

tkr

Ersättning för grundläggande åtaganden enligt Alarmeringsavtalet

305 171

Ersättning för utveckling av tjänster och tekniska system för att stödja ansvariga aktörer vid hanteringen av kriser, i enlighet med pkt 3.17 i alarmeringsavtalet mellan svenska staten och SOS Alarm Sverige AB, samt för bolagets förmåga att möta totalförsvarets behov.

25 000

Särskilt informationsnummer

SOS Alarm ska svara för det särskilda informationsnumret 113 13. Det särskilda informationsnumret ska komplettera och avlasta nödnumret 112 och utgöra en tjänst för att bistå och stödja ansvariga aktörer att ge allmänheten snabb, korrekt och samordnad information vid allvarliga olyckor och kriser. Tjänsten ska även ha förmåga att ta emot information och vidareförmedla den till berörda aktörer. Tjänsten ska vara tillgänglig dygnet runt.

SOS Alarm kan utveckla kompletterande tjänster (utöver ovanstående bastjänst) och erbjuda berörda aktörer dessa tjänster mot ersättning.

Viktigt meddelande till allmänheten

SOS Alarm ska svara för driften och underhållet av det tekniska systemet för viktigt meddelande till allmänheten (VMA) via mobil och fast telefoni vid allvarliga olyckor och kriser. Systemet ska komplettera de befintliga systemen för varning. SOS Alarm ska i samverkan med berörda aktörer undersöka förutsättningarna att med det nya tekniska systemet nå svenska mobilabonnenter som befinner sig i annat land i händelse av en allvarlig olycka eller kris.

SOS Alarm ska säkerställa att ansvariga aktörer bereds möjlighet att leverera samordnad och kvalitetssäkrad VMA vid allvarliga olyckor och kriser. Tjänsten ska vara en del av det totala VMA-systemet. Tjänsten ska samordnas med det särskilda informationsnumret 113 13 och vara tillgänglig dygnet runt. Tjänsten ska utformas i samverkan med berörda aktörer.

SOS Alarm kan utveckla kompletterande tjänster (utöver ovanstående bastjänst) och erbjuda berörda aktörer dessa tjänster mot ersättning.

Telefonnummer avseende försvunna barn

SOS Alarm ska svara för journumret för försvunna barn, 116 000, som EU-kommissionen samt Europaparlamentet och rådet har beslutat ska finnas i unionens alla medlemsländer. 116 000 ska verka i nära anknytning till nödnumret 112.

SOS Alarm ska dygnet runt ta emot samtal om försvunna barn och vidarebefordra dem till ansvariga myndigheter och där så är möjligt stödja utredningsarbetet.

Syftet med ett EU-gemensamt journummer för försvunna barn är att det dygnet runt ska gå att ringa ett och samma telefonnummer, 116 000, oavsett i vilket EU-land man befinner sig i. Via journumret ska erbjudas stöd för föräldrar med svensk hemvist, men som befinner sig i andra EU-länder, om en sådan händelse inträffar.

Nödlarmstjänst från fordon, eCall

SOS Alarm ska under 2018 svara för drift och underhåll av den larmcentralinfrastruktur, i form av datasystem och organisation, för eCall som är nödvändig för att kunna ta emot och hantera eCall-samtal på ett korrekt sätt i enlighet med Europaparlamentets och Rådets beslut nr 585/2014/EU.

SOS Alarm ska samverka med berörda aktörer för att säkerställa att den EU-omfattande eCall-tjänsten fungerar fullt ut med dess kompatibilitet, interoperabilitet, kontinuitet och överrenstämmelse.

SOS Alarm kan utveckla kompletterande tjänster (utöver ovanstående bastjänst) och erbjuda berörda aktörer dessa tjänster mot ersättning.

ALARMERINGSAVTAL

mellan

Svenska staten (nedan kallad staten)

och

SOS Alarm Sverige Aktiebolag, org. nr 556159-5819
(nedan kallat SOS Alarm)



1 Bakgrund

SOS Alarm bildades 1972 i syfte att samordna samhällets alarmeringsfunktioner och möjliggöra snabba och effektiva hjälpinsatser. SOS Alarm ska även vara en resurs i samhällets krisberedskap. Bolaget ägs idag gemensamt med 50 procent vardera av svenska staten och SKI. Företag AB, ett dotterbolag inom Sveriges Kommuner och Lands-
ting. Verksamheten bedrivs i SOS-centraler.

Räddningstjänsten ska enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt. Kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänst ska samarbeta med varandra och se till att det finns anordningar för alarmering av räddningsorganen.

En av förutsättningarna för effektiva räddningsinsatser är att räddningsorganen larmas så tidigt som möjligt. Det är därför viktigt att det finns väl fungerande anordningar som ständigt kan ta emot och behandla larm.

Lika viktigt är det att den som har tagit emot larmet också snabbt kan vidarebefordra det till det räddningsorgan som ska göra insatsen. Endast ständigt bemannade alarmeringscentraler uppfyller dessa krav. Genom att erbjuda staten, kommuner och landsting att teckna avtal om anslutning till SOS Alarm skapas förutsättningar för en obruten larmkedja.

Enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) ska hälso- och sjukvården vara lätt tillgänglig och så organiserad att allmänheten lätt kan komma i kontakt med vårdgivaren. Detta kräver bl.a. att det finns anordningar för en effektiv alarmering av ambulanssjukvården.

Post- och telestyrelsen har tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK).

Enligt LEK ska den som tillhandahåller en allmänt tillgänglig telefonutjäst dels medverka till att nödsamtal utan avbrott kan förmedlas avgiftsfritt för användaren i den mån det är tekniskt genomförbart, dels tillhandahålla den som mottar nödsamtal lokaliseringssuppgifter.

Post- och telestyrelsen får meddela föreskrifter om på vilket sätt dessa skyldigheter ska fullgöras och om undantag från skyldigheterna.

Telefonutjäst definieras i LEK som en elektronisk kommunikationstjäst som innebar möjlighet att ringa upp eller ta emot samtal via ett eller flera nummer inom en nationell eller internationell nummerplan, inklusive nödsamtal. Allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjäster får endast tillhandahållas efter anmälan till Post- och telestyrelsen.

Regler om tystnadsplikt för larmoperatörer inom SOS Alarm finns i lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler.

- I Östersjöregionen och inom den Europeiska unionen (EU) sker ett kontinuerligt harmoniserings- och utvecklingsarbete kring det europeiska nödnumret 112. Det är viktigt att SOS Alarm deltar aktivt i detta samarbete och att Sverige kontinuerligt anpassar den nationella 112-verksamheten till de krav som överenskomms inom EU.

Det gäller både det mer allmänna 112-direktivet om samhällsomfattande tjäster (Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG den 7 mars 2002) och mer specifika 112-krav, exempelvis geografisk positionering av mobiltelefonsamtal (Kommissionens rekommendation av den 25 juli 2003/K(2003) 2657).

Rakel (Radiokommunikation för effektiv ledning) är ett gemensamt radiokommunikationssystem för organisationer i samhället som arbetar med allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Sådana aktörer är statliga myndigheter, kommuner, landsting och kommersiella verksamhetsutövare som till exempel elleverantörer och einärsföretag. SOS Alarm, som i enlighet med detta avtal har uppdrag från staten att svara för samhällets alarmering, ska även ha till uppgift att medverka till att säkerställa en effektiv kommunikationssamordning i Rakel och att bidra med sina resurser till samhällets krisberedskap.

2 Avtalets syfte

Avtalets syfte är att säkerställa en effektiv SOS-tjänst (se [bilaga 1](#)) och skapa möjligheter att allkalla eller annars komma i förbindelse med polis, statlig eller kommunal räddningstjänst samt ambulans.

3 SOS Alarms åtaganden

SOS Alarm åtar sig följande uppgifter:

- 3.1 SOS Alarm ska driva SOS-centraler som upprätthåller SOS-tjänsten för nödnumret 112 i hela landet samt erbjuda samtliga kommuner, landsting och statliga räddningsorgan att träffa avtal för anslutning till denna tjänst (se [bilaga 1](#) och [bilaga 5](#)).
- 3.2 Vid SOS-centralerna ska SOS Alarm ta emot och behandla eller – när fullständig larmbehandling inte ska ske inom SOS-centralen – vidarekoppla nödsamtal från allmänheten som befordras på ett i nummerplan fastställt gemensamt nödnummer 112 (SOS-tjänsten).

Åtagandet omfattar endast de samtal som av teleoperatörerna vidarebefordras i enlighet med de lagar och föreskrifter som Post- och telestyrelsen tillämpar för operatörerna.

Även nödanrop som inkommer via texttelefonanrop från funktionshindrade med särskilt godkänd utrustning ska behandlas på motsvarande sätt.

- 3.3 SOS Alarm ska förse SOS-centralerna med en organisation och en teknisk utrustning som möjliggör en säker och effektiv alarmeringsverksamhet och därvid uppfylla minst de funktionella krav på verksamheten som är beskrivna i [bilaga 2](#) till avtalet.
- 3.4 SOS Alarm ska kunna tillhandahålla landstäckande radiokommunikation i Rakel i takt med att systemet byggs ut och medverka till en effektiv kommunikationssamordning.

SOS Alarm ska kunna administrera, utveckla och erbjuda samordningstjänster kopplat till Rakel för stat, landsning och kommuner bl a för att skapa och administrera kommunikationsgrupper som underlättar samverkan mellan berörda aktörer och organisationer.

- Det analoga system som upprätthålls av SOS Alarm ska successivt ersättas av Rakelsystemet i den takt som detta system byggs ut. Under en treårig övergångsperiod ersätter staten SOS Alarm för kostnaden av dubbla system, vilket regleras i särskild ordning. Ett särskilt avtal ska tecknas om hur ersättningen för dubbla system ska reduceras från och med 2012.
- 3.5 SOS Alarm ska nyttja positionering av 112-samtal där så är möjligt i fast och mobil telefon i syfte att effektivisera larmhanteringen.
- 3.6 SOS Alarm ska certifiera verksamheten i enlighet med berörda ISO-normer eller motsvarande samt i övrigt vidta sådana åtgärder som syftar till att utveckla och upprätthålla hög kvalitet i verksamheten.
- 3.7 SOS Alarm ska ansvara för samhällsinformation avseende 112-numrets användning.
- 3.8 SOS Alarm ska utveckla SOS-tjänstens innehåll i takt med omvärldens behov, samhällets förändringar och teknikens möjligheter. Särskilda projektmedel avsätts för utvecklingsarbete enligt separat överenskommelse under perioden.
- 3.9 SOS Alarm ska följa och på lämpligt sätt aktivt medverka i det internationella samarbetet och den internationella utvecklingen på området samt vid behov även föreslå och initiera gemensamma och/eller gränsöverskridande utvecklingsprojekt inom ramen för Alarmeringsavtalet.
- 3.10 SOS Alarm ska medverka till att erfarenheter från olyckor och kriser tillvaratas på sådant sätt att samhällets möjligheter att förebygga och möta sådana olyckor och kriser kontinuerligt förbättras genom att delta i samarbete med andra berörda myndigheter och organisationer.
- 3.11 SOS Alarm ska utse, sammankalla och ansvara för det s.k. 112-rådet. Rådets syfte och mål framgår av [bilaga 3](#).
- 3.12 SOS Alarm får inte utan regeringens medgivande besluta om ändringar i vilka nödsituationer alarmering får ske med utnyttjande av det gemensamma nödnumret (se [bilaga 5](#)).
- 3.13 SOS Alarm ska senast den 1 mars varje år avlämna en årlig verksamhetsrapport samt en ekonomisk särredovisning av 112-tjänsten till Regeringskansliet.

Verksamhetsrapporten ska särskilt beakta verksamhetens utveckling med hänsyn till bl.a. kostnads- och nyttoaspekter, investeringar, effektiviseringsåtgärder och uppnådda produktivitetförbättringar samt med tydlighet redovisa hur det statliga anslaget har förbrukats över verksamhetens olika delar.

- 3.14 SOS Alarm ska på begäran lämna regeringen eller annan som regeringen bestämmer tillträde till alla anläggningar samt lämna de upplysningar och handlingar som behövs för kontroll av att åtagandena som följer av detta avtal uppfylls.
- 3.15 SOS Alarm ska se till att erforderlig personal kan disponeras för verksamheten under höjd beredskap. För detta ändamål ska nödvändiga kontakter tas med den myndighet som ansvarar för krigsplacering av totalförsvarets pliktpersonal.
- 3.16 SOS Alarms skyldigheter enligt detta avtal ska kunna fullgöras även vid större krissituationer eller sådana extraordinära händelser som definieras i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredsud och höjd beredskap.

SOS Alarm ska därför, i syfte att stärka sin robusthet och sin förmåga att fungera även i större krissituationer och vid extraordinära händelser, årligen analysera, värdera, sammanställa och redovisa om det finns risker och sårbarheter som allvarligt kan försämra SOS Alarms förmåga att utföra sina skyldigheter enligt detta avtal.

- 3.17 Inom ramen för alarmeringsavtalet ska SOS Alarm på uppdrag av behöriga myndigheter, samt på eget initiativ, vidareförmedla information till tjänsteman i beredskap (TIB) och ledningsfunktionerna hos:

1. de centrala statliga myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskap enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap
2. Regeringskansliet
3. andra centrala statliga myndigheter som av regeringen utpekats i särskilt regeringsbeslut som innehavare av TIB- eller ledningsfunktion.

Inom ramen för uppdraget att vidareförmedla information ingår att upprätta och kontinuerligt uppdatera nödvändiga kontaktuppgifter.

- 3.18 SOS Alarm åtar sig att aktivt medverka i statens kommande projekt att utveckla metoder för kriskommunikation vid större händelser, till exempel ett särskilt informationsnummer, inkallning, varning och inhämtning av information, i syfte att avlasta nödnumret 112.

4 Statens ersättning

- 4.1 Den årliga ersättningen till SOS Alarm regleras i budgetpropositionen samt i eventuell tilläggsbudget och förutsätter riksdagens beslut.

Kostnadsberäkningen framgår av bilaga 4. Ersättningen ska utbetalas halvårsvis i förskott i två lika rater den 1 januari respektive den 1 juli.

- 4.2 Kostnaden för att eventuellt genomföra en utveckling utifrån vad som nämns i 3.18 regleras inte i detta avtal utan beslutas i särskild ordning.

5 Övriga bestämmelser

- 5.1 SOS Alarm är befriat från påföljd för underlåtenhet att fullgöra förpliktelser enligt detta avtal, om underlåtenheten har sin grund i omständigheter vilka ligger utom SOS Alarms kontroll och som förhindrar eller allvarligt försvårar fullgörandet av förpliktelsen. Så snart hindret upphört ska förpliktelsen fullgöras på avtalat sätt.

Såsom befriande omständighet ska till exempel anses sådana fel eller brister i nätoperatörernas leverans av tjänster, vilka inte förorsakats av SOS Alarm samt arbetskonflikt, eldsvåda eller översvämning i SOS-centralens lokaler. Om SOS Alarm önskar åberopa en befrielsegrund eller om en sådan har upphört ska Staten skriftligen underrättas därom utan dröjsmål.

SOS Alarm vidkänns att åtagandena enligt detta avtal bl.a. syftar till att garantera SOS-tjänsten även vid extraordinära händelser i samhället och höjd beredskap. SOS Alarm äger därmed inte rätt att åberopa ovan angivna befrielsegrunder i de fall SOS Alarm inte vidtagit sådana åtgärder som enligt avtalet åvilar SOS Alarm (se avsnitt 3.16).

- 5.2 Avtalet, som ersätter det tidigare gällande avtalet, löper från och med den 1 januari 2009 tills vidare med 6 månaders uppsägningstid. Uppsägning ska göras skriftligen.

Avtalet har upprättats i två exemplar, varav avtalsparterna förvarar varsitt.

Stockholm den 5.12 2008


Svenska staten

Stockholm den 5.12 2008


SOS Alarm Sverige AB

SOS-tjänsten

En SOS-operatör ska genom intervju primärt fastställa vad som har hänt, och var det har hänt. Med ledning därav ska SOS-operatören avgöra vilken eller vilka hjälpinsatser som behövs.

- Vid samtal som avser behov av kommunal räddningstjänst och samtal avseende brådskande behov av ambulanssjukvård utför SOS-operatören, där särskild överenskommelse träffats med ansvarig organisation, fullständig intervju för vidare handläggning med t.ex. prioritering, utalarmering, rådgivning, planering, dirigering, statushantering, registrering och rapportering. Om särskild överenskommelse inte har träffats ska abonnenten, efter den primära intervjun, vidarekopplas till av ansvarig organisation anvisat telefonnummer.
- Vid samtal som avser behov av omedelbar polishjälp (polisalarm) och tips till tullen och polisen om narkotikasmuggling (narkotika-ups) samt behov av statlig räddningstjänst (sjöräddning, flygräddning, fjällräddning m.m.) ska SOS-operatören vidarekoppla samtalet till, av respektive ansvarig organisation anvisade telefonnummer, såvida annat inte överenskommit.
- Vid samtal som avser behov av kontaktande med jourhavande funktioner ska SOS-operatören, beroende på överenskomna rutiner, vidarekoppla, hänvisa eller på annat sätt ta hand om den hjälpsökande.
- SOS-operatören ska förvissa sig om att de hjälpsökande som vidarekopplas får svar, antingen genom personlig eller teknisk kontroll.

Funktionella krav på alarmeringsverksamheten

1. En SOS-central ska i alla delar uppfylla Regler för larmcentraler, SSF 136 och Regler för mekaniskt Inbrottskydd SSF 200.
2. Säkerhetsskyddet i verksamheten ska följa vad som föreskrivs i säkerhetsskyddslag (1996:627).
3. Medelsvarstiden för 112-samtal ska vara högst 8 sekunder. Högst 8 procent av samtalen på det gemensamma nödnumret ska ha en medelsvarstid som överstiger 15 sekunder. Ingen som ringer på det gemensamma nödnumret ska normalt behöva vänta på svar längre än 30 sekunder. Antalet samtal med svarstider mellan 0 och 15 sekunder, mellan 15 och 30 sekunder samt ev. samtal med svarstider överstigande 30 sekunder ska mätas och registreras regelbundet. En analys av dessa mätresultat ska göras och årligen återkopplas till Regeringskansliet.
4. SOS Alarm ska ansvara för att alla operatörer har en generell SOS-kompetens som årligen kontrolleras genom certifiering. SOS-kompetensen ska garantera att operatören kan hantera 112-samtal av alla kategorier på ett tillförlitligt sätt.

112-rådet

Efter samråd med Regeringskansliet bildade SOS Alarm det s.k. 112-rådet år 2002. I rådet ingår myndigheter och organisationer som samarbetar kring nödnumret 112.

Rådets sammansättning kan variera men 'kärnan' utgörs av företrädare för ett femtontal organisationer och myndigheter, bl.a. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Post- och telestyrelsen (PTS), Rikspolisstyrelsen (RPS), Socialstyrelsen, Tullverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Transportstyrelsen och intresseorganisationen Svenges Kommuner och Landsing. Rådet är en mötesplats för strategisk samverkan utöver den dagliga operativa verksamheten.

112-rådets uppgift är att fördöpande fungera som förslagsställare, rådgivare och referensorgan till SOS Alarm för SOS-tjänstens funktion, utformning och utveckling.

Rådet ska med särskild uppmärksamhet följa upp implementeringen av Alarmeringsavtalet mellan Staten och SOS Alarm samt vid behov föreslå ändringar i avtalet (inkl. bilagorna).

Förslag, rapporter m.m. som SOS Alarm avser tillställa Regeringskansliet ska normalt dessförinnan ha förankrats i 112-rådet.

Exempel på frågor som behandlas i rådet är:

- utveckling av SOS-tjänsten,
- utbildning och kompetenskrav,
- utvärderingar, kvalitetsmätningar och nyckeltal
- informationspolicy och invandrarinformation
- teknikstöd,
- EU och internationell samverkan, samt
- hemställan och redovisning till Regeringskansliet.

112-rådet sammanträder normalt 3 gånger per år på kallelse av SOS Alarm. Konstituerande möte ägde rum den 20 november 2002.

112-rådet syftar till att uppfylla viktiga funktioner såsom bl.a. uppföljningen av Alarmeringsavtalet mellan staten och SOS Alarm samt SOS-tjänstens långsiktiga utveckling.

Statens ersättning 2009-2011

Ersättningen från staten till SOS Alarm för SOS-tjänsten (nödnumret 112) bygger på Alarmeringsavtalets substantiella innehåll och det ekonomiska underlag som SOS Alarm, lämnat till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet).

Parterna har enats om att full kostnadstäckning för SOS-tjänsten uppgår till högst 174 mnkr/år för treårsperioden 2009-2011.

Om det visar sig att de verkliga kostnaderna blir lägre än 174 mnkr/år skall avvikelsen avräknas mot nästkommande år.

<u>Kostnadsfördelning per år</u>	<u>mnkr</u>
Statens grundanslag	174,0
Ersättning för drift av dubbla radiosystem under treårsperioden	10,0
Summa	184,0

Nödnumret 112 ska i nödsituationer användas för alarmering av följande hjälporgan/hjälpbefov

- 1) Ambulans
- 2) Flygambulans
- 3) Jourhavande läkare
- 4) Kommunal räddningstjänst
- 5) Polisen
- 6) Fjällräddningstjänst (Polisen)
- 7) Flygräddningstjänst (Luftfartsstyrelsen)
- 8) Sjöräddningstjänst (Sjöfartsverket)
- 9) Miljöräddningstjänst till sjöss (Kustbevakningen)
- 10) Räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen (Ämnsstyrelsen)
- 11) Socialjour
- 12) Tullverket (narkotikaops)
- 13) Giftinformation

-
- 14) Jourhavande präst
 - 15) Jourhavande tandläkare

De ovan under 1-13 angivna alarmeringstjänsterna ska vara avgiftsfria. För övriga alarmeringstjänster har SOS Alarm rätt att ta ut skälig avgift genom avtal med berörd organisation.



SA

KONSORTIALAVTAL

avseende SOS Alarm Sverige AB, organisationsnummer 556159-5819, nedan "SOS Alarm", mellan svenska staten, nedan "Staten" och Förenade Kommunföretag AB, nedan "FKF", gemensamt kallade "Ägarna".

INLEDNING

Mellan Ägarna har denna dag träffats följande konsortialavtal. Detta avtal ersätter från och med ikraftträdandedatum enligt § 11 till alla delar Konsortialavtal avseende SOS Alarm träffat den 28 mars 2003.

ÄNDAMÅL

SOS Alarm skall genom att driva erforderligt antal SOS-Centraler täckande hela landet samordna och tillgodose Statens, kommunernas och landstingens behov av alarmering och därmed förenlig verksamhet, varvid även en ändamålsenligt regional och lokal förankring av SOS Alarm skall eftersträvas. Bolaget har rätt att på marknadsmässiga villkor bedriva viss kommersiell verksamhet.

Som grund för verksamheten har Staten genom ett alarmeringsavtal uppdragit åt SOS Alarm att svara för mottagning, analys och vidarekoppling av telefonsamtal på ett för hela landet gemensamt nödnummer, för närvarande 112.

- § 1 Ägarna innehar samtliga aktier i SOS Alarm.
- § 2 SOS Alarm skall ha ett aktiekapital av minst två miljoner och högst åtta miljoner kronor. Aktierna skall vara uppdelade på två serier omfattande serie A motsvarande 50 procent av aktierna och rösterna och serie B motsvarande resterande 50 procent av aktierna och rösterna.

Samtliga aktier av serie A ägs av Staten och samtliga aktier av serie B ägs av FKF.

- § 3 Aktieägare får under avtalstiden inte överlåta aktier i SOS Alarm utan den andra aktieägarens i förväg inhämtade skriftliga samtycke.

Om aktieöverlåtelse övervägs skall den aktieägare som avser överlåta sina aktier (varvid noteras att överlåtelse av del av aktieinnehavet inte får ske) först bereda

den andre aktieägaren tillfälle att förvärva aktierna. Möjlighet att förvärva aktier skall erbjudas den andre aktieägaren i förhållande till dennes aktieinnehav i SOS Alarm. Förvärvspriset per aktie skall motsvara det högsta av aktiens kvotvärde eller aktiens andel av SOS Alarm-koncernens egna kapital enligt senast fastställda koncernbalansräkning. Eventuella dolda reserver skall därvid inte inräknas.

Om aktieöverlåtelse med den andre aktieägarens samtycke sker till part, som inte redan är aktieägare i SOS Alarm, skall den överlåtande parten vara skyldig att på den andre aktieägarens begäran tillse att köparen inträder som part i detta avtal och därvid övertager överlåtande parts samtliga rättigheter och skyldigheter enligt avtalet.

§ 4 § 3 ovan gäller inte beträffande överlåtelse av Statens eller FKF:s aktier i SOS Alarm (varvid samtliga aktier skall ingå i överlåtelsen) till ett av respektive part helägt dotterbolag. Vid sådan överlåtelse skall respektive dotterbolag till övriga avtalsparter bekräfta att man är införstådd med, och accepterar, detta avtals bestämmelser. En överlåtelse av aktier till dotterbolag enligt denna § 3 befriar inte överlåtande part från de olika förpliktelser som åvilar vederbörande enligt detta avtal.

§ 5 Ägarna är överens om att målet för SOS Alarm är att uppvisa långsiktig värdetillväxt med finansiell stabilitet. Verksamheten utvärderas utifrån av Ägarna gemensamt satta avkastningskrav och de krav som finns i Statens avtal med bolaget avseende nödsamtalfunktionen.

Utdelning till Ägarna skall ske enligt fastlagd utdelningspolicy. Vid utdelning skall hänsyn tas till framtida marknadsförutsättningar och investeringsbehov för att bibehålla en acceptabel soliditetsnivå.

§ 6 Om Ägarna är överens om kapitaltillskott till SOS Alarm skall detta tillskjutas i proportion till respektive parts andel av aktier och röster i bolaget.

§ 7 Styrelsen för SOS Alarm skall bestå av lägst fem och högst nio ledamöter (inklusive ordförande). Ledamöterna har inga suppleanter.

Inför beslut vid årsstämma om styrelsens sammansättning fram till nästkommande årsstämma skall Ägarna gemensamt nominera ordförande i styrelsen.

Därutöver nominerar Ägarna vardera lägst två och högst fyra ledamöter.

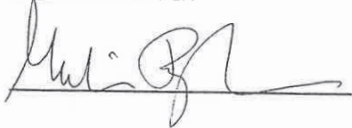
Styrelsen är beslutsför när minst hälften av styrelsens ledamöter är närvarande. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst.

- § 8 Tvist som rör tolkningen eller tillämpningen av detta avtal skall slutligt avgöras genom skiljedom i Stockholm enligt Regler för Stockholms Handelskammarens Skiljedomsinstitut. Skiljenämnden skall bestå av en skiljeman.
- § 9 Detta avtal gäller från och med ikraftträdandedatum enligt § 11, tills vidare. Envar part har rätt att när som helst bringa avtalet till upphörande med iakttagande av en uppsägningstid om tolv månader. Uppsägning skall ske i skriftlig form till övriga avtalsparter.
- § 10 Om Parterna inte kan enas om vad som bör gälla för SOS Alarms verksamhet skall Staten vara berättigad att påkalla köp av den andre aktieägarens samtliga aktier i SOS Alarm. Sådan påkallelse skall ske skriftligen senast tre månader efter det att Staten till den andre aktieägaren meddelat att Staten anser förhandlingarna mellan parterna vara avslutade utan att överenskommelse har kunnat nås.
- Den andre aktieägaren skall om påkallelse sker vara skyldig att sälja sina aktier i SOS Alarm till Staten till ett pris som Ägarna kommer överens om. Om överenskommelse om pris inte kan träffas mellan Ägarna inom tre månader från datum för Statens påkallelse skall aktiepriset slutligt bestämmas genom skiljedom i enlighet med vad som anges i § 8 ovan, varvid aktievärderingen skall ske enligt grunderna för aktiebolagslagen (SFS 2005:551) 22 kap. 2 § fjärde stycket.
- § 11 Detta avtal träder i kraft den 29 december 2006.

Detta avtal har upprättats i två originalexemplar, varav parterna tagit var sitt.

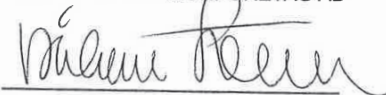
Ort: Stockholm
Datum: 20 dec 2006

SVENSKA STATEN



Ort: Stockholm
Datum: 2006-12-21

FÖRENADE KOMMUNFÖRETAG AB



MSBs Dnr. 2012-184
Avtalsnr. 70537SOS

SAMVERKANSAVTAL

MELLAN

SOS ALARM SVERIGE AB

OCH

**MYNDIGHETEN FÖR SAMHÄLLSSKYDD OCH
BEREDSKAP**

SOS ALARM SVERIGE AB, 556159-5819, Box 5776, 114 87 STOCKHOLM,
nedan kallat "SOS Alarm",

och

MYNDIGHETEN FÖR SAMHÄLLSSKYDD OCH BEREDSKAP, 202100-5984,
651 81 KARLSTAD, nedan kallat "MSB"

har per denna dag träffat följande

SAMVERKANSAVTAL

1. BAKGRUND

SOS Alarm ägs till 50 procent av Staten och till 50 procent av Sveriges Kommuner och Landsting.

MSB:s uppgift är att utveckla och stödja samhällets förmåga att hantera olyckor och kriser. MSB ska bidra till att samhället förebygger händelser och att det finns beredskap för dessa när de inträffar. MSB ska också ge stöd när en allvarlig olycka eller kris inträffar.

SOS Alarm har till syfte att samordna samhällets alarmeringsfunktioner och möjliggöra snabba och effektiva hjälpinsatser. SOS Alarms verksamhet regleras bland annat i lag (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler. Härutöver har SOS Alarms uppdrag preciserats i avtal med staten ("Alarmeringsavtalet").

I Alarmeringsavtalet regleras bland annat att SOS Alarm på uppdrag av behöriga myndigheter, samt på eget initiativ, ska vidarekoppla information till tjänsteman i beredskap (TiB). Detta rör information om olyckor och kriser eller information om händelser som kan leda till olyckor och kriser (i denna mening nämnd information kallas gemensamt fortsättningsvis för "Krisinformation").

I kommittédirektiv (2011:106) har regeringen beslutat att tillsätta en utredning som bland annat ska bedöma och föreslå vilka krisberedskapstjänster som ska ingå i samhällets alarmeringstjänst. I direktivet betonas att en samordnad alarmeringstjänst är en viktig grund för samhällets skydd mot olyckor och kriser.

Syftet med ett samverkansavtal mellan MSB och SOS Alarm är att öka förmågan till samverkan och samordning bland ansvariga aktörer i samhällets krisberedskap. SOS Alarms ovan nämnda uppgifter enligt Alarmeringsavtalet mellan staten och SOS Alarm leder genom detta samverkansavtal till en effektivare krishantering. Dessutom medför avtalets grund- och tilläggstjänster att utbudet av tjänster och prissättning blir mer enhetliga för "TiB-myndigheterna".

SOS Alarm har i syfte att kunna hantera och vidareförmedla Krisinformationen, inrättat en särskild central krisberedskapsfunktion i Stockholm ("KBX").

Parterna har nu kommit överens om att teckna ett nytt Samverkansavtal där MSB och de myndigheter som enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap ska ha tjänsteman i beredskap, TiB-myndigheterna, med stöd av detta Samverkansavtal kan dels ansluta till en viss grundtjänst (vidareförmedlingstjänst), och dels avropa vissa tilläggstjänster.

Parterna har i anledning av ovanstående kommit överens om följande.

2. AVTALET

Avtalet består av detta dokument samt härtill fogade bilagor.

I den mån det i detta avtal och bilagor förekommer mot varandra stridande villkor ska de gälla i nedan angiven ordning.

1. Anslutningsavtalet (varvid en mall finns bilagd detta avtal)
2. Detta Samverkansavtal
3. Krisinformation (Bilaga 1)
4. Grundtjänsten (Bilaga 2)
5. Tilläggstjänster (Bilaga 3)
6. Mall Anslutningsavtal (Bilaga 4)

Avsikten är, efter överenskommelse mellan SOS Alarm och MSB, att Bilagorna 1 – 3 ska uppdateras kontinuerligt baserat på MSB:s och TiB-myndigheternas behov. En sådan förändring av bilagorna får dock endast avse att parterna lägger till nya typer av Krisinformation eller nya tjänster. När parterna kommit överens om att en bilaga ska ändras, ska den undertecknas av för parterna behöriga personer, ersätta tidigare version av bilagan och fogas till detta avtal.

3. SAMVERKANSAVTALETS OMFATTNING

Detta avtal reglerar vissa samverkanstjänster rörande Krisinformation, där MSB och TiB-myndigheterna har rätt att dels ansluta sig till en grundtjänst, och dels avropa vissa tilläggstjänster.

Samverkansavtalet gäller även vid höjd beredskap.

Avtalade tjänster är begränsade till de typer av Krisinformation som framgår av Bilaga 1. Innehållet i Krisinformationen som SOS Alarm tillhandahåller enligt detta avtal är vidare, förutom de begränsningar som finns i tjänstebeskrivningarna, generellt begränsade till att

- a) olyckorna eller kriserna inträffar eller befars inträffa i Sverige eller på annan geografisk plats av betydelse för svenska intressen och/eller svenska personer med hemvist i Sverige
- b) Krisinformationen enligt SOS Alarms bedömning, kan antas vara av intresse för TiB-myndigheterna och att
- c) Krisinformationen finns tillgänglig hos SOS Alarm.

4. GRUNDTJÄNSTEN

MSB och TiB-myndigheterna äger rätt, att under avtalstiden ansluta sig till den grundtjänst som framgår av Bilaga 2 ("Grundtjänsten").

5. TILLÄMPNINGSANVISNINGAR

MSB och SOS Alarm kan överenskomma mer detaljerat om parternas samarbete i särskilda tillämpningsanvisningar ("Tillämpningsanvisningar").

6. SÄRSKILD TILLÄMPNINGSANVISNING FÖR MSB

MSB kan dessutom uppdra åt SOS Alarm att kontakta myndigheter och organisationer, utöver TiB-myndigheterna, för att de ska kunna kontakta förmedla information till MSB från vissa andra samhällsviktiga myndigheter och organisationer. Dessutom kan MSB uppdra åt SOS Alarm att vidareförmedla vissa internationella larm och uppföljningsmeddelanden. Detta förutsätter dock att det finns reglerat i särskilda av parterna överenskomna Tillämpningsanvisningar.

7. SAMVERKAN OCH SAMRÅD

Representanter för MSB och SOS Alarm ska fortlöpande träffas för utvärdering av samarbetet, framtagning av Tillämpningsanvisningar samt annat informationsutbyte som främjar samarbetet mellan parterna. Nämnda parter är överens om att gemensamt utarbeta rutiner för samarbetet genom att bland annat träffas två gånger per år för samråd och uppdatering av Tillämpningsanvisningar samt för uppföljning av anslutningsgraden av TiB-myndigheter i syfte säkerställa ett långsiktigt samarbete. SOS Alarm är sammankallande till mötena. Härutöver äger vardera parten kalla till möte, då det finns särskilda behov för detta.

SOS Alarm och MSB ska också var för sig och tillsammans aktivt informera TiB-myndigheterna avseende möjligheterna till att ansluta till Grundtjänsten och påtala vikten av att en effektiv krishantering bygger på att samtliga TiB-myndigheter ansluter till detta samverkansavtal. Innehållet i nämnda informationsinsatser ska närmare överenskommas mellan parterna snarast möjligt efter detta avtals undertecknande.

8. UTBILDNING

SOS Alarms operatörer vid KBX ska genomgå viss utbildning. MSB bistår med föreläsningar inom följande områden:

- Samhällets krisberedskap och tillhörande lagstiftning såsom
 - förordning om krisberedskap och höjd beredskap
 - förordning om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
 - lagen om skydd mot olyckor
- ansvarsförhållanden och roller mellan aktörerna i samhällets krisberedskap
- statlig och kommunal räddningstjänst, organisation, ansvarsområden, resurser samt kontaktvägar
- övrigt som är relevant och överenskommet mellan parterna

Utbildningen ska hållas i SOS Alarms lokaler och vid tillfällena som parterna kommer överens om.

9. MSB:S ÅTAGANDEN

MSB ska:

- tillhandahålla och fortlöpande uppdatera alla de instruktioner och relevanta övriga uppgifter som åvilar MSB och som behövs för att SOS Alarm ska kunna fullgöra sina åtaganden enligt detta avtal

- tillhandahålla föreläsningsspass för SOS Alarms operatörer enligt punkt 8 samt utbilda SOS Alarms personal i förhållanden och rutiner som gäller för MSB
- hålla för egen kommunikation med SOS Alarm nödvändiga telefon- och teledataledningsabonnemang, (t ex telesystem och radiokommunikationssystemet Rakel; dock ej SOS Alarms abonnemang för anslutning till Rakelnätet)
- hålla för tjänsternas utförande och för kommunikation via SOS Alarm nödvändig kommunikationsteknik och utrustning.

10. TILLÄGGSTJÄNSTER

MSB och samtliga TiB-myndigheter äger rätt, under avtalstiden och av SOS Alarm, att avropa en eller flera av de tilläggstjänster som framgår av [Bilaga 3](#) ("Tilläggstjänster"). Parterna kan också avtala om andra tjänster som avropande part önskar och som parterna överenskommer.

Vid avrop av tilläggstjänsten Samverkanskonferenser, ansvarar den avropande parten för att skapa förutsättningar för regional och/eller sektoriell samordning.

11. ANSLUTNINGS- OCH AVROPSFÖRFARANDE

Anslutning till Grundtjänsten ska ske genom användande av den mall för Anslutningsavtal som framgår av [Bilaga 4](#) ("Anslutningsavtal"). I Anslutningsavtalets Bilaga A ska också anges de Tilläggstjänster som anslutande part valt att avropa samt eventuella övriga tjänster som parterna avtalat om. Bilaga A ska fortlöpande uppdateras vid avrop och avtal om Tilläggstjänster respektive övriga tjänster. Särskild överenskommelse ska i varje enskilt fall träffas med SOS Alarm angående leveranstider.

12. INFORMATIONSFÖRMEDLING

Varje TiB-myndighet ansvarar för att SOS Alarm enligt lag har rätt att vidareförmedla den Krisinformation som TiB-myndigheten delger SOS Alarm. Såvida ej annat anges i Anslutningsavtalet, äger SOS Alarm också rätt att delge sådan Krisinformation till samtliga TiB-myndigheter.

13. ANSVARFÖRSÄKRING OCH ANSVARSBEGRÄNSNING

För skador som SOS Alarm genom oaksamhet vållar MSB, TiB-myndigheter eller annan part som SOS Alarm utför tjänster med stöd av detta avtal (inklusive Anslutningsavtal), vid felaktigt eller bristfälligt utförande av tjänst, ska ersättning utgå i de fall, i den omfattning och högst med det belopp för vilka SOS Alarm i det aktuella fallet erhåller ersättning från sitt försäkringsbolag enligt andra stycket i denna paragraf. Den i föregående meningen angivna begränsningen äger dock inte tillämpning om skadan uppkommit genom uppsåtlig handling av SOS Alarm eller om SOS Alarm vållat skadan genom grov vårdslöshet.

SOS Alarm har hos försäkringsbolaget Skandia en ansvarsförsäkring med högsta ersättningsbelopp om 40 miljoner kr per skadetillfälle samt maximerad till 80 miljoner kr per år. SOS Alarm ska under hela avtalstiden upprätthålla en ansvarsförsäkring med ersättningsbelopp som minst uppgår till de ovan nämnda maximibeloppen. En förutsättning för att MSB, TiB-myndigheter eller annan part ska kunna göra gällande anspråk på ersättning enligt ovan, är att sådant anspråk framställs skriftligen senast sextio (60) dagar före den/de preskriptionsfrister som anges i ovan nämnda försäkringsvillkor och att SOS Alarm även i övrigt är bibehållen sin rätt att framställa motsvarande krav gentemot sitt försäkringsbolag. I händelse av att ett skadefall aktualiseras ska båda parter aktivt medverka till att minimera skadan.

14. ERSÄTTNING OCH BETALNINGSVILLKOR

MSB ska för Grundtjänsten utge ett belopp om tre miljoner femhundra tusen (3 500 000) kr per år.

Beloppet ska erläggas kalenderårsvis i förskott, mot faktura från SOS Alarm med förfallodag den 31 januari det aktuella året.

Länsstyrelserna ska för Grundtjänsten utge ett belopp om sextusenfemhundra (6 500) kr per månad.

Övriga TiB-myndigheter ska för Grundtjänsten utge ett belopp om åttatusen (8 000) kr per månad.

Beloppen ska erläggas kalenderårsvis i förskott, mot faktura från SOS Alarm med förfallodag den 31 januari det aktuella året.

All ersättning som avser Länsstyrelserna och övriga TiB-myndigheter som anges i denna punkt har fastställts av SOS Alarm, utan medverkan från MSB, och utifrån affärsmässiga förutsättningar och principer.

MSB och TiB-myndigheterna ska för avropade Tilläggstjänster erlægga de belopp som anges i Bilaga 3. Om inte annat anges i Bilaga 3, ska nämnda ersättning betalas kvartalsvis i efterskott mot faktura från SOS Alarm med förfallodag 31/1, 30/4, 31/7 och 31/10.

Beloppen ovan avser exklusive eventuella mervärdskatter.

15. AVTALSTID

Detta avtal gäller från och med avtalets undertecknande och för en period av två (2) år. Om inte avtalet har sagts upp senast sex (6) månader före avtalstidens utgång, förlängs avtalet automatiskt att gälla tillsvidare i ett (1) år med tre (3) månaders uppsägningstid.

SOS Alarm äger rätt att säga upp detta avtal i förtid efter en period av ett (1) år med iakttagande av tre (3) månaders uppsägningstid.

Om detta avtal upphör att gälla, upphör också Grundtjänsten i respektive Anslutningsavtal att gälla per motsvarande tidpunkt. Tilläggstjänster och övriga avtalade tjänster ska fortsätta gälla efter detta avtals upphörande i den mån det anges i Anslutningsavtalet. Om de fortsätter att gälla efter detta avtals upphörande, ska bestämmelserna i detta avtal alljämt äga tillämpning i tillämpliga delar.

16. FÖRTIDA UPPHÖRANDE

Vardera parten äger rätt att säga upp detta avtal till omedelbart upphörande

- a) om den andra parten i väsentligt avseende åsidosätter sina skyldigheter enligt avtalet och inte vidtar rättelse inom 30 dagar efter skriftligt påpekande eller
- b) om den andra parten försätts i konkurs, upptar ackordsförhandling, träder i likvidation, underlåter att behörigen infria accepterad växel eller annan icke tvistig förbindelse eller eljest kan antas ha kommit på obestånd.

17. FÖRHANDLINGAR VID VÄSENTLIGA FÖRÄNDRINGAR

Regeringens föreskrifter och inriktningar avseende alarmering och förmedling av information i samband med olyckor och kriser ska följas. I de fall dessa föreskrifter och inriktningar ändras, kan detta avtal påverkas varvid respektive part då kan kalla till förhandling angående förändringar i avtalet utifrån regeringens föreskrifter och inriktning.

18. SÄKERHET

SOS Alarm är certifierat enligt den internationella kvalitetsstandarden ISO 9001.

19. KONTAKTPERSONER

I frågor hänförliga till detta Avtal ska SOS Alarm företrädas av

Ulf Strandberg
Telefon: 08-4073000
E-post: ulf.strandberg@sosalarm.se

och MSB ska företrädas av

Leif Zetterberg
Telefon: 0771-240 240
E-post: leif.zetterberg@msb.se

Byte av kontaktperson ska meddelas skriftligen till motparten.

20. UNDERLEVERANTÖR

SOS Alarm äger rätt att använda underleverantörer för tillhandahållandet av de tjänster som omfattas av detta avtal. SOS Alarm ansvarar för underleverantörens göranden och låtanden som om SOS Alarm själv utfört arbetet.

21. ÖVERLÅTELSE

Part äger inte rätt att utan motpartens föregående skriftliga samtycke överlåta sina rättigheter eller skyldigheter enligt detta Avtal.

22. ÄNDRINGAR OCH TILLÄGG

Ändringar i och tillägg till avtalet ska för att vara gällande vara skriftliga och ska biläggas det ursprungliga avtalet.

23. MEDDELANDEN

Meddelanden i enlighet med avtalet ska skickas skriftligen med brev, fax eller e-post till adress eller nummer som angivits av part. Vid korrespondens via e-post och fax ska meddelandet anses ha kommit mottagaren tillhanda då mottagandet blivit bekräftat genom mottagningsbevis eller telefaxkvitto. Såvitt avser brev, ska brev anses mottaget vardagen efter brevet poststämplades.

24. TVIST

TVIST i anledning av detta avtal ska slutligt avgöras av allmän domstol.

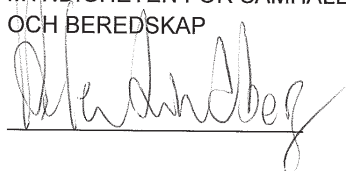
Detta avtal har upprättats i två likalydande exemplar varav parterna tagit var sitt.

Ort: Stockholm
Datum: 20120111

SOS ALARM SVERIGE AB



MYNDIGHETEN FÖR SAMHÄLLSSKYDD
OCH BEREDSKAP



SOS ALARM SVERIGE AB, 556159-5819, Box 5776, 114 87 STOCKHOLM, nedan kallat "SOS Alarm",

och

[ANGE PART], [Ange organisationsnummer och adress], nedan kallat "TiB-myndigheten"

har per denna dag träffat följande

ANSLUTNINGSAVTAL

1. SAMVERKANSAVTAL

Detta avtal utgör anslutning till Grundtjänsten och eventuellt avrop av Tilläggstjänster från Samverkansavtal träffat [ange datum] mellan SOS Alarm Sverige AB ("SOS Alarm") och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ("MSB"), ("Samverkansavtalet").

Såvida ej annat anges i detta Anslutningsavtal, ska de definitioner som anges i Samverkansavtalet mellan SOS Alarm och MSB äga tillämpning på detta Anslutningsavtal.

2. ANSLUTNING TILL GRUNDTJÄNSTEN

Genom undertecknande av detta Anslutningsavtal ansluter TiB-myndigheten till Grundtjänsten.

Ovanstående Grundtjänst finns närmare beskriven i Bilaga 2 till Samverkansavtalet.

3. AVROP AV TILLÄGGSTJÄNSTER

TiB-myndigheten har avropat de Tilläggstjänster som framgår av **Bilaga A** till detta Anslutningsavtal. I Bilaga A ska också anges de eventuella övriga tjänster som SOS Alarm och TiB-myndigheten har avtalat om.

4. KONTAKTUPPPGIFTER OCH SÖKRUTINER

[Ange kontaktuppgifter och sökrutiner i förhållande till avropade tjänster. Eventuell hänvisning till bilaga].

5. ERSÄTTNING OCH BETALNINGSVILLKOR

TiB-myndigheten ska för avropade tjänster betala följande ersättning:

Grundtjänst: [Ange belopp]

Tilläggstjänster och övriga tjänster: [Ange tjänster och belopp]

[Ange eventuella avvikande betalningsvillkor i förhållande till Samverkansavtalet]

6. AVTALSTID

Såvitt gäller Grundtjänsten löper detta Anslutningsavtal med motsvarande avtalstid som finns angiven i Samverkansavtalet. För avropade Tilläggstjänster och övriga avtalade tjänster gäller följande avtalstider:

[Sätt in avtalstider].

7. TIDIGARE AVTAL

[Här ska parterna ange om det finns tidigare avtal som omfattas av Grundtjänsten och i vilken utsträckning dessa ska upphöra att gälla].

8. ÖVRIGT

Samtliga bestämmelser i Samverkansavtalet, förutom punkterna 5-9, ska äga tillämpning på detta Anslutningsavtal, såvida inte annat anges i detta Anslutningsavtal.

Detta Anslutningsavtal har upprättats i två likalydande exemplar varav parterna tagit var sitt.

Ort:

Datum:

SOS ALARM SVERIGE AB

[ANGE PART]

TYPER AV KRISINFORMATION

1. Omfattande oväder eller naturkatastrofer som leder till störningar i för samhället viktiga funktioner, såsom el-distribution, telekommunikationer, transporter mm.
2. Explosioner av omfattande karaktär samt explosioner där misstänkt sabotage föreligger
3. Omfattande transportolyckor antingen i luften, till sjöss, på järnväg eller väg med omfattande skadeutfall, omfattande störningar i kommunikationer eller omfattande påverkan på miljö eller hälsa
4. Omfattande olyckor vid offentliga händelser inklusive bränder
5. Stora utsläpp av giftiga gaser och med betydande påverkan på människor eller miljö
6. Utflöden av olja och andra kemikalier av större omfattning och betydande miljöpåverkan
7. Epidemiologiska sjukdomar
8. Epizootiska sjukdomar(djur)
9. EL/Tele/IT-störningar som orsakat stora samhällsstörningar
10. Händelser som påverkar dricksvatten, avloppsanläggningar, värmeförsörjning inom stora geografiska områden
11. Störningar i radio- och TV-distribution som omfattar stora geografiska områden
12. Utsläpp av radioaktiva ämnen från kärnteknisk anläggning inom eller utom landet eller vid överhängande fara för sådana utsläpp
13. Internationella olyckor eller kriser av omfattande karaktär som sekundärt kan beröra Sverige
14. Hot om sabotage eller terrorhandlingar i Sverige eller utomlands som kan påverka svenska intressen
15. Annan händelse som enligt SOS Alarms bedömning kan förväntas vara av intresse för TiB-myndigheterna eller som SOS Alarm och MSB kommer överens om i Tillämpningsanvisningar.

GRUNDTJÄNSTEN

Anropsnummer 0771-800 900

SOS Alarm upprätthåller ett särskilt telefonnummer 0771-800 900 för sökning av MSB:s och myndigheters TiB.

Vidareförmedling

SOS Alarms krisberedskapsfunktion, KBX, ska vidareförmedla Krisinformation, med beaktande av vad som anges i Samverkansavtalets punkt 3 och eventuella begränsningar i Anslutningsavtalet, till tjänsteman i beredskap (TiB) dygnet runt årets alla dagar.

Back-up till TiB telefonen

Vid upprepad utebliven kontakt med TiB noterar SOS Alarm vad ärendet/meddelandet avser och noterar även angelägenhetsgrad. Preciserar i Tillämpningsanvisningar.

Samverkanskonferenser

SOS Alarm ska ha förmåga att arrangera telefonkonferenser mellan TiB och de myndigheter och organisationer som behövs för att TiB-myndigheten ska kunna utöva sitt sektorsansvar och geografiska områdesansvar avseende händelser, olyckor och kriser som anges i Bilaga 1.

SOS Alarm ska ta kontakt med samtliga TiB (via telefon, sms eller Raket) inom 1 timme efter begäran från TiB. SOS Alarm ska ha förmågan att återkoppla utfall till MSB inom 2 timmar.

För att SOS Alarm ska kunna uppfylla vad som anges i föregående stycken krävs att samtliga parter lämnar kontaktuppgifter så att SOS Alarm kan upprätta och kontinuerligt uppdatera kontaktuppgifter i förväg.

SOS Alarm ska kunna vara mötesordförande och ta noteringar om önskemål finns samt lägga ut dessa i WIS. SOS Alarm ska ha förmåga att spela in telefonkonferens och efter begäran från aktör kunna lägga ut ljudfil i WIS inom 30 minuter efter avslutad konferens.

SOS Alarm ska inom ramen för Grundtjänsten till samtliga TiB-myndigheter och MSB sammanlagt tillhandahålla 2 konferenstelefonnummer för 70 deltagare samt 2 konferenstelefonnummer för 20 deltagare. För att ha hög säkerhet tas nya koder

fram inför varje telefonkonferens. Dimensioneringen utvärderas i möten enligt avsnitt 6 " Samverkan och samråd".

Om TiB-myndigheterna önskar fler konferenstelefonnummer än vad som anges ovan, ska SOS Alarm kontakta MSB för prioritering. Om någon TiB-myndighet önskar konferenstelefonnummer för annat ändamål än vad som anges i första stycket, utgör detta en Tilläggstjänst.

SOS Alarm ska kunna leverera statistik från varje konferens till MSB med information om vilka som har varit med på mötet, och antal uppkopplade telefonnummer.

Statistik

SOS Alarm ska tillhandahålla statistik över antal vidarebefordrade larm. SOS Alarm ska också på MSB:s begäran tillhandahålla annan statistik avseende Krisinformation som kan tas fram ur SOS Alarm system utan att det krävs någon bearbetning eller något utvecklingsarbete. MSB och SOS Alarm ska fortlöpande inom ramen för samverkan diskutera andra möjligheter att ta fram annan slags statistik. Sådana tjänster kan både ligga inom ramen för Grundtjänsten och utgöra Tilläggstjänster.

Provlarm och förbindelsetest

Förbindelsetest sker genom att tillträdande TiB säkerställer att kontakt med SOS Alarm finns. Provlarm sker i vid samma tidpunkt som VMA-larm testas och bör ske som ett massanrop med vidhängande kallelse till samverkanskonferens.

Övningar

SOS Alarm medverkar vid nationella samverkansövningar enligt nationell övningsplan samt i överenskomna fall vid regionala samverkansövningar. SOS Alarm ska kunna upprätta ett särskilt övningsnummer för samverkansövningar. SOS Alarm ska delta i utvärdering av nationella/regionala samverkansövningar.

TILLÄGGSTJÄNSTER

Inkallning av TiB-myndighetens egen krisorganisation

Med SOS Alarms krisjour erhålls en ständig beredskap för att möta oväntade situationer. Om en händelse inträffar räcker det att ringa ett telefonsamtal, så sätter SOS Alarm igång den kedja av åtgärder som behövs.

SOS Alarm bistår med en snabb inkallning dvs ringer upp och informerar de personer som berörs av händelsen eller informationen.

SOS Alarm har en bred kunskap om samhällets krisberedskap och lång erfarenhet av hantering vid olyckor och andra händelser i samhället. Denna kunskap gör att SOS Alarm kan hjälpa verksamheter att hantera händelser utifrån behov.

Varje uppdrag inleds med att diskutera riskbild och önskemål.

Ersättning utgår enligt SOS Alarms vid varje tidpunkt gällande prislista.
Prisexempel: Inkallning av krisgrupp via UMS, 3 st kontaktgrupper, 20 st personer, 3 st åtgärdsplaner.
Pris/månad exklusive moms: 5 000:-
Uppläggningsavgift exklusive moms: 3 000:-

Tilläggsövningar

Utöver de centrala/regionala samverkansövningar som ingår i Grundtjänsten finns möjlighet att teckna avtal om SOS Alarms deltagande i andra övningar (sektorsövningar, övning i egen organisation etc.) Beställning och avtal kring tilläggsövningar måste göras i god tid innan övningsgenomförandet.

Ersättning överenskommes mellan parterna i varje enskilt fall.

Extra samverkanskonferenser

Utöver de samverkanskonferenser som ingår i Grundtjänsten kan ytterligare samverkanskonferenser avropas till följande ersättning:

Ersättning utgår enligt SOS Alarms vid varje tidpunkt gällande prislista.

Kemolyckor/Olyckor farliga ämnen (Tilläggsjänst för MSB)

SOS Alarm ska kunna larma personal i Företagens kemberedskap utifrån särskild larmlista (t ex vid gasolycka). Räddningstjänst ska ha möjlighet att nyttja KBX för att komma i kontakt med berörd TiB snabbt.

Ersättning utgår enligt SOS Alarms vid varje tidpunkt gällande prislista.

Samverkanswebben

Samverkanswebben är ett forum för nationell, regional och lokal samverkan som möjliggör informationsutbyte mellan samhällets larm- och ledningscentraler och övriga aktörer.

Operativ information sammanställs i realtid på nätet och gör att aktörer kan lägga in och kommentera händelser som kan vara av intresse för andra organisationer.

Det kan gälla pågående akuta händelser som olyckor och problem och fel. Det kan också vara planerade händelser som evenemang och avstängningar.

Ersättning utgår enligt SOS Alarms vid varje tidpunkt gällande prislista.

Prisexempel: Länsstyrelse med 5 st användare, lokal regional nivå.

Pris/månad exklusive moms: 995:-

Uppläggningsavgift: 1 500:-

Prisexempel: Myndighet på nationell nivå, 15 st användare

Pris/månad exklusive moms: 6 000:-

Uppläggningsavgift exklusive moms: 1 500:-

Händelseinformation

Tjänsten händelseinformation innebär att man kan abonnera på räddningstjänsthändelser. Enligt önskemål väljs vilken typ av händelser som är intressant samt nivå på händelser och geografiskt område tex ett län eller en kommun. Man kan även få händelser från ett mindre område så kallad objektsbevakning till exempel vattentäkter, festivalområde, kärnkraftverk.

Tjänsten är helt automatiserad och skickas via en databas (Zered) och informationen distribueras via till exempel ett sms eller mail. Tjänsten ger möjlighet att vidta en snabb åtgärd vid en händelse.

Ersättning utgår enligt SOS Alarms vid varje tidpunkt gällande prislista.

Prisexempel: Skåne län, alla Räddningstjänstärenden exklusive automatlarm, distribution via mail.

Pris/månad exklusive moms: 550:-

Uppläggningsavgift exklusive moms: 1 500:-

KOMMUNIKATIONSDEPARTEMENTET

1981 den 17 december nr 45
REGERINGSBESLUT

1981-12-17

RS 2392/81

SOS Alarmering Aktiebolag
Hornsgatan 15
116 47 STOCKHOLM

Ansökan om tillstånd enligt 2 § lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler

SOS Alarmering Aktiebolag (SOSAB) ägs gemensamt av televerket, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet. Enligt ett konsortialavtal som träffats mellan parterna är målsättningen för bolaget att genom "samordning av samhällets alarmeringsfunktioner i regionala alarmeringscentraler möjliggöra snabba och effektiva hjälpinsatser". Verksamheten bedrivs f.n. vid 18 länsalarmeringscentraler.

I en skrivelse den 11 december 1981 har SOSAB ansökt om tillstånd att spela in, avlyssna och avbryta telefonsamtal i den utsträckning som krävs för att nämnda hjälpinsatser skall kunna utföras.

Regeringen meddelar med stöd av 2 § lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler SOS Alarmering Aktiebolag tillstånd att från och med den 1 januari 1982 vid länsalarmeringscentralerna spela in, avlyssna och avbryta telefonsamtal i den utsträckning och på de villkor som föreskrivs nedan.

SOSAB får vid länsalarmeringscentral

1. spela in telefonsamtal som inkommer till eller utgår från centralen på telefonnummer 90.000,
2. i den utsträckning som krävs för snabba och effektiva hjälpinsatser,
 - a) avlyssna och spela in sådana telefonsamtal som avses under 1 och som kopplats vidare till ett hjälporgan, dock ej samtal som kopplats vidare till något av namnanropen jourhavande präst, jourhavande medmänniska, jourhavande kurator eller socialjour,
 - b) avbryta pågående telefonsamtal för att annat samtal skall kunna kopplas vidare från centralen till ett hjälporgan.

Tillståndet förenas med följande villkor.

1. Ett telefonsamtal får inte avlyssnas såvida inte de samtalande dessförinnan har upplysts om att larmcentralen avser att avlyssna samtalet. Om någon av de samtalande motsätter sig avlyssning, får avlyssning inte ske i annat fall än om det bedöms vara av avgörande betydelse för att snabba och effektiva hjälpinsatser skall kunna utföras. Detsamma gäller i fråga om inspelning av sådana telefonsamtal.

2. Innan ett pågående telefonsamtal avbryts, skall de samtalande upplysas om att larmcentralen avser att avbryta samtalet. Om någon av de samtalande motsätter sig att samtalet avbryts, får detta inte ske i annat fall än om det bedöms vara av avgörande betydelse för att snabba och effektiva hjälpinsatser skall kunna utföras. Telefonsamtal till eller från något av namnanropen jourhavande präst, jourhavande medmänniska, jourhavande kurator eller socialjour får dock inte avbrytas om den som företräder hjälporganet motsätter sig det.

3. Inspelning skall ske på sådant sätt att varje avlyssning och tidpunkten för densamma automatiskt registreras.

4. a) Material varigenom uppgift kan erhållas om telefonsamtal skall användas och förvaras så att obehöriga hindras från att ta del av det.

b) Inspelningar av telefonsamtal skall bevaras minst en månad från inspelningstillfället. De får bevaras längst tre månader från inspelningstillfället. Annat material varigenom uppgift kan erhållas om enskilt samtal får inte bevaras längre än fjorton månader från dagen för samtalet. Material som inte längre får bevaras skall förstöras på sådant sätt att någon uppgift om telefonsamtal inte kan erhållas.

c) Undantag från villkoren under b) får göras om de samtalande skriftligen medgivit det.

5. SOSAB skall hålla personalen vid länsalarmeringscentralerna informerad om innehållet i 4 § första stycket lagen om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler.

6. SOSAB skall se till att regelbundna kontroller sker av att avlyssning och avbrytning av telefonsamtal inte sker i annan omfattning än som avses med detta tillstånd. SOSAB skall vidare redovisa för regeringen de rutiner som bolaget avser att tillämpa för denna kontroll.

7. Tillsynen över att de i detta tillstånd uppställda villkoren efterlevs utövas av justitiekanslern.

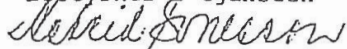
B. SOSAB skall snarast utreda och till regeringen komma in med en redovisning av de tekniska möjligheterna att det automatiskt ges tillkänna t.ex. genom en signal, när en larmcentral avlyssnar ett telefonsamtal eller avbryter ett pågående samtal.

På regeringens vägnar

Claes Elmstedt

Erik Hellström

Bestyrkes i tjänsten



Astrid Sonesson

Avskrift till

justitiekanslern
televerket
Svenska kommunförbundet
Landstingsförbundet

Statens offentliga utredningar 2018

Kronologisk förteckning

1. Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. Fi.
2. Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. En strategisk agenda för internationalisering. U.
4. Framtidens biobank. S.
5. Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. S.
6. Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. Ju.
7. Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. Fö.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. M.
9. Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. U.
10. Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. Fi.
11. Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. U.
12. Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår. A.
13. Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? Fi.
14. Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. Fi.
15. Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. M.
16. Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. N.
17. Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. U.
18. Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. Ku.
19. Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. U.
20. Gräsrotsfinansiering. Fi.
21. Flexibel rehabilitering. A.
22. Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. A.
23. Konstnär – oavsett villkor? Ku.
24. Tid för utveckling. A.
25. Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. Fi.
26. Några frågor i skyddslagstiftningen. Fö.
27. Ekonomiska sanktioner mot terrorism. UD.
28. En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. Ju.

Statens offentliga utredningar 2018

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan 2018.
Många utmaningar återstår. [12]
Flexibel rehabilitering. [21]
Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. [22]
Tid för utveckling. [24]

Finansdepartementet

- Ett reklamlandskap i förändring
– konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. [1]
Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1.
Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. [10]
Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? [13]
Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. [14]
Gräsrotsfinansiering. [20]
Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. [25]

Försvarsdepartementet

- Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. [7]
Några frågor i skyddslagstiftningen. [26]

Justitiedepartementet

- Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. [2]
Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. [6]
En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. [28]

Kulturdepartementet

- Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. [18]
Konstnär – oavsett villkor? [23]

Miljö- och energidepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. [8]
Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. [15]

Näringsdepartementet

- Vägen till självkörande fordon – introduktion Del 1 + 2. [16]

Socialdepartementet

- Framtidens biobank. [4]
Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. [5]

Utbildningsdepartementet

- En strategisk agenda för internationalisering. [3]
Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. [9]
Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. [11]
Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. [17]
Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. [19]

Utrikesdepartementet

- Ekonomiska sanktioner mot terrorism. [27]