

Helén Jarlsvik

Internationaliseringen och Sveriges civila krishanteringssystem

Utgivare Totalförsvarets Forskningsinstitut - FOI Försvarsanalys 172 90 Stockholm	Rapportnummer, ISRN FOI-R--0899--SE	Klassificering Vetenskaplig
	Forskningsområde 1. Försvars- och säkerhetspolitik	
	Månad, år Juni 2003	Projektnummer A1160
	Verksamhetsgren 1. Forskning för regeringens behov	
	Delområde 11 Forskning för regeringens behov	
Författare/redaktör Helén Jarlsvik	Projektledare Helén Jarlsvik	
	Godkänd av Maria Hedvall	
	Uppdragsgivare/kundbeteckning Försvarsdepartementet	
	Tekniskt och/eller vetenskapligt ansvarig	
Rapportens titel Internationaliseringen och Sveriges civila krishanteringssystem		
Sammanfattning (högst 200 ord) De senaste åren har det internationella samarbetet kring civila säkerhetspolitiska frågor ökat. För att kunna anpassa det svenska civila krishanteringssystemet till den dynamiska internationella processen är det viktigt att öka kunskapen om sambanden mellan den internationella och den nationella nivån. Syftet med den här rapporten är därför att analysera i vilka avseenden det ökande internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet påverkar Sveriges civila krishanteringssystem. Analysen visar att ett flertal aspekter inom de övergripande områdena doktrin, organisation, planering och finansiering, övervakning och analys, insatsresurser och fasta system samt riktlinjer, utbildningar och övningar påverkas av det internationella samarbetet. Rapporten innehåller också en mer policyinriktad diskussion om möjliga åtgärder som skulle kunna vidtas för att anpassa det svenska systemet till den internationella utvecklingen.		
Nyckelord Civilt säkerhetspolitiskt samarbete, internationalisering, civil krishantering, civilt försvar, konflikter, svåra påfrestningar, FN, EU, ESFP, NATO		
Övriga bibliografiska uppgifter	Språk Svenska	
ISSN 1650-1942	Antal sidor: 77 s.	
Distribution enligt missiv	Pris: Enligt prislista	

Issuing organization FOI – Swedish Defence Research Agency Defence Analysis SE-172 90 Stockholm	Report number, ISRN FOI-R--0899--SE	Report type Scientific
	Programme Areas 1. Defence and Security Policy	
	Month year June 2003	Project no. A1160
	General Research Areas 1. Policy Support to the Government	
	Subcategories 11 Policy Support to the Government	
Author/s (editor/s) Helén Jarlsvik	Project manager Helén Jarlsvik	
	Approved by Maria Hedvall	
	Sponsoring agency Ministry of Defence	
	Scientifically and technically responsible	
Report title (In translation) The internationalization and the Swedish civilian crisis management system		
Abstract (not more than 200 words) <p>There has been an increase in international cooperation on civilian security policy issues over the past years. It is important to understand the links between the international and national level in order to be able to adapt the Swedish civilian crisis management system to the dynamic international process.</p> <p>The aim of this report is therefore to analyse in what ways the extensive international cooperation on civilian security policy issues influences the Swedish civilian crisis management system. The analysis shows that the international cooperation has an impact on several aspects within the following comprehensive areas: doctrine, organization, planning and financing, surveillance and analysis, mobile resources and stationary systems as well as guidelines, education and exercises.</p> <p>The report also contains a more policy-oriented discussion on measures that could be initiated in order to adapt the Swedish system to the international development.</p>		
Keywords Civilian security policy cooperation, internationalization, civilian crisis management, civil defence, conflicts, disasters, UN, EU, ESDP, NATO		
Further bibliographic information	Language Swedish	
ISSN 1650-1942	Pages 77 p.	
	Price acc. to pricelist	

Förord

Jag har följt den internationella utvecklingen inom det civila säkerhetspolitiska området sedan våren 2000 och har omväxlande suttit som direktstöd på Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet, vikarierat vid Sveriges EU-representation i Bryssel samt arbetat med mer långsiktiga analyser på FOI.

Under dessa år har det varit svårt att undgå att notera att den internationella utvecklingen påverkar det svenska civila krishanteringssystemet. Arbetsbördan på departement och myndigheter ökar i takt med att det internationella samarbetet blir alltmer intensivt, nationella experter efterfrågas till de resursregister som inrättas på den internationella arenan och nationell samordning är en förutsättning för att kunna hantera många av de komplexa internationella förhandlingsprocesserna – för att bara nämna några exempel.

Jag har länge velat skriva en rapport som, på ett mer systematiskt sätt än mina reflektioner från det dagliga arbetet, belyser i vilka avseenden det ökande internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet påverkar Sveriges civila krishanteringssystem. Inte minst då en sådan systematisk analys är en förutsättning för att kunna ta ställning till vilka anpassningsåtgärder som behöver vidtas i ett eventuellt fortsatt reformarbete av Sveriges civila krishanteringssystem. Jag blev därför glad när Försvarsdepartementet vid årsskiftet gav mig klartecken att skriva den här rapporten inom ramen för projektet CIVINT.

Många, såväl praktiker som forskare, har engagerat sig i rapporten och jag är tacksam för alla kloka och insiktsfulla kommentarer. Jag har försökt väga dem mot varandra på ett så balanserat sätt som möjligt. Slutresultatet är självklart enbart mitt eget ansvar.

Avslutningsvis vill jag passa på att rekommendera en annan FOI-rapport *Europeisk säkerhets- och försvarspolitik – en studie om svenska möjligheter att påverka*. Rapporten, som belyser samma problematik som min egen rapport – sambandet mellan det internationella och det nationella – men ur ett helt annat perspektiv, är skriven av Maria Nilsson inom ramen för projektet EUROKRIS.

Stockholm i juni 2003

Helén Jarlsvik,
Projektledare CIVINT

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Bakgrund och syfte.....	1
Analysupplägg och material.....	1
Konsekvensanalys och diskussion.....	4
Avslutande reflektioner.....	6
Inledning	9
Bakgrund.....	9
Syfte.....	9
Analysupplägg och material.....	10
Disposition och läsanvisning.....	13
Begrepp och avgränsningar	15
Internationellt civilt säkerhetspolitiskt samarbete.....	15
Sveriges civila krishanteringssystem.....	20
Introduktion till internationellt civilt säkerhetspolitiskt samarbete	25
Samarbete kring svåra påfrestningar.....	25
Samarbete kring konflikter i tredje land.....	28
Operationalisering av internationellt civilt säkerhetspolitiskt samarbete	33
Omfattande och intensivt arbete.....	33
Politiskt känsliga frågor.....	34
Samarbete kring svåra påfrestningar.....	35
Krav och rekommendationer på sårbarhetsreducerande åtgärder..	36
Samverkan mellan samhällssektorer.....	37
Resursutveckling och registrering.....	39
Interoperabilitets- och effektivitetssträvanden.....	41
Utveckling av övervakningsfunktioner och analysmetoder.....	42
Framtagande av krishanteringsprocedurer och standardarrangemang.....	44

Sveriges civila krishanteringssystem – konsekvensanalys och diskussion	47
Doktrin.....	47
Organisation.....	50
Planering och finansiering.....	55
Övervakning och analys.....	58
Insatsresurser och fasta system.....	60
Riktlinjer, utbildningar och övningar.....	62
Avslutande reflektioner	67
Inför fortsatt forskning.....	67
Inför fortsatt policyarbete.....	67
Referenser	71
Förkortningar	77

Sammanfattning

Bakgrund och syfte

De senaste åren har det internationella samarbetet kring civila säkerhetspolitiska frågor intensifierats. De civila frågorna ges numera hög prioritet i såväl FN, EU som NATO.

Samtidigt som det internationella samarbetet drivs framåt i snabb takt har Sveriges civila krishanteringssystem genomgått en betydande reformering. En av de viktigaste drivkrafterna bakom detta reformarbetet har varit ambitionen att anpassa systemet till den vidgade hotbilden. Till skillnad från det militära försvaret har däremot inte det alltmer intensiva internationella samarbetet genomsyrat reformarbetet i lika hög utsträckning.

Denna rapport förutsätter att det finns en politisk vilja att i möjligaste mån också anpassa Sveriges civila krishanteringssystem till internationaliseringen. Inför ett sådant fortsatt reformarbete är det viktigt att öka kunskapen om sambanden mellan det internationella och det nationella. Syftet med rapporten är därför att analysera i vilka avseenden det ökande internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet påverkar Sveriges civila krishanteringssystem.

Med en sådan konsekvensanalys som ett av flera ingångsvärden är det sedan upp till beslutsfattare att vidta lämpliga anpassningsåtgärder. För att utgöra ett stöd i det fortsatta reformarbetet av Sveriges civila krishanteringssystem innehåller rapporten emellertid också en mer policyinriktad diskussion om möjliga anpassningsåtgärder.

Analysupplägg och material

Avgränsningar

Rapportens konsekvensanalys och diskussion föregås av två analyssteg. Det första analyssteget går ut på att rapportens två centrala begrepp, internationellt civilt säkerhetspolitiskt samarbete och Sveriges civila krishanteringssystem, avgränsas.

Begreppsmässiga avgränsningar får vanligtvis politisk-administrativa konsekvenser och upplevs därmed ofta som känsliga av de aktörer som berörs. Rapportens avgränsningar utgör inget undantag i detta avseende, men skall inte ses som ställningstaganden i sak. Avgränsningarna syftar endast till att möjliggöra en analys av i vilka avseenden det ökande internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet påverkar Sveriges civila krishanteringssystem, samt en diskussion om eventuella anpassningsåtgärder. Det är därmed angeläget att avgränsa de båda begreppen på ett sådant sätt att områden där det finns en potentiell interaktion, ett samband, mellan det internationella och det nationella omfattas av rapportens analys. Därutöver påverkas avgränsningarna av det faktum att det är Försvarsdepartementet som är rapportens uppdragsgivare. Således läggs särskilt stor vikt vid sådana områden som är av relevans för Försvarsdepartementet.

Internationellt civilt säkerhetspolitiskt samarbete utgör det första av rapportens två centrala begrepp. Av alla de civila säkerhetspolitiska åtgärder som stater kan samarbeta kring på den internationella arenan uppmärksammar rapporten endast en begränsad del av FNs, EUs och NATOs samarbete kring svåra påfrestningar och konflikter i tredje land. Fokus läggs vid sårbarhetsreducerande åtgärder (bl.a. skyddsåtgärder inom transportsektorn och åtgärder för att skapa en robust teknisk infrastruktur) samt konsekvenshantering (bl.a. insatser med sök- och räddningsstyrkor, transportresurser, NBC-utrustning och expertis samt hälso- och sjukvårdsresurser). Detta innebär att exempelvis diplomati, sanktioner, gränsskydd, politisk och ekonomisk integration, fysisk återuppbyggnad, försoningsarbete och andra åtgärder som i första hand riktas mot krisers grundorsaker eller som bidrar till det långsiktiga återuppbyggnadsarbetet efter en kris avgränsas bort. Andra internationella samarbetsfora utöver FN, EU och NATO behandlas heller inte.

Sveriges civila krishanteringssystem utgör det andra av rapportens två centrala begrepp. För att kunna analysera sambanden mellan det internationella och det nationella ges detta begrepp en förhållandevis bred innebörd i rapporten. Dels åsyftas den civila verksamhet som bedrivs för att kunna hantera svåra påfrestningar på samhället i fred samt den verksamhet som bedrivs inför höjd beredskap, d.v.s. det som har stått i fokus för den senaste civila reformen inom försvarsområdet, dels åsyftas den verksamhet som genomförs för att kunna skydda befolkningen mot mer vardagliga olyckor. Båda dessa områden berörs av internationaliseringen. I praktiken är de också delvis överlappande.

Eftersom i princip alla samhällssektorer involveras i arbetet med svåra påfrestningar, höjd beredskap samt mer vardagliga olyckor gör rapporten väldigt få nedslag i enskilda samhällssektorer. Fokus läggs istället vid övergripande frågor, sådant som bedöms vara av relevans för det övergripande samordningsansvar vad avser svåra påfrestningar och höjd beredskap som Försvarsdepartementet har, samt Försvarsdepartementets specifika sektorsansvar vad avser mer vardagliga olyckor. Där

utöver studeras i första hand den nationella nivån och statliga aktörer. Således avhandlas vare sig den privata sektorn eller de regionala och lokala samhällsnivåerna.

Den begreppsmässiga diskussionen och avgränsningarna tar, i möjligaste mån, sin utgångspunkt i propositioner och annat offentligt tryck.

Operationalisering

Det andra analyssteget som föregår rapportens konsekvensanalys och diskussion går ut på att de två centrala begreppen operationaliseras. Begreppen bryts helt enkelt ned till mer konkreta faktorer. Faktorerna identifieras induktivt med utgångspunkt i empirin. Den empiriska kunskapen baseras dels på skriftligt material i form av bl.a. internationella policydokument samt propositioner och annat offentligt tryck, dels på de deltagande observationer som gjorts när författaren arbetat som direktstöd på Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet samt vikarierat vid Sveriges EU-representation. Faktorerna väljs ut i en iterativ process där analysen omväxlande tar sin utgångspunkt i det internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet och omväxlande i Sveriges civila krishanteringssystem. Genom att identifiera centrala faktorer i det internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet kan nationella faktorer med ett tydligt samband till det internationella identifieras och vice versa.

Internationellt civilt säkerhetspolitiskt samarbete, det första av rapportens två centrala begrepp, operationaliseras i form av följande faktorer:

- Omfattande och intensivt arbete
- Politiskt känsliga frågor
- Samarbete kring svåra påfrestningar
- Krav och rekommendationer på sårbarhetsreducerande åtgärder
- Samverkan mellan samhällssektorer
- Resursutveckling och registrering
- Interoperabilitets- och effektivitetssträvanden
- Utveckling av övervakningsfunktioner och analysmetoder
- Framtagande av krishanteringsprocedurer och standardarrangemang

Sveriges civila krishanteringssystem, det andra av rapportens två centrala begrepp, operationaliseras i form av följande faktorer:

- Doktrin
- Organisation
- Planering och finansiering
- Övervakning och analys
- Insatsresurser och fasta system
- Riktlinjer, utbildningar och övningar

Konsekvensanalys och diskussion

Ovanstående faktorer ställs mot varandra i rapportens konsekvensanalys som svarar på frågan i vilka avseenden som det ökande internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet påverkar Sveriges civila krishanteringssystem. Analysen visar att det internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet påverkar:

- Skrivningar i propositioner och annat offentligt tryck om det internationella civila säkerhetspolitiska samarbetets övergripande karaktär
- Politik- och verksamhetsområdesindelningen
- Ansvars- och samverkansformer
- Försvarsdepartementets dimensionering och relation till berörda myndigheter
- Beredskapsplanerings- och resursfördelningssystem
- Insatsfinansieringsformer
- Övervakningsfunktioner
- Analysmetoder
- Personalresurser
- Materiel och fasta system
- Riktlinjer
- Utbildningar och övningar

I den mer policyinriktade diskussionen om möjliga anpassningsåtgärder föreslås bl.a. följande åtgärder:

Doktrin

- Tydligare skrivningar i propositioner och annat offentligt tryck som klargör att det internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet kretsar lika mycket kring svåra påfrestningar som konflikter.
- En sammanslagning av de civila delarna av nuvarande politikområden i det sjätte utgiftsområdet till ett område med benämningen civilt säkerhets- och beredskapsarbete eller civil krishantering, eller – med utgångspunkt i den befintliga politikområdesindelningen – en överföring av alla internationella aktiviteter till politikområdet skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar

Organisation

- Fler interdepartementala samverkansmöten inför de internationella förhandlingstillfällen som Försvarsdepartementet berörs av.
- Inrättandet av ett särskilt krishanteringsorgan i regeringskansliet och/eller på sikt ett nytt inrikesdepartement.

- Formalisering av den samordnande roll som Statens Räddningsverk (SRV) har på myndighetsnivån i det förhandlingsarbete som berör EUs arbete med räddningstjänstfrågor (*Civil Protection*) i den europeiska gemenskapen.
- Mer systematiskt utnyttjande av de s.k. samverkansområdena och Krisberedskapsmyndigheten (KBM) i förberedelserna inför internationella förhandlingstillfällen.
- Mer utvecklad samordnande roll för SRV i det operativa skedet av en kris när svenska resurser efterfrågas.
- Fokus på de tre underkategorierna av kapacitetsområdet civil förvaltning istället för det övergripande begreppet för att underlätta nationell samordning.
- Omfördelning av personal mellan Försvarsdepartementet och berörda myndigheter, eller en högre grad av integrering av den nationella respektive internationella ärendehantering på departementet.
- Inrättandet av en funktion motsvarande Utrikesdepartementets utrikesråd på Försvarsdepartementet.

Planering och finansiering

- Mer systematiskt beaktande av det internationella civila säkerhetspolitiska samarbetets krav på beredskapsåtgärder i den planering och de resursprioriteringsförslag som samverkansområdena respektive KBM ansvarar för.
- Tydligare skrivningar i försvarspropositioner och andra politiska inriktningsdokument, inklusive de berörda sektorsmyndigheternas regleringsbrev, för att klargöra att den basförmåga som enskilda sektorsmyndigheter själva ansvarar för också bör utformas med hänsyn till det internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet.
- Tydligare skrivningar i budgetpropositionen för att klargöra att den nya anslagsposten i Försvarsdepartementets utgiftsområde, som är till för insatser som inte motiveras av biståndspolitiska hänsynstaganden, både kan användas i välutvecklade och mindre välutvecklade länder, samt översyn av former för hur stater som eventuellt bistår Sverige vid en nationell katastrof skall ersättas ekonomiskt.

Övervakning och analys

- Former för informationsutbyte mellan nationella och internationella övervakningsfunktioner samt anpassning av nationella analysmetoder till de metoder som utvecklas internationellt.

Insatsresurser och fasta system

- Förmåga hos fler myndigheter än tidigare att bidra med personella resurser.
- Formaliseringen av den samordningsroll som SRV de facto redan har vad avser kontakter med internationella resursdatabaser inom konsekvenshanteringsområdet, samt nära samverkan med andra nationella aktörer med liknande uppgifter.

- Anpassning till internationella interoperabilitetsansträngningar när ny materiel tas fram, samt anpassning till internationella krav eller rekommendationer vad avser nationella sårbarhetsreducerande åtgärder.

Riktlinjer, utbildningar och övningar

- Kompletterande avsnitt där eventuella kontaktytor mellan nationella och internationella aktörer klarläggs i de riktlinjer som tydliggör hur nationella kriser skall hanteras, samt framtagande av riktlinjer som klargör vad som behöver göras nationellt för att kunna möta de krav som ställs när en internationell insats aktualiseras.
- Kompetenshöjande åtgärder i statsförvaltningen (juridisk kompetens, språkkunskap och kunskap om internationella processer), samt tillämpning av internationella utbildningsriktlinjer i de nationella kurser som genomförs för att utbilda personal som skall delta i internationella insatser.
- Fler nationella övningar med internationella moment samt på sikt en integrering av den nationella och internationella övningsverksamheten (fältövningar).

Avslutande reflektioner

Inför fortsatt forskning

Inför ett eventuellt fortsatt forskningsarbete med rapportens konsekvensanalys och diskussion som grund är det viktigt att beakta att rapporten inte har bidragit till att öka kunskapen om varför det internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet påverkar Sveriges civila krishanteringssystem. Fokus har istället legat på i vilka avseenden det svenska systemet påverkas och vilka anpassningsåtgärder som därmed skulle behöva vidtas.

Inför fortsatt policyarbete

Inför ett eventuellt fortsatt policyarbetet med rapportens konsekvensanalys och diskussion som grund är det viktigt att beakta att rapporten inte på ett konsekvent sätt har tydliggjort att Sverige redan har anpassat sig till det internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet inom vissa områden.

Det är också viktigt att beakta att rapporten inte har tagit hänsyn till att det finns andra faktorer än det internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet som påverkar utformningen av Sveriges civila krishanteringssystem. Anpassningen till det internationella samarbetet måste således vägas mot andra faktorer. Helt avgörande är naturligtvis det faktum att det civila systemet har många viktiga nationella uppgifter att hantera. Ett förhållande som gör att det civila systemet skiljer sig från det militära försvaret där internationella insatser för närvarande utgör den mest påtagliga operativa uppgiften.

Därutöver är det angeläget att understryka att det i ett eventuellt fortsatt policyarbete är viktigt att beakta att förutsättningarna för den analys som har gjorts kanske kommer att ändras, framför allt återstår viktigt konsolideringsarbete av det svenska krishanteringssystemet.

I ett eventuellt fortsatt policyarbete med rapportens slutsatser som grund är det avslutningsvis också viktigt att beakta att interaktionen mellan den nationella och internationella nivån inte nödvändigtvis behöver innebära att den nationella nivån anpassar sig till den internationella utvecklingen. Sverige kan också, genom att driva olika frågor internationellt, bidra till att det internationella samarbetet påverkas av svenska förhållanden och erfarenheter.

Inledning

Bakgrund

Det är idag närmast självklart att stater samarbetar för att möta säkerhetspolitiska hot. Skillnaden mellan nationell och internationell säkerhet håller på att suddas ut. Terrorism, etniska konflikter och andra säkerhetspolitiska utmaningar är vanligtvis av gränsöverskridande karaktär och hanteras därför bäst med gemensamma ansträngningar.¹

Hittills har det internationella samarbetet kring militära frågor fått störst uppmärksamhet. Mycket tyder emellertid på att det civila säkerhetspolitiska samarbetet kommer att växa i betydelse framöver. Civil beredskapsplanering har blivit en än viktigare komponent i NATOs partnersamarbete efter NATO-utvidgningen. I EU har år av kapacitetsutveckling nyligen krönts med en konkret civil krishanteringsinsats i Bosnien och Herzegovina. Efter terrorattackerna mot USA den 11 september 2001 och den efterföljande mjältbrandsdiskussionen har dessutom både EU och NATO (fortsättningsvis avses NATOs partnersamarbete när referenser till NATO görs) intensifierat samarbetet kring skydd mot massförstörelsevapen. Vidare kommer Irakkrisen under flera år framöver att ställa stora krav på civila katastrof- och återuppbyggnadsinsatser med FN-systemet som huvudaktör vid sidan av USA och dess allierade.

Syfte

Sveriges civila krishanteringssystem har nyligen genomgått en betydande reformering. Bland annat har ett nytt planeringssystem och en ny myndighet, Krisberedskapsmyndigheten (KBM), inrättats. Den främsta drivkraften bakom detta refor

¹ Se exempelvis Myrdal, S. (2002), "Konturerna av en ny säkerhetspolitisk dagordning för EU" i Myrdal, S. (red.), *EU som civil krishanterare*, Stockholm: Författarna och Utrikespolitiska Institutet, s. 74f, Ekberg, C. et al (2002), "Krihantering i ett transnationellt perspektiv", *Kungliga Krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrift*, 6. häftet, s. 50 och Mohr, M. (1999), "Några drag i samhällsutvecklingen både i omvärlden och i Sverige", i Helkama-Rågård, A. och L. Wedin (red.), *Svenska intressen: Strategier för ett nytt Europa*, Stockholm: FHS, ÖCB samt respektive författare, s. 55. Det bör samtidigt påpekas att USAs agerande i samband med Irakkrisen har präglats av ett mer unilateralt agerande. Detta torde dock främst gälla för en stormakt av USAs kaliber. Övriga stater är fortfarande beroende av det internationella samarbetet.

marbete har varit ambitionen att tillämpa en helhetssyn på hot och risker och att anpassa systemet till den vidgade hotbilden. Däremot har inte det alltmer intensiva internationella samarbetet kring civila säkerhetspolitiska frågor genomsyrat reformarbetet i lika hög utsträckning. Enskilda myndigheter har förvisso tagit hänsyn till internationaliseringen i sin verksamhetsutveckling, men en genomgripande anpassning till det internationella, i likhet med det militära försvarets oinriktning, har inte genomförts.²

Denna rapport förutsätter att det finns en politisk vilja att i möjligaste mån också anpassa det civila krishanteringssystemet till internationaliseringen. Inför ett sådant fortsatt reformarbete är det viktigt att öka kunskapen om sambanden mellan det internationella och det nationella. Syftet med rapporten är därför att analysera i vilka avseenden det ökande internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet påverkar Sveriges civila krishanteringssystem.³

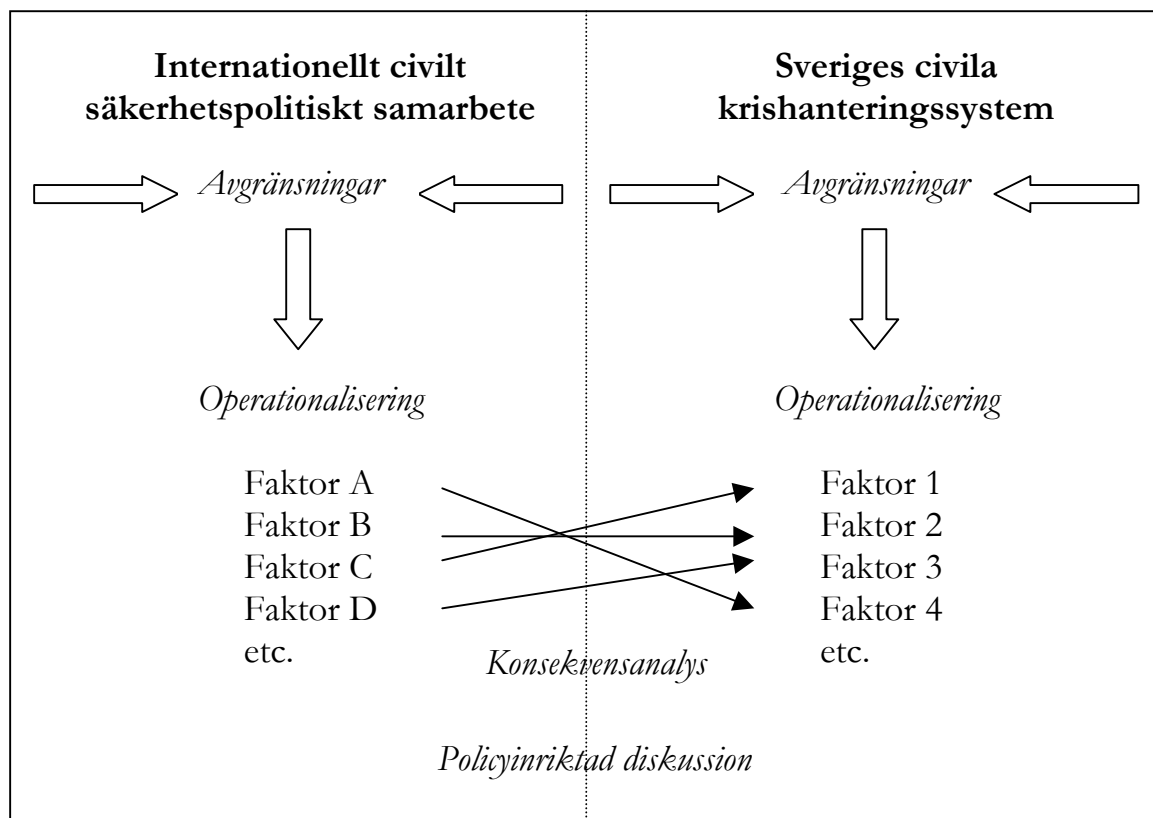
Med en sådan *konsekvensanalys* som ett av flera ingångsvärden är det sedan upp till beslutsfattare att vidta lämpliga anpassningsåtgärder. För att utgöra ett stöd i det fortsatta reformarbetet av Sveriges civila krishanteringssystem innehåller rapporten emellertid också en mer policyinriktad *diskussion* om möjliga anpassningsåtgärder.

Analysupplägg och material

För att kunna analysera i vilka avseenden det ökande internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet påverkar Sveriges civila krishanteringssystem och diskutera möjliga anpassningsåtgärder är det angeläget att såväl avgränsa som operationalisera rapportens två centrala begrepp – internationellt civilt säkerhetspolitiskt samarbete samt Sveriges civila krishanteringssystem.

² Att det militära försvaret har kommit längre i sin anpassning till internationaliseringen konstateras bl.a. i *Ds 2003:8 Säkrare grannskap – osäker värld*, s. 248.

³ Sveriges starka internationella engagemang vad avser civila säkerhetspolitiska frågor och inte minst den politiska ambitionen att det civila försvarets resurser skall kunna bidra till fred och säkerhet i omvärlden torde ge stöd åt rapportens utgångspunkt att det finns en politisk vilja att även anpassa Sveriges civila krishanteringssystem till internationaliseringen. Se bl.a. *Proposition 2001/02:10 Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*, s. 114, *Proposition 2002/03:1 Budgetproposition för 2003, utgiftsområde 6*, s. 72 och *Ds 2001:44 Ny struktur för ökad säkerhet – nätverksförsvaret och krishantering*, s. 20f.



Figur 1: Analysupplägg

Avgränsningar

Begreppsmässiga avgränsningar får vanligtvis politisk-administrativa konsekvenser och upplevs därmed ofta som känsliga av de aktörer som berörs. Detta gäller inte minst inom det säkerhets- och försvarspolitiska området där samhällsproblem som klassificeras som säkerhets- eller försvarspolitiska hot behandlas på ett helt annat sätt än vanliga samhällsproblem vad avser organisatoriska förhållanden, befogenheter samt inte minst finansiering. Av detta skäl är det naturligt att de som vill se större satsningar på exempelvis miljö- och biståndspolitik förespråkar ett brett säkerhetsbegrepp, medan de som är rädda för att inordnas i en överordnande försvarsplaneringsstruktur, förespråkar ett smalt försvarsbegrepp.⁴

De avgränsningar som görs i rapporten kan också diskuteras ur ett politiskt administrativt perspektiv, men skall inte ses som ställningstaganden i sak. Avgränsningarna syftar endast till att möjliggöra en analys av i vilka avseenden det ökande internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet påverkar Sveriges civila krishanteringssystem, samt en diskussion om anpassningsåtgärder. Det är därmed angeläget att avgränsa de båda begreppen på ett sådant sätt att områden där det finns

⁴ Läs mer om säkerhetsbegreppets politisering i bl.a. Eriksson, J. (2001), ”Introduktion: Hotbildernas politik” i Eriksson, J. (red.) *Hotbildernas Politik*, Stockholm: Författarna och Utrikespolitiska Institutet, s. 1ff.

en potentiell interaktion, ett samband, mellan det internationella och det nationella omfattas av rapportens analys. Därutöver påverkas avgränsningarna av det faktum att det är Försvarsdepartementet som är rapportens uppdragsgivare. Således läggs särskilt stor vikt vid sådana områden som är av störst relevans för Försvarsdepartementet.

Rapportens begreppsmässiga diskussion och avgränsningar tar, i möjligaste mån, sin utgångspunkt i propositioner och annat offentligt tryck. Inte minst för att det skall vara så enkelt som möjligt att relatera rapportens konsekvensanalys och diskussion till dagens svenska civila krishanteringssystem. Därmed problematiserar inte rapporten kring de eventuella styrkor och svagheter hos det svenska systemet som kommer till uttryck i dessa dokument.

Operationalisering

Med operationalisering avses här en nedbrytning av rapportens två centrala begrepp till mer konkreta faktorer. Det är dessa faktorer som ställs mot varandra i rapportens konsekvensanalys som svarar på frågan i vilka avseenden det ökande internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet påverkar Sveriges civila krishanteringssystem.

Relevanta faktorer hade kunnat identifierats deduktivt med utgångspunkt i sådana teorier som belyser internationaliseringens effekter på nationella förhållanden. Detta forskningsområde har varit föremål för en relativt omfattande teoretisk debatt. Flera studier har valt att fokusera på frågan *varför* det internationella påverkar det nationella – vilka kausala mekanismer som gör att de internationella processerna får konsekvenser på den nationella nivån. Aktörsbaserade teorier hävdar exempelvis att starka intressegrupper driver fram förändringar nationellt, medan institutionella teorier bl.a. anser att nya normer och identifikationsmönster på den internationella arenan har större förklaringsvärde. Det finns också studier som diskuterar *i vilka avseenden* det internationella påverkar det nationella (jfr rapportens konsekvensanalys). De teorier som har studerats under den tid som har varit tillgänglig för rapportarbetet har dock enbart teorier som konstaterar att internationaliseringen berör de enskilda staternas politik och organisatoriska förhållanden. Teorierna har således varit alltför övergripande för att vara användbara i rapporten. Dessutom har ingen fokuserat på det specifika politikområdet säkerhets- och försvarspolitik.⁵

⁵ Se exempelvis Héritier, A. (2001), "Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking" i Héritier, A. et al., *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Keohane, R. och H. Milner (1996), *Internationalization and domestic politics*, Cambridge: Cambridge University Press, Ladrech, R. (1994), "Europeanization of Domestic Politics and Institutions: the Case of France", *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, no. 1 och Hanf, B. och B. Soetendorp (1998), "Small States and the Europeanization of Public Policy" i Hanf, B. och B. Soetendorp, *Adopting to European integration: Small states in the European Union*, New York: Addison Wesley Longman.

Mot bakgrund av ovanstående har faktorerna istället identifierats induktivt med utgångspunkt i empirin. Empirisk kunskap har framförallt erhållits genom skriftligt material. Uppgifterna om det internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet bygger främst på internationella policydokument, handböcker samt allmän bakgrundsinformation som har laddats ned från de berörda internationella aktörernas hemsidor. Uppgifterna om Sveriges civila krishanteringssystem bygger främst på propositioner och annat offentliga tryck. Urvalet av dokumenten har styrts av principen att de skall vara så aktuella som möjligt. Vid sidan av det skriftliga material som använts för att operationalisera rapportens två centrala begrepp har viktig empirisk kunskap erhållits genom de deltagande observationer som gjorts när författaren arbetat som direktstöd på Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet samt vikarierat vid Sveriges EU-representation.

Faktorerna har valts ut i en iterativ process där analysen omväxlande har tagit sin utgångspunkt i det internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet och omväxlande i Sveriges civila krishanteringssystem. Genom att identifiera centrala faktorer i det internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet har det varit möjligt att identifiera faktorer i Sveriges civila krishanteringssystem där ett samband föreligger och vice versa. Med en sådan iterativ process har faktorer utan ett tydligt samband till det internationella respektive det nationella automatiskt valts bort. Tilläggas bör att det naturligtvis kan finnas alternativa sätt att operationalisera de centrala begreppen på, och att en analys som hade tagit sin utgångspunkt i andra faktorer sannolikt hade fått ett annat resultat.⁶

Disposition och läsanvisning

I nästa kapitel *Begrepp och avgränsningar* presenteras och avgränsas rapportens två centrala begrepp – internationellt civilt säkerhetspolitiskt samarbete samt Sveriges civila krishanteringssystem.

I kapitlet *Introduktion till internationellt civilt säkerhetspolitiskt samarbete* ges en bakgrund till det internationella samarbetet. Bakgrunden ges i form av en tematisk presentation av de samhällssektorer som berörs av det internationella samarbetet. Läsare som är väl förtrogna med detta samarbete kan med fördel hoppa över introduktionskapitlet.

⁶ Det framgår längre fram i rapporten vilka faktorer som Sveriges civila krishanteringssystem delas in i. Dessa faktorer kan klassificeras som ”hårda” faktorer i form av exempelvis planerings- och ledningsstrukturer, övervakningssystem samt insatsresurser. Däremot har inte krishanteringssystemet delats in i ”mjuka” faktorer som exempelvis ledarskap. Anledningen till detta är just att det inte har gått att identifiera ett lika tydligt samband mellan sådana ”mjuka” faktorer och det internationella samarbetet i den iterativa processen. För en distinktion mellan ”hårda” och ”mjuka” delar av vårt krishanteringssystem se Sundelius, B. (2001), *Totalförsvaret är överspelat – vi behöver ett samhällsförsvär*, Försvarsberedningens skriftserie, nr 5, s. 10f.

I kapitlet *Operationalisering av internationellt civilt säkerhetspolitiskt samarbete* bryts det internationella samarbetet ned i ett antal faktorer. Till skillnad från den inledande introduktionen är dessa faktorer av mer horisontell karaktär, d.v.s. det är sådana faktorer som inte kan hänföras till ett visst tematiskt område – en viss samhällssektor. Detta kapitel är centralt för den fortsatta analysen eftersom det är de horisontella faktorerna som ställs mot de faktorer som identifieras i operationaliseringen av Sveriges civila krishanteringssystem, och som således lyfts fram i den avslutande konsekvensanalysen.

Därefter följer rapportens viktigaste kapitel *Sveriges civila krishanteringssystem – konsekvensanalys och diskussion* som består av en konsekvensanalys som svarar på frågan i vilka avseenden det ökande internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet påverkar Sveriges civila krishanteringssystem, samt en diskussion om möjliga anpassningsåtgärder. Noteras bör att operationaliseringen av Sveriges civila krishanteringssystem inte presenteras i ett eget deskriptivt kapitel. Operationaliseringen kan istället spåras i det analyserande och diskuterande kapitlets rubriksättning.

Efter varje underrubrik görs en kort presentation av det specifika delområde av Sveriges civila krishanteringssystem som behandlas. Detta utgör en rent deskriptiv beskrivning av hur det svenska civila krishanteringssystemet är utformat. Därefter följer själva konsekvensanalysen. Analysen genomförs i form av en återkoppling till den eller de horisontella faktorer i det internationella samarbetet som bedöms ha en effekt på det aktuella delområdet i det svenska systemet. I praktiken utgör underrubrikerna svar på frågan i vilka avseenden det ökande internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet påverkar Sveriges civila krishanteringssystem. Texten i övrigt är av mer diskuterande karaktär och innehåller förslag på möjliga anpassningsåtgärder. Denna diskussion utgör författarens eget bidrag till det fortsatta policyarbetet.

I det avslutande kapitlet *Avslutande reflektioner* problematiseras resultatet av konsekvensanalysen och diskussionen inför ett eventuellt fortsatt forsknings- och policyarbete.

Begrepp och avgränsningar

Internationellt civilt säkerhetspolitiskt samarbete

Internationellt civilt säkerhetspolitiskt samarbete utgör det första av rapportens två centrala begrepp. Den officiella synen på vad som utgör säkerhetspolitiska hot och risker – en syn som också tillämpas i rapporten – är idag förhållandevis bred. Inför 1996 års försvarsbeslut slogs det fast att tänkbara risker, hot och påfrestningar kan vara allt från:

”... den hårda kärnan av mer traditionella säkerhetspolitiska hot som vi långsiktigt inte kan utesluta, över de nya konflikter som tenderar att blossa upp i det kalla krigets spår, till de hot och risker som följer av den globala utvecklingen och de moderna samhällenas sårbarhet.”⁷

Denna syn återfanns även i diskussionen inför det senaste försvarsbeslutet där det bl.a. konstaterades att:

”Grunden i vår säkerhetspolitik är att kunna möta militära hot men också att förebygga och hantera andra hot och risker i både fred och krig.”⁸

Med denna uppfattning blir naturligtvis bredden i de civila säkerhetspolitiska åtgärder som stater kan samarbeta kring på den internationella arenan omfattande. Bilden på nästa sida åskådliggör detta i form av ett antal illustrativa exempel på åtgärder som det internationella samarbetet kan kretsa kring.

⁷ Proposition 1995/96:12 Totalförsvaret i förnyelse, s. 30.

⁸ Proposition 2001/02:10 Fortsatt förnyelse av totalförsvaret, s.11. För en allmän diskussion om säkerhetsbegreppet se bl.a. Eriksson, J. (2001), ”Introduktion: Hotbildernas politik” i Eriksson, J. (red.) *Hotbildernas Politik*, Stockholm: Författarna och Utrikespolitiska Institutet, s. 4f, Andréén, N. (1999), ”Alliansfrihet och internationell samverkan”, i Helkama-Rågård, A. och L. Wedin (red.), *Svenska Intressen: Strategier för ett nytt Europa*, Stockholm: FHS, ÖCB samt respektive författare, s. 32f och Billinger, N-G. (2002), ”När blir en avgrävd telekabel ett säkerhetspolitiskt problem?”, *Kungliga krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrift*, 2. häftet, s. 24f.

Väpnat angrepp Svår påfrestning Konflikt i 3:e land

Före Orsaks- förebyggande	Förtroendeskapande åtgärder Diplomati Nedrustning Ekonomisk och politisk integration	Polisiära- och rättsliga åtgärder Miljöarbete Gränsskydd	Handel Demokratistöd Diplomati Observatörer Sanktioner
	Tillskapandet av robust teknisk infrastruktur Iordningställande av skyddsrum Försörjningsberedskap	Skyddsåtgärder inom transportsektorn Tillskapandet av robust teknisk infrastruktur	Utbildning och stöd inom räddningstjänstområdet Stärkande av flyktmottagningskapacitet
Efter Konsekvens- hantering	Alla de åtgärder som samhället vidtar för att stå emot anfallet	Hälso- och sjukvårdsinsatser Transporter Sök- och räddningsinsatser NBC-insatser Traditionell humanitär hjälp	Transporter Minröjning Sök- och räddningsinsatser Hälso- och sjukvårdsinsatser Traditionell humanitär hjälp Polisinsatser
	Fysisk återuppbyggnad Sanktioner Internationell rättsskipning	Skadeansvarutkrävning Polisiära och rättsliga åtgärder Eftervård Fysisk återuppbyggnad	Försoningsarbete Stärkande av rättsstat och administration Politisk dialog Polisinsatser Stöd till ekonomisk och social utveckling

Figur 2: Internationellt civilt säkerhetspolitiskt samarbete⁹

Bildens horisontella axel visar att det internationella samarbetet kan omfatta åtgärder som syftar till att bemöta *väpnade angrepp*, terrorism, nedfall av radioaktiva ämnen, allvarlig smitta, översvämningar och dammbrott eller andra *svåra påfrestningar* på samhället i fred, samt olika typer av *konflikter i tredje land* (jfr exempelvis konflikterna på Balkan).

Av dessa tre kategorier förtjänar svåra påfrestningar på samhället i fred en särskild kommentar. De situationer som här klassificeras som svåra påfrestningar på samhället i fred kan vara svåra att särskilja från andra risker och kriser. Ett terrorangrepp skulle exempelvis kunna ses som en variant på ett väpnat angrepp. Nedfall av radioaktiva ämnen eller översvämningar och dammbrott skulle också kunna ses som exempel på en större olycka, d.v.s. en händelse som ligger något lägre ned i

⁹ Eftersom inte minst svåra påfrestningar kan vara av väldigt olika karaktär hade antalet illustrativa exempel kunnat vara många fler. Det är långt ifrån självklart att de orsaksförebyggande åtgärder (exempelvis miljöarbete) som identifieras under kategorin svåra påfrestningar skall klassas som säkerhetspolitik. Se exempelvis *Ds 2003:8 Säkrare grannskap – osäker värld*, s. 30. Se dock även s. 58.

hotintervallet än en svår påfrestning. Eftersom rapporten tar sin utgångspunkt i propositioner och annat offentligt tryck där ovanstående situationer klassificeras som svåra påfrestningar på samhället i fred har de, trots gränsdragningsproblem gentemot andra risker och kriser, ändå placerats i kategorin svåra påfrestningar.¹⁰

Eftersom verkligheten inte alltid låter sig inordnas i distinkta kategorier är det viktigt att notera att rapportens presentation av internationellt civilt säkerhetspolitiskt samarbete kring svåra påfrestningar i hög grad också är en presentation av internationellt samarbete kring mer vardagliga olyckor – även om detta ligger utanför rapportens säkerhetspolitiska fokus. Flertalet av de funktioner som byggs upp på den internationella arenan skall exempelvis både kunna användas vid svåra påfrestningar på samhället i fred och vid mer vardagliga olyckor (jfr exempelvis EUs gemenskapsmekanism för räddningstjänstinsatser).

Bildens vertikala axel visar att var och en av de övergripande åtgärdskategorierna kan delas in i ett antal underkategorier. Åtgärder kan initieras *före* ett väpnat angrepp, en svår påfrestning eller en konflikt i tredje land och syftar då antingen till att förebygga orsakerna till krisen eller till att reducera sårbarheter så att konsekvenserna av krisen, om den trots allt realiserar, blir så lindriga som möjligt. Åtgärderna kan också initieras *efter* ett väpnat angrepp, en svår påfrestning eller en konflikt i tredjeland och syftar då antingen till att hantera de akuta konsekvenserna av krisen eller till att långsiktigt återskapa ett fungerande samhälle. Ytterligare en kategori hade kunnat vara *under* ett väpnat angrepp, en svår påfrestning eller en konflikt i tredje land. Denna kategori har emellertid valts bort till förmån för en lite bredare ”efter-kategori” då det är relativt vanligt, åtminstone om krisen har inslag av våld, att de civila åtgärderna initieras något efter den mest akuta inledningsfasen.¹¹

Det är långt ifrån självklart att klassificera alla civila åtgärder som hanterar de akuta konsekvenserna av en kris som säkerhetspolitiska. Sådana akuta räddnings- och hjälpinsatser brukar vanligtvis kallas för humanitära insatser. Den säkerhetspolitiska kopplingen ses som olämplig givet de humanitära aktörernas opolitiska mandat. Att åtgärderna trots allt klassificeras som säkerhetspolitiska här beror på att den akuta situation som uppstår efter en kris mycket väl kan få säkerhetspolitiska konsekvenser. En flyktingkatastrof som genereras av en väpnad konflikt kan exempelvis utgöra grogrund för nya konflikter. Även om motivet att vidta åtgärder i en sådan

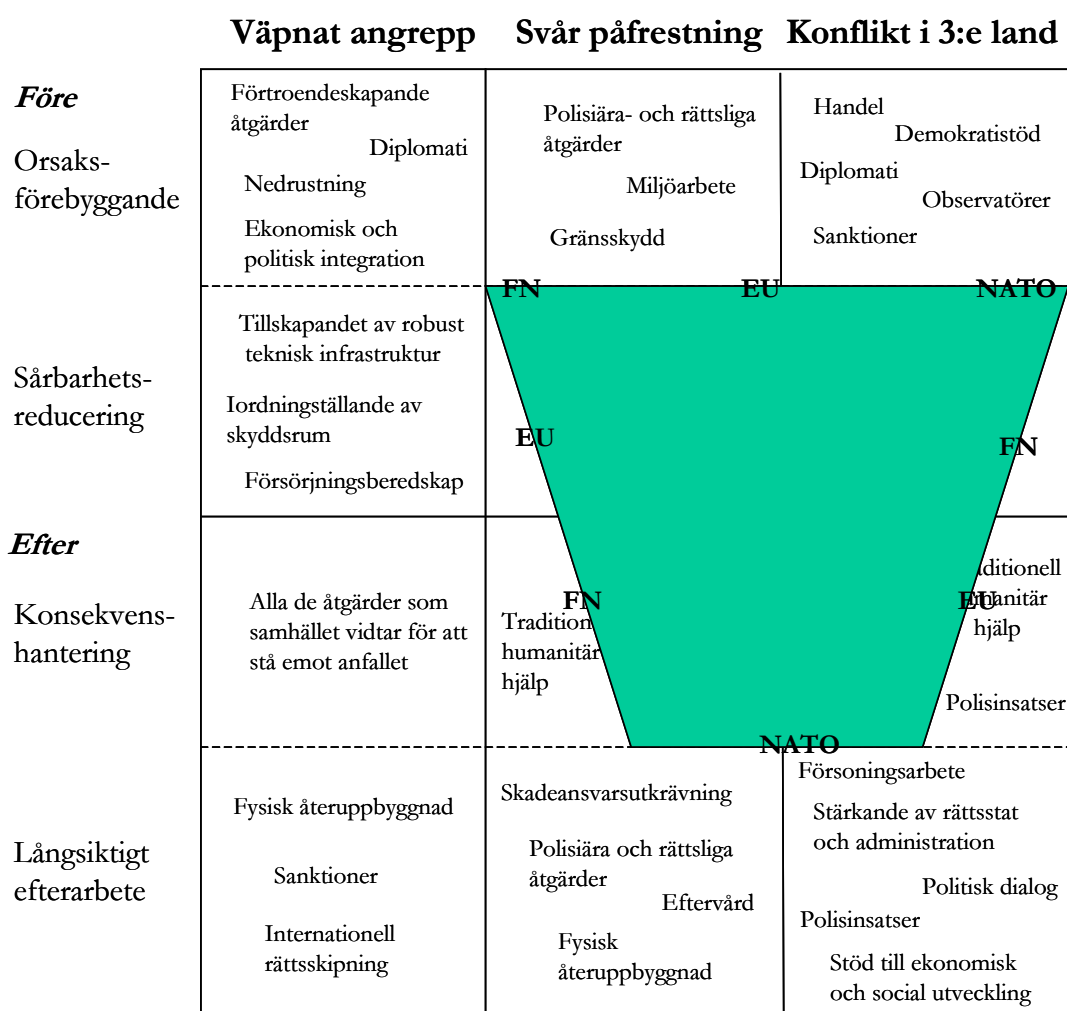
¹⁰ De illustrativa exemplen på händelser som nationellt klassificeras som svåra påfrestningar på samhället i fred återfinns bl.a. i *Proposition 1996/97:11 Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred*.

¹¹ Antalet sätt att strukturera materialet är naturligtvis många. I *Proposition 2001/02: 158 Samhällets säkerhet och beredskap*, s. 53 talas det exempelvis om skadereducerande förberedelser, operativ krishantering samt samhällets återhämtning. I *Planeringsinriktning för samhällets krisberedskap 2004*, Broschyr från Krisberedskapsmyndigheten, s. 18 talas det om riskhantering (förebyggande verksamhet) och krishantering (verksamhet som hanterar hotet om det trots allt realiserar).

situation vanligtvis är humanitärt kan den säkerhetspolitiska kopplingen därmed inte förbises.¹²

Bilden är aktörsneutral och därmed framgår det inte att även formerna för det internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet kan variera. Samarbetet kan både ske i en bilateral och i en multilateral kontext. Multilateralt samarbete genomförs exempelvis i FN, EUs, NATOs, OSSEs och Europarådets regi. Därtill finns olika nordiska och Östersjörelaterade samarbetsfora med civila frågor på agendan.

För att möjliggöra en analys av sambanden mellan det internationella och det nationella och också studera sådant som är av störst relevans för Förvarsdepartementet, är det angeläget att göra vissa avgränsningar. Nedanstående bild visar vilka delar av det internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet som studeras i rapporten.



Figur 3: Internationellt civilt säkerhetspolitiskt samarbete – fokus

¹² Tilläggas bör att det inte är helt ovanligt att redogöra för humanitära insatser under en säkerhetspolitisk rubrik. Se exempelvis *Ds 2003:8 Säkrare grannskap – osäker värld*, s. 269.

Bilden visar att rapportens fokus läggs vid sådant samarbete som syftar till att reducera sårbarheter eller till att hantera de akuta konsekvenserna av en kris. Åtgärder som vidtas i förebyggande syfte för att komma åt orsakerna till en kris och långsiktigt återuppbyggnadsarbete som tar vid efter den mest akuta fasen bedöms ha ett alltför svagt samband till Sveriges civila krishanteringssystem för att omfattas av rapporten. Eftersom den svenska alliansfriheten har fått till följd att Sveriges deltagande i samarbete kring väpnade angrepp är begränsat avser detta fokus endast samarbete kring svåra påfrestningar på samhället i fred eller konflikter i tredjeland.¹³

Av de två kategorierna sårbarhetsreducering och konsekvenshantering förtjänar konsekvenshantering en särskild kommentar. Fokus läggs vid sådana åtgärder där resurserna utgörs av nationella specialresurser som exempelvis sök- och räddningsstyrkor, resurser inom transportsektorn samt hälso- och sjukvårdsresurser. Traditionell humanitär hjälp i form av exempelvis livsmedel, filter och enklare medicinsk utrustning bedöms ha ett svagare samband till Sveriges civila krishanteringssystem och avgränsas därför bort, även om sådana insatser kan vara nog så angelägna.¹⁴

Polisinsatser är en annan typ av åtgärd som skulle kunna tillhöra konsekvenshanteringskategorin, men som avgränsas bort. Polisiära fredsfrämjande insatser, den typ av insats som det internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet domineras av, syftar i första hand till att skapa stabilitet och demokratisk utveckling i ett konfliktområde. Även om beredskapspoliser fyller en viktig funktion i Sveriges civila krishanteringssystem finns det inget tydligt samband mellan dessa poliser och den internationella verksamheten. Beredskapspoliserna skall framför allt stödja övriga hjälpsatser i ett område och exempelvis säkerställa att hjälpen kommer fram.¹⁵

Av de samarbetsformer som förekommer på den internationella arenan uppmärksammas enbart det multilaterala samarbetet i FNs, EUs och NATOs regi. OSSE och Europarådet bedöms inte vara lika aktiva vad avser sårbarhetsredu

¹³ *Proposition 1996/97:4 Totalförsvaret i förnyelse – etapp 2*, s. 96 och *SOU 2001:41 Säkerhet i en ny tid*, s. 42 gör en tydlig distinktion mellan de åtgärder som vidtas för att hantera krisens konsekvenser i den akuta fasen och de mer långsiktiga återuppbyggnadsinsatserna.

¹⁴ Skillnaden mellan nationella specialresurser och traditionell humanitär hjälp klargörs bl.a. i *Responding to Göteborg targets: civil protection capabilities in EU civilian crisis management*, Commission's non-paper regarding the interplay between civil protection and humanitarian assistance in crisis situations, EU 2002.

¹⁵ Synen på hur polisinsatser skall behandlas varierar. *Proposition 1996/97:4 Totalförsvaret i förnyelse – etapp 2*, s. 96 skiljer på civilpolisinsatser och andra insatser där totalförsvarsresurser används. I KBMs *Planeringsinriktning för samhällets krisberedskap 2004*, Broschyr från Krisberedskapsmyndigheten, s. 20 antyds det dock att det finns en starkare samband mellan polisinsatser och våra totalförsvarsresurser då det inom det civila försvarets omedelbara förmåga skall ingå att kunna tillhandahålla personella och materiella resurser för insatser som främjar *demokratiska staters utveckling och rättsordning* (förf. kursiv).

cerande åtgärder och konsekvenshantering och avgränsas därför bort. Eftersom det konkreta samarbetet kring sårbarhetsreducerande åtgärder och konsekvenshantering som genomförs bilateralt eller i nordiska och Östersjörelaterade samarbetsfora delvis överlappar det arbete som genomförs i de övergripande multilaterala processerna i FNs, EUs och NATOs regi avgränsas också dessa samarbetsformer bort. Tack vare EUs och NATOs östutvidgningar är det t.o.m. möjligt att de nordiska och Östersjörelaterade samarbetsformerna helt kommer att integreras i de övergripande processerna på sikt. Det bilaterala respektive nordiska och Östersjörelaterade samarbetet omfattar dessutom ofta erfarenhetsutbyte och förtroendeskapande åtgärder. Sådant samarbete genererar vanligtvis inte konkreta resultat i form av sårbarhetsreducerande åtgärder eller en förbättrad insatsförmåga – det viktigaste är egentligen att kontakter tas. Därför bedöms dessa samarbetsformer också ha ett relativt sett svagare samband till Sveriges civila krishanteringssystem än de övergripande multilaterala processerna i FN, EU och NATO.¹⁶

Sveriges civila krishanteringssystem

Sveriges civila krishanteringssystem utgör det andra av rapportens två centrala begrepp. Varianter av detta begrepp – exempelvis samhällets krishanteringsstruktur och krishanteringsstrukturen – förekommer sporadiskt i propositioner och annat offentligt tryck och syftar då på den verksamhet som genomförs för att kunna hantera svåra påfrestningar på samhället i fred samt den verksamhet som genomförs inför höjd beredskap (inför väpnade angrepp). Det syftar således på det arbete som har stått i fokus för den senaste civila reformen inom försvarsområdet. Ofta används också begreppet samhällets säkerhets- och beredskapsarbete för att beskriva denna verksamhet.¹⁷

En annan närliggande verksamhet är det arbete som bedrivs för att kunna hantera mer vardagliga olyckor lite lägre ned på hotintervallet. I praktiken överlappar arbetet med olyckor den verksamhet som bedrivs för att kunna hantera svåra påfrestningar på samhället i fred och den verksamhet som bedrivs inför höjd beredskap. Detta då den basförmåga som krävs för att kunna hantera svåra påfrestningar och höjd beredskap skapas i arbetet med att hantera olyckor. Däremot finns det inget samlat begrepp som inrymmer både den verksamhet som genomförs för att kunna hantera svåra påfrestningar på samhället i fred respektive den verksamhet som genomförs inför höjd beredskap och den verksamhet som genomförs för att kunna hantera mer vardagliga olyckor. När förslag till samlade begrepp har lanserats tidigare har kritiken bl.a. gått ut på att det inte finns ett samband mellan skydd mot olyckor å ena sidan och allvarliga kriser av typen svåra påfrestningar eller

¹⁶ Tilläggas bör att om vi drar lärdom av och implementerar de erfarenheter som andra stater delar med sig av kan även erfarenhetsutbyte påverka Sveriges civila krishanteringssystem. Sverige som nation (dock inte krishanteringssystemet i sig) påverkas naturligtvis också av det förtroendeskapande samarbetet genom att vår säkerhetspolitiska omgivning blir säkrare.

¹⁷ *Proposition 2001/02:158 Samhällets säkerhet och beredskap.*

väpnade angrepp å den andra. Att använda begreppet krishantering för att beskriva den verksamhet som bedrivs för att hantera vardagliga olyckor skulle således ge fel signaler.¹⁸

Trots dessa invändningar används begreppet Sveriges civila krishanteringssystem i rapporten för att beskriva den verksamhet som bedrivs för att kunna hantera svåra påfrestningar respektive höjd beredskap och den verksamhet som bedrivs för att kunna hantera mer vardagliga olyckor. Det har varit angeläget att använda ett samlat begrepp i analysen eftersom det finns ett tydligt samband mellan det internationella samarbetet och båda dessa områden. De resurser som är avsatta för det civila försvaret skall exempelvis kunna bidra till fred och säkerhet internationellt, samtidigt som de internationella insatser som Sverige idag faktiskt genomför i första hand utgår från den verksamhet som bedrivs i det ordinarie arbetet med att hantera mer vardagliga olyckor.¹⁹

Alternativet hade varit att antingen använda det otympliga begreppet det svenska systemet för att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred, höjd beredskap samt mer vardagliga olyckor eller att använda det föga klagörande begreppet det svenska civila försvaret m.m. (jfr namnet på försvarsdepartementets civila enhet).

Eftersom i princip alla samhällssektorer berörs av den verksamhet som omfattas av begreppet Sveriges civila krishanteringssystem, så som det kommer till användning i rapporten, görs få nedslag i enskilda samhällssektorer. Fokus läggs istället vid övergripande frågor, sådant som bedöms vara av relevans för det samordningsansvar vad avser svåra påfrestningar och höjd beredskap som Försvarsdepartementet har, samt Försvarsdepartementets specifika sektorsansvar vad avser mer vardagliga olyckor.²⁰

Sveriges civila krishanteringssystem omfattar dessutom såväl privata som statliga aktörer, liksom tre samhällsnivåer – den lokala, regionala samt nationella nivån. Rapporten kommer emellertid i första hand att lägga fokus på statliga aktörer och

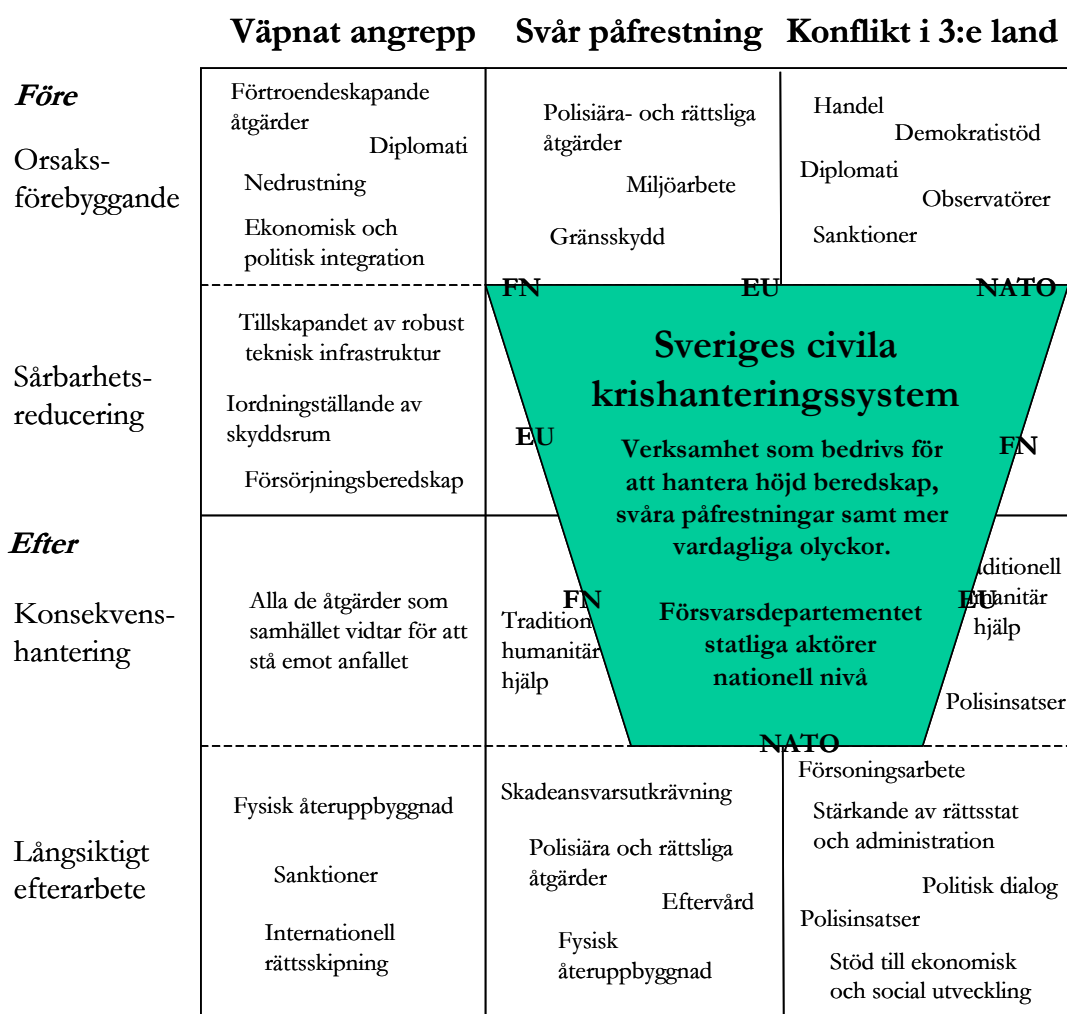
¹⁸ Förhållandet mellan den verksamhet som genomförs för att kunna hantera olyckor, svåra påfrestningar samt höjd beredskap utreds bl.a. i *Planeringsinriktning för samhällets krisberedskap 2004*, Broschyr från Krisberedskapsmyndigheten, s. 15f. Kritik mot ett samlat krishanteringsbegrepp som både omfattar verksamhet för att hantera svåra påfrestningar respektive höjd beredskap och verksamhet för att hantera mer vardagliga olyckor framkom bl.a. i remissynpunkterna på sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag. Se *Proposition 2001/02:158 Samhällets säkerhet och beredskap*, s. 24f.

¹⁹ Se exempelvis *Proposition 1998/99:74 Förändrad omvärld – omdanad försvar*, s. 90, *Ds 1999:2 Förändrad omvärld – omdanad försvar*, s. 137f och *Proposition 2001/02:10 Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*, s. 60f.

²⁰ I princip kan detta likställas med den verksamhet som beskrivs i *Proposition 2002/03:1 Budgetproposition för 2003, utgiftsområde 6*, möjligtvis med undantag från den verksamhet som Kustbevakningen bedriver som inte avser direkt skydd av befolkningen och miljön utan snarare är inriktat mot gränsbevakning och brottsbekämpning.

den nationella nivån. Således avgränsas både den privata sektorn och de regionala och lokala samhällsnivåerna bort. Detta då de senare för närvarande bedöms ha ett något svagare samband till det internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet.²¹

Sammantaget kan det sätt på vilket Sveriges civila krishanteringssystem används i rapporten åskådliggöras med nedanstående bild.



Figur 4: Sveriges civila krishanteringssystem - fokus

²¹ När personal hämtas från den regionala eller lokala nivån anställs de vanligtvis av staten. För närvarande berörs dessa nivåer således mindre än den statliga nivån av det internationella samarbetet. I framtiden kan det dock bli aktuellt att studera problematiken kring internationaliserings effekter på de lägre samhällsnivåerna.

I detta kapitel har rapportens två centrala begrepp presenterats och avgränsats. I nästa kapitel ges en introduktion till det internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet. Redogörelsen fokuserar på de tematiska samhällssektorer som berörs.

Introduktion till internationellt civilt säkerhetspolitiskt samarbete

Samarbete kring svåra påfrestningar

FN-systemet

Även om samarbete kring väpnade konflikter utgör något av FN-systemets kärnverksamhet förekommer också samarbete kring svåra påfrestningar. FN har en förhållandevis bred syn på säkerhet och således är det civila säkerhetspolitiska samarbetet kring svåra påfrestningar mycket brett. En viktig del av FN:s engagemang kretsar kring sådant förebyggande arbete som riktas mot påfrestningars grundorsaker, exempelvis nedrustnings- och ickespridningsarbete för att försvåra terroristgruppers tillgång till vapen och miljöarbete för att minska risken för översvämningar och andra miljörelaterade naturkatastrofer. Annan viktig verksamhet är långsiktigt återuppbyggnadsarbete.

Därutöver omfattar FN-systemet sådant samarbete som går ut på att hantera de akuta konsekvenserna av en svår påfrestning. Tilläggas bör att denna verksamhet, till skillnad från den som genomförs i EUs och NATOs regi, har en viss tonvikt på hjälp till utvecklingsländer. En central aktör inom FN-systemet är OCHA (*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*), som spelar en viktig samordnande roll vid hjälpinsatser i samband med svåra påfrestningar. Genom OCHAs försorg kan bl.a. nationella specialresurser i form av exempelvis sök- och räddningsstyrkor, resurser inom transportsektorn, NBC-utrustning och expertis, sambandsteam samt hälso- och sjukvårdsresurser skickas till ett katastrofområde. Resurser inom hälso- och sjukvårdsområdet skall också kunna kanaliseras via WHO (*World Health Organisation*). När en svår påfrestning inträffar i ett utvecklingsland krävs det ofta annan traditionell akut hjälp i form av exempelvis livsmedel och filter. FN-systemet har en rad olika organ som arbetar med sådan hjälp, bl.a. WFP (*World Food Programme*) och UNICEF (*United Nations Children's Fund*). Traditionella hjälpinsatser av detta slag kräver vanligtvis understöd av nationella specialresurser i form av exempelvis transportresurser och sambandsteam. Vidare arbetar de FN-anknutna organisationerna OPCW (*Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons*) och IAEA (*International Atomic Energy Agency*) med beredskapsfrågor inom det kemiska respektive kärn

tekniska och radiologiska området. Både OPCW och IAEA skall exempelvis kunna koordinera hjälpinsatser när stater drabbas av en kemisk respektive kärnteknisk eller radiologisk katastrof. Inom kustbevakningsområdet koordinerar även IMO (*International Maritime Organisation*) hjälpinsatser när större föroreningar inträffar till sjöss.²²

Sårbarhetsreducerande arbete som syftar till att göra konsekvenserna av en svår påfrestning så lindriga som möjligt förekommer också inom FN-systemet. Genom UNECE (*United Nations Economic Commission for Europe*) har exempelvis förebyggande åtgärder inom räddningstjänstområdet vidtagits i syfte att säkra olika typer av industrianläggningar. Genom ICAO (*International Civil Aviation Organisation*) och IMO pågår säkerhetsarbete inom transportsektorn. Längre har också samarbete kring teknisk infrastruktur varit en viktig fråga på FN:s agenda. Sedan förra seklet har exempelvis samarbete inom telekommunikationsområdet förekommit inom ramen för det FN-anknutna organet ITU (*International Telecommunication Union*). Vidare arbetar den likaledes FN-anknutna organisationen IAEA (*International Atomic Energy Agency*) med säkerhetsfrågor inom bl.a. kärnenergiområdet.²³

EU

I EU är samarbetet kring svåra påfrestningar förhållandevis välutvecklat. I likhet med FN är EU djupt engagerad i sådant förebyggande arbete som riktas mot påfrestningars grundorsaker samt långsiktigt återuppbyggnadsarbete. EUs åtgärder mot terrorism har exempelvis dominerats av förebyggande åtgärder inom det inrikes- och rättsliga samarbetet (tredje pelaren) samt inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (andra pelaren). Återuppbyggnadsfrågor har också stått högt på EUs agenda, exempelvis när Centraleuropa drabbades av kraftiga översvämningar sommaren 2002.

Samarbetet kring de specifika åtgärder som initieras efter en svår påfrestning för att hantera de akuta konsekvenserna av densamma har, till skillnad från FN-samarbetet, mindre fokus på assistans till fattiga utvecklingsländer. Tonvikten ligger vid ömsesidig hjälp vid EU-interna påfrestningar, även om möjligheten att stödja externa aktörer finns. 1987 etablerades ett kustbevakningssamarbete i den euro

²²*Alert & Response Operations*, www.who.int, *The OPCW Mission – Objectives*, www.opcw.org, *Guidelines on the use of military and civil defence assets in disaster relief*, DHA/FN 1994, *Report of the Policy Working Group on the United Nations and Terrorism* (A/57/273-S/2002/875), FN 2002, *Report of like-minded competent authorities for following up on the recommendations of the first meeting of representatives of competent authorities identified under the convention on early notification of a nuclear accident and convention of assistance in the case of a nuclear accident or radiological emergency*, IAEA/FN 2003, s. 4-12 och *International convention on oil pollution preparedness, response and co-operation 1990*, www.imo.org.

²³*Convention on the transboundary effects of industrial accidents*, www.unece.org, *Maritime Safety*, www.imo.org, *Aviation Security*, www.icao.org, *ITU Overview – Purposes*, www.itu.int, Fylkner, M. et al (2000), *Internationellt samarbete kring IT-hot: Aktörer och initiativ – några exempel*, Stockholm: Försvarets Forskningsanstalt, FOA-R-00-01517-170-SE, s. 38ff och *Nuclear installation safety net*, www.iaea.org.

peiska gemenskapen (första pelaren), som bl.a. innebär att stater skall kunna begära assistans vid större katastrofer med allvarliga utsläpp till sjöss. Räddningstjänst-samarbetet i den europeiska gemenskapen har också funnits länge. Detta samarbete var initialt inriktat på erfarenhetsutbyte, men fick en mer operativ prägel när EUs medlemsstater på förslag från kommissionen hösten 2001 beslutade sig för att inrätta en s.k. gemenskapsmekanism för räddningstjänstinsatser i kommissionens generaldirektorat för miljö. Gemenskapsmekanismen har till uppgift att koordinera olika typer av insatser med nationella specialresurser i form av exempelvis sök- och räddningsstyrkor, resurser inom transportsektorn, NBC-utrustning och expertis, sambandsteam samt hälso- och sjukvårdsresurser till stöd för länder i behov av assistans. Utöver de operativa hälso- och sjukvårdsinsatser som kan genomföras via gemenskapsmekanismen har EU ett utvecklat samarbete kring hälsofrågor, ett samarbete som dock framförallt tar formen av policyutveckling och erfarenhetsutbyte mellan experter.²⁴

Därutöver är samarbetet kring sårbarhetsreducerande åtgärder, som syftar till att göra konsekvenserna av en svår påfrestning så lindriga som möjligt, förhållandevis välutvecklat inom EU. Även denna typ av åtgärder ligger under den europeiska gemenskapens kompetens. Inom transportområdet arbetar EU med att öka säkerheten vid såväl land-, sjö- som lufttransporter. Förebyggande åtgärder är även vanliga inom räddningstjänstområdet där bl.a. säkerhetsåtgärder vid anläggningar inom den kemiska sektorn prioriteras. Skydd av teknisk infrastruktur, exempelvis IT-säkerhet, är ett annat viktigt område. Vidare förekommer sårbarhetsreducerande åtgärder inom kärnenergiområdet.²⁵

NATOs partnersamarbete

I takt med att säkerhetsbegreppet har vidgats har även NATO intensifierat sitt samarbete kring svåra påfrestningar. Trots att NATO sysslar med nedrustningsfrågor och annat förebyggande arbete som riktas mot påfrestningars grundorsaker (framförallt terrorism) har detta samarbete en något smalare inriktning än det som genomförs i FN:s och EUs regi.

Tyngdpunkten i NATOs civila säkerhetspolitiska samarbete kring svåra påfrestningar ligger vid sådana åtgärder som initieras för att hantera de akuta conse

²⁴ *Amended proposal for a European Parliament and Council decision setting up a Community framework for cooperation in the field of accidental marine pollution* (COM/1999/641 final), EU 1999, *Handbook on the implementation of EC environmental legislation: Civil Protection sector – overview*, www.europa.eu.int, Council decision of 23 October 2001 establishing a Community mechanism to facilitate reinforced co-operation in Civil Protection assistance interventions, EU 2001, SOU 1996:86 *Utvecklad samordning inom det civila försvaret och freds räddningstjänsten*, s. 270, Ds 2003:8 *Säkrare grannskap – osäker värld*, s. 257 och *Programme of cooperation preparedness and response to biological and chemical agents attacks* (G/FS D/2001/GG), EU 2001.

²⁵ Se exempelvis Myrdal, S. (2002), ”Konturerna av en ny säkerhetspolitisk dagordning för EU” i Myrdal, S. (red.), *EU som civil kris hanterare*, Stockholm: Författarna och Utrikespolitiska Institutet, s. 78f samt *Transport: introduction*, www.europa.eu.int.

kvenserna av en svår påfrestning. Detta arbete var initialt inriktat mot att utarbeta procedurer för NATO-samverkan vid olika katastrofer. Möjligheten att operativt genomföra insatser förbättrades påtagligt när NATO i partnerformat 1998 inrättade EADRCC (*Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre*) som en del av NATOs internationella stab. Centret EADRCC har som främsta uppgift att koordinera hjälpinsatser inom framförallt EAPR-området, d.v.s. i de länder som deltar i NATOs partnersamarbete. Insatserna skall bl.a. kunna genomföras med nationella specialresurser i form av exempelvis sök- och räddningsstyrkor, resurser inom transportsektorn, NBC-utrustning och expertis, sambandsteam samt hälso- och sjukvårdsresurser. Av dessa områden kan transportområdet sägas vara särskilt framträdande, inte minst har evakueringsfrågor kommit att bli mycket viktiga.²⁶

NATO har även ett förhållandevis välutvecklat samarbete kring olika typer av sårbarhetsreducerande åtgärder som syftar till att göra konsekvenserna av en påfrestning så lindriga som möjligt. Transportsområdet är inte enbart ett centralt område vid operativ konsekvenshantering utan involveras också i ansträngningarna att reducera sårbarheter. Skydd av teknisk infrastruktur, bl.a. telekommunikationer och energianläggningar, är ett annat viktigt område i NATOs sårbarhetsreducerande arbete.²⁷

Samarbete kring konflikter i tredje land

FN-systemet

För FN är konflikthantering en självklar huvuduppgift. Bredden i de civila säkerhetspolitiska åtgärder som FN kan vidta för att hantera olika typer av konflikter är mycket stor och omfattar allt från konfliktförebyggande åtgärder i form av utvecklingsamarbete, nedrustningsåtgärder och diplomati till polisinsatser och långsiktigt efterarbete i form av exempelvis stöd till social och ekonomisk utveckling samt försoningsarbete.

FN-samarbetet kring de åtgärder som initieras efter en konflikt för att hantera de akuta konsekvenserna av densamma är också välutvecklat och engagerar ett flertal FN-organ. OCHA, WFP, WHO, UNICEF och andra FN-aktörer som fyller en viktig funktion vid svåra påfrestningar är alla djupt engagerade i akuta hjälpinsatser som genomförs i samband med olika typer av konflikter. Förutom traditionell humanitär hjälp kan dessa organ kanalisera nationella specialresurser i form av exempelvis sök- och räddningsstyrkor, resurser inom transportområdet, NBC-materiel och expertis, sambandsteam samt hälso- och sjukvårdsresurser. Eftersom väp

²⁶ *NATO's role in Disaster Assistance*, Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre, NATO 2001, s. 5-22 och *CEP Action Plan for the improvement of civil preparedness against possible attacks against the civilian population with chemical, biological or radiological (CBR) agents: implementation report (EAPC/SCEPC/D/2003/6)*, NATO 2003.

²⁷ *Report by the chairmen of the Planning Boards and Committees (EAPC/SCEPC/N/2003/16)*, NATO 2003.

nade konflikter ofta genererar flyktingproblem har även UNHCR (*United Nations High Commissioner for Refugees*) viktiga uppgifter. UNHCR hade ursprungligen till huvuduppgift att skydda flyktingar och bidra till långsiktiga lösningar på deras problem. Successivt har emellertid även det praktiska arbetet med att förse flyktingar med akuta förnödenheter blivit allt viktigare. I detta arbete använder sig UNHCR av olika typer av nationella specialresurser inom bl.a. transport-, sambands- och hälsoområdet. För att allt hjälparbete skall fungera är det angeläget att röja undan minor som har lagts ut under konflikten. Inom FN-systemet har UNMAS (*United Nations Mine Action Service*) en koordinerande roll inom minröjningsområdet.²⁸

Flera FN organ som deltar i det akuta insatsarbetet efter en konflikt är också involverade i sådant sårbarhetsreducerande arbete som syftar till att göra konsekvenserna av en konflikt så lindriga som möjligt, om den trots allt skulle inträffa. OCHA bidrar exempelvis till att utveckla den lokala katastrofberedskapen i flera regioner.²⁹

EU

Även om EU av naturliga skäl har många andra uppgifter utanför den säkerhetspolitiska sfären som kräver stort engagemang är konflikthantering en viktig uppgift. I likhet med FN-systemet är bredden i de civila säkerhetspolitiska åtgärder som EU kan vidta för att hantera konflikter mycket stor. Genom bl.a. handel, demokrati-stöd, politisk dialog och ekonomisk integration kan EU bidra till både konfliktförebyggande åtgärder och långsiktig återuppbyggnad efter en konflikt.

I likhet med FN har EU dessutom ett utvecklat samarbete kring åtgärder som initieras efter en konflikt för att hantera de akuta konsekvenserna av densamma. Flera åtgärder kan genomföras inom ramen för den europeiska gemenskapens kompetens. Nationella specialresurser i form av exempelvis sök- och räddningsstyrkor, resurser inom transportsektorn, NBC-utrustning och expertis, sambands-team samt hälso- och sjukvårdsresurser skall exempelvis kunna kanaliseras till ett konfliktområde via den s.k. gemenskapsmekanismen för räddningstjänstinsatser som inrättades i kommissionens generaldirektorat för miljö hösten 2001. Mekanis-mens huvudsakliga användningsområde är olyckor och svåra påfrestningar innanför EUs gränser, men det är även möjligt att genomföra insatser utanför EUs gränser i samband med väpnade konflikter. ECHO (*European Community Humanitarian Office*), kommissionens särskilda kontor för humanitära biståndsinsatser som inrättades i början av 1990-talet, fyller också en viktig funktion vid akuta hjälpsatser. ECHO har endast en begränsad egen operativ förmåga och initierar och finansierar därför i princip endast åtgärder som implementeras av andra aktörer, vanligtvis FNs olika organ eller icke-statliga organisationer. Genom ECHOs försorg kan både tradi

²⁸ *Partnership: An operations management handbook for UNHCR's partners*, UNHCR 2003, s. 1-6 och 130 samt UNMAS – *United Nations Mine Action Service*, www.un.org.

²⁹ *OCHA in 2003: Activities and extrabudgetary funding requirements*, OCHA 2003, s. 53.

tionell humanitär hjälp och specialresurser från exempelvis hälso- eller transportområdet kanaliseras till ett insatsområde. Vidare har kommissionens generaldirektorat för externa relationer en möjlighet att genom RRM (*Rapid Reaction Mechanism*) initiera och finansiera olika typer av akuta hjälpinsatser, med nationella specialresurser inom exempelvis minröjningsområdet.³⁰

Med framväxten av den europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESFP), har det nu även skapats en möjlighet att genomföra insatser för att hantera de akuta konsekvenserna av en konflikt inom ramen för EUs gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Av de kapacitetsområden som står i centrum för det civila ESFP-arbetet har räddningstjänstområdet störst förutsättningar att bidra med resurser till de insatser som genomförs för att hantera konsekvenserna av en konflikt. Civil förvaltning är ett annat kapacitetsområde med viss potential i denna typ av insats. Det senare kapacitetsområdet är tänkt att omfatta experter från både allmänna administrativa funktioner (bl.a. tull, skatter och folkbokföring), sociala funktioner (bl.a. skola samt hälso- och sjukvård) och infrastrukturella funktioner (bl.a. el, tele och transporter). Det pågår för närvarande ett arbete med att fastlägga hur och när dessa experter skall användas. En tolkning skulle kunna vara att åtminstone de infrastrukturella funktionerna kunde komma till nytta i den akuta fasen efter en konflikt för att exempelvis möjliggöra för hjälpsändningar att komma fram. Fortfarande återstår dock angeläget arbete innan EU kan genomföra insatser inom kapacitetsområdet civil förvaltning.³¹

I jämförelse med de åtgärder som EU kan vidta i den akuta fasen efter en konflikt är det sårbarhetsreducerande arbete som EU genomför för att göra konsekvenserna av en konflikt så lindriga som möjligt relativt utvecklat. ECHO har viss förebyggande verksamhet genom sitt s.k. Dipecho-program. Detta program går bl.a. ut på att genom utbildning öka utsatta länders egen katastrofberedskap. Ambitionen är också att de resurser som utvecklas i ESFP-arbetet skall kunna användas före ett konfliktutbrott. Hittills har diskussionen framför allt varit inriktad på konfliktförebyggande insatser, men ingenting utesluter att förmågan även används för att stärka

³⁰ I det beslut som inrättade EUs gemenskapsmekanism för räddningstjänstinsatser nämns inte hjälpinsatser för att lindra konsekvenserna av en väpnad konflikt explicit (enbart naturkatastrofer och tekniska olyckor), men möjligheten att genomföra insatser vid en väpnad konflikt har ändå aktualiserats genom Irakkriget. För information om övriga aktörer i den europeiska gemenskapen se. bl.a. Ramberg, B. (2001), "ECHO:s roll i den civila krishanteringen", i Myrdal (red.), *EU som civil krisanterare*, Stockholm: Författarna och Utrikespolitiska Institutet, s. 26ff, *Council Regulation (EC) No 1257/96 of 20 June 1996 concerning humanitarian aid*, EU 2001, *Council adopts Rapid Reaction Mechanism: Commission now in position to intervene fast in civilian crisis management*, www.europa.eu.int samt *Council regulation (EC) No 381/2001 of 26 February 2001 creating a rapid-reaction mechanism*, EU 2001.

³¹ *Presidency report to the Göteborg European Council on European Security and Defence Policy, Annex III New Concrete Targets for Civilian Aspects of Crisis Management*, bilaga till Europeiska rådets slutsatser, EU 2001.

konfliktutsatta staters egen katastrofberedskap, d.v.s. att göra dem mindre sårbara om en konflikt trots allt skulle inträffa.³²

NATOs partnersamarbete

I NATO utgör numera hanteringen av väpnade konflikter en av alliansens huvuduppgifter. Detta framgår inte minst av NATOs långvariga engagemang på Västra Balkan. De militära insatserna har av naturliga skäl stått i fokus. NATO-samarbetet omfattar emellertid också olika civila säkerhetspolitiska åtgärder, även om alliansen, till skillnad från FN och EU, har ett förhållandevis smalt fokus.

Tyngdpunkten ligger vid sådana åtgärder som kan vidtas i den akuta fasen efter en konflikt för att lindra konsekvenserna av densamma. Traditionell humanitär hjälp samt nationella specialresurser i form av exempelvis sök- och räddningsstyrkor, resurser inom transportsektorn, NBC-materiel och expertis, sambandsteam samt hälso- och sjukvårdsresurser skall exempelvis kunna kanaliseras till ett konfliktområde via EADRCC. Centret inrättades ursprungligen för att användas i samband med svåra påfrestningar i EAPR-området, men har därefter också verkat i samband med väpnade konflikter på bl.a. Västra Balkan. Tilläggas bör att en förhållandevis stor del av NATOs civila beredskapsarbete fortfarande kretsar kring civilt understöd till militära konflikthanteringsinsatser, exempelvis i form av civilt transportstöd.³³

NATO är också genom sitt partnersamarbete djupt involverad i sådant förebyggande arbete som syftar till att göra konsekvenserna av ett hot så lindriga som möjligt. I de individuella partnerplaner som varje enskilt partnerland tecknar med NATO kan olika typer av sårbarhetsreducerande åtgärder ingå. I Albanien individuella partnerplan ingår exempelvis stöd till att bygga upp Albanien katastrofberedskapssystem. Därutöver arbetar NATO med förebyggande verksamhet inom ramen för olika regionala initiativ. I NATOs *South East Europe Initiative*, som i likhet med många andra snarlika initiativ och processer samordnas av Stabilitetspakten (d.v.s. det samarbetsforum som ett stort antal internationella aktörer deltar i för att koordinera ekonomiska, säkerhetspolitiska och andra angelägna frågor i Sydöstra Europa) utgör exempelvis stärkandet av katastrofberedskap en viktig del.³⁴

³²Report from the Commission (Humanitarian Aid Office – ECHO), *Annual Report 2001* (COM/2002/322 final), EU 2001 och *Ministerial declaration – Civilian Crisis Management Capability Conference of Member States on 19 November 2002*, EU 2002.

³³ *Assessment of EADRCC activities and procedures during the Kosovo crisis*, NATO 1999, *NATO's role in Disaster Assistance*, Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre, NATO 2001, s. 25ff och Palmeri, F. (1996), "Civil Emergency Planning: a valuable form of cooperation emerges from the shadows", *NATO Review*, vol. 44, nr 2.

³⁴ *Civil Emergency Planning in the Framework of the EAPC*, www.nato.int och *South East Europe Common Assessment Paper (SEECAP)*, www.nato.int.

I detta kapitel har en introduktion till internationellt civilt säkerhetspolitiskt samarbete givits. I nästa kapitel operationaliseras begreppet internationellt civilt säkerhetspolitiskt samarbete genom att ett antal faktorer presenteras. Till skillnad från den allmänna introduktionen är dessa faktorer av mer horisontell karaktär, d.v.s. de är sådana faktorer som inte kan hänföras till ett visst tematiskt område – en viss samhällssektor.

Operationalisering av internationellt civilt säkerhetspolitiskt samarbete

Omfattande och intensivt arbete

Stater har samarbetat kring civila säkerhetspolitiska frågor under många år. De senaste åren har emellertid ett alltmer omfattande och intensivt samarbete kunnat skönjas. Eftersom nästan allt samarbete kretsar kring multilaterala förhandlingar eller andra internationella kontakter har antalet förhandlingstillfällen, seminarier och workshops där svenska tjänstemän och experter deltar eller bidrar med underlag ökat markant.³⁵

I EU representeras Sverige både i de rådsarbetsgrupper och kommittéer som utarbetar rådets politiska inriktning och i de arbetsgrupper som bistår kommissionen vid framtagandet av förslag (arbetsexpertgrupper) eller vid utövandet av sådan beslutsrätt som rådet har delegerat till kommissionen, exempelvis det administrativa handhavandet av program (kommittologikommittéer).³⁶

Antalet kommittéer och arbetsgrupper där svenska tjänstemän och experter deltar i FN-systemet är också många. Dels har varje separat FN-organ eller FN-anknuten organisation egna styrkommittéer och arbetsgrupper, dels representeras Sverige i generalförsamlingen och de kommittéer som är knutna till detta arbete.³⁷

I NATOs partnersamarbete står SCEPC (*Senior Civil Emergency Planning Committee*) i centrum för det civila förhandlingsarbetet. Under SCEPC finns även åtta funktionella planeringskommittéer där svenska tjänstemän och experter deltar.³⁸

³⁵ Att de internationella kontakterna ökat kraftigt inom det försvarspolitiska området de senaste åren konstateras bl.a. i *Proposition 1995/96:12 Totalförsvaret i förnyelse*, s. 110.

³⁶ Fakta om EUs arbetsgrupper och kommittéer redovisas i *DS 1992:96 Statsförvaltningens Europa-kompetens: om behovet av kompetensutveckling hos myndigheterna inför integrationen*, s. 25f.

³⁷ För en översikt av FN-systemet se *Organization Chart of the United Nations System*, www.un.org.

³⁸ *NATO Handbook*, NATO office of information and Press 2001, s. 187f.

Politiskt känsliga frågor

Internationellt samarbete är generellt sett mer politiskt känsligt än det rent nationella arbetet. Den politiska känsligheten i det internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet kan dessutom sägas ha ökat de senaste åren. Detta beror bl.a. på att det internationella samarbetet har blivit mer operativt, något som får till följd att de enskilda staternas ansvar och de potentiella återverkningarna på den nationella nivån blir större. Tidigare var en stor del av det internationella samarbetet inriktat på informationsutbyte. Med inrättandet av bl.a. EADRCC och EUs gemenskapsmekanism för räddningstjänstinsatser har samarbetet emellertid fått en mer operativ prägel. Om resultatet av EUs framtidskonvent får genomslag i den kommande regeringskonferensen kommer denna tendens sannolikt att förstärkas. Konventet har bl.a. diskuterat möjligheten att inrätta en permanent kommitté som bl.a. skall befrämja operativ koordinering mellan medlemsstaterna på den strategiska nivån vid olika typer av säkerhetshot som uppstår innanför EUs gränser.³⁹

Att de civila säkerhetspolitiska frågorna har blivit mer känsliga kan också kopplas samman med terrorattackerna mot USA den 11 september 2001 och de efterföljande diskussionerna om ett fördjupat samarbete kring terrorism. I EU har terrorattackerna givit upphov till en diskussion om på vilket sätt EUs framväxande militära krishanteringsförmåga skulle kunna stödja civila insatser vid ett terrorangrepp i någon av EUs medlemsstater. Eftersom det inte är helt självklart i vilken utsträckning EUs militära krishanteringsförmåga, som har utvecklats som en del av ESFP-arbetet, kan användas innanför EUs gränser utan att detta skulle strida mot den svenska alliansfriheten blir varje enskilt ställningstagande i frågor som rör de civila resursernas förhållande till de militära komponenterna politiskt känsliga.⁴⁰

Ytterligare en tendens som talar för att det internationella civila samarbetet har blivit mer känsligt hänger samman med den senaste utvecklingen inom EU där insatser med räddningstjänstresurser numera skall kunna genomföras som en del av ESFP. Flertalet åtgärder som syftar till att lindra konsekvenserna av en konflikt genomförs idag som humanitära insatser. Insatsernas huvudsakliga syfte är att lindra nöd och de genomförs därför utan politiska hänsynstaganden, åtminstone är detta den uttalade ambitionen. Med den senaste utvecklingen inom EU kan fler säkerhetspolitiska insatser med räddningstjänstresurser komma att genomföras framöver. Insatserna skulle fortfarande initieras för att lindra konsekvenserna av en väpnad konflikt och därmed lindra nöd, men den indirekta stabiliserande säkerhetspolitiska effekten av insatsen skulle vara minst lika viktig.

³⁹ Se bl.a. *Area of freedom, security and justice, draft Article 31, Part One and draft articles from Part Two* (CONV614/03), EU 2003, s. 9ff. Att det finns ett samband mellan operativ förmåga och politiskt ansvar understryks i försvarsberedningens rapport *Ds 2003:8 Säkrare grannskap – osäker värld*, s. 62.

⁴⁰ ESFP-arbetets roll i kampen mot terrorismen behandlas översiktligt i *Declaration by the European Council on the contribution of the CFSP, including the ESDP, to the fight against terrorism*, bilaga till Europeiska rådets slutsatser, EU 2002.

Samarbete kring svåra påfrestningar⁴¹

Samarbete kring konflikter i tredjeland har sedan länge utgjort en viktig del i det internationella civila säkerhetspolitiska arbetet. Samarbetet kring terrorism, nedfall av radioaktiva ämnen, allvarlig smitta, översvämningar och dammbrott eller andra svåra påfrestningar på samhället i fred har också förekommit under lång tid. De senaste åren har detta samarbete emellertid eskalerat – en utveckling som delvis kan förklaras med det ökande intresset för att skapa ett fullgott skydd mot terrorism och andra svåra påfrestningar på samhället i fred som uppstod efter terrorattackerna mot USA den 11 september 2001.

I EU är förändringen mot ett alltmer intensivt samarbete kring svåra påfrestningar mest tydlig. EU har arbetat länge med civila säkerhets- och beredskapsfrågor inom bl.a. transport- och räddningstjänstområdet. Det har tidigare emellertid saknats en explicit koppling mellan detta samarbete och målsättningen att befrämja Unionens interna säkerhet. Samarbetet har i första hand varit relaterat till det vardagliga arbetet med olyckor och har därmed varit utan säkerhetspolitisk koppling. Tidigare har dessutom endast ett fåtal samhällssektorer berörts. Idag, efter terrorattackerna mot USA den 11 september 2001 och inför den kommande regeringskonferensen där Unionens fördrag skall omförhandlas, har situationen förändrats. Det tidigare fragmentariska samarbetet kring civila säkerhets- och beredskapsfrågor har utvecklats till ett mer systematiskt samarbete där svåra påfrestningar på samhället i fred, framförallt terrorism, har givits en mer tydlig koppling till ambitionen att befrämja säkerheten mot hot som uppstår innanför EUs gränser.⁴²

I NATO har samarbetet kring svåra påfrestningar på samhället i fred utgjort en viktig del av alliansens civila säkerhetspolitiska engagemang under förhållandevis lång tid. Även NATO-samarbetet påverkades emellertid av händelserna i USA den 11 september 2001. Efter terrorattackerna blev åtgärder mot terrorism en mer hög-prioriterad fråga på NATOs politiska dagordning än tidigare.⁴³

Samarbete kring svåra påfrestningar på samhället i fred har också varit ett väl-etablerat samarbetsområde inom FN-systemet under många år. Även FN påverkades av terrorattackerna mot USA och inom många samhällssektorer gav den

⁴¹ Se kapitlet *Introduktion till civilt säkerhetspolitiskt samarbete* för en empirisk genomgång av samarbetet kring svåra påfrestningar.

⁴² Denna kvantitativa och kvalitativa förändring märks bl.a. i *Area of freedom, security and justice, draft Article 31, Part One and draft articles from Part Two* (CONV614/03), EU 2003, *Documentation on civil protection in the European Convention (second revision)*, Bryssel 9 maj 2003 och *Adoption of the programme to improve cooperation in the European Union for preventing and limiting the consequences of chemical, biological, radiological or nuclear terrorist threats* (14627/02), EU 2002.

⁴³ *Partnership Action Plan against Terrorism*, Prag 21-22 november, NATO 2002.

delvis nya säkerhetspolitiska situationen förnyad kraft åt samarbetet kring svåra påfrestningar på samhället i fred.⁴⁴

Krav och rekommendationer på sårbarhetsreducerande åtgärder

I takt med att samarbetet kring svåra påfrestningar på samhället i fred har intensifierats har också det internationella samarbetet kring sårbarhetsreducerande åtgärder inom detta område blivit alltmer utbrett. Innehållet i arbetet med sårbarhetsreducerande åtgärder varierar från allmänt informationsutbyte om vilka skyddsåtgärder och säkerhetskrav som tillämpas nationellt till framtagandet av gemensamma standards. De senare kan antingen ta formen av rekommendationer eller vara bindande.

Eftersom en stor del av EUs sårbarhetsreducerande arbete faller inom ramen för den överstatliga europeiska gemenskapens kompetens utfärdar EU generellt sett fler bindande åtaganden än övriga internationella aktörer. Unionen har framför allt större möjligheter att genomföra bindande beslut. Sårbarhetsreducerande åtgärder rör ofta känsliga nationella angelägenheter och därför har en förhållandevis stor del av EUs sårbarhetsarbete ofta dock tagit formen av allmänt informationsutbyte. Ett exempel på ett bindande åtagande är det s.k. Seveso-direktivet som syftar till att stärka säkerheten vid anläggningar inom den kemiska sektorn genom att bl.a. föreskriva krav på säkerhetsrutiner i industrier och anläggningar. Innehållet i detta direktiv måste överföras till medlemsstaternas nationella lagstiftning. Inom transportområdet har stor kraft ägnats åt skärpta flygsäkerhetsregler. En diskussion kring fartygs-, hamn- och tunnelsäkerhet pågår också. Ambitionen är att upprätta gemensamma säkerhetsstandards för samtliga dessa områden. Direktiv inom det specifika området transport av farligt gods finns redan. Vidare har arbetet med IT-säkerhetsfrågor inom området teknisk infrastruktur resulterat i både bindande direktiv och mer allmänna, vägledande riktlinjer för vilka säkerhetsåtgärder som behöver vidtas. Inom kärnenergiområdet är dessutom nya striktare säkerhetsregler under utarbetande.⁴⁵

⁴⁴ *Report of the Policy Working Group on the United Nations and Terrorism (A/57/273-S/2002/875)*, FN 2002.

⁴⁵ Kronsell, A. (1999), "Sverige och EUs miljöpolitik" i Johansson, K-M., *Sverige i EU*, Stockholm: SNS förlag, s. 192, *Ds 2003:8 Säkrare grannskap – osäker värld*, s. 258f, Myrdal, S. (2002), "Konturerna av en ny säkerhetspolitisk dagordning för EU" i Myrdal, S. (red.), *EU som civil krisbanterare*, Stockholm: Författarna och Utrikespolitiska Institutet, s. 78f, *Adoption of the programme to improve cooperation in the European Union for preventing and limiting the consequences of chemical, biological, radiological or nuclear terrorist threats (14627/02)*, EU 2002, s. 11, *Council Directive 96/82/EC on the control of major-accident hazards involving dangerous substances*, EU 1996, *Nuclear energy: the Commission proposes a Community approach to the safety of facilities and waste*, www.europa.eu.int, *Council resolution of 28 May 2002 on a common approach and specific actions in the area of network and information security (2002/C43/02)*, EU 2002 och *Transport: introduction*, www.europa.eu.int.

Sårbarhetsreducerande åtgärder inom FN-systemets ram regleras ofta i olika typer av konventioner, som förvisso förpliktigar de deltagande staterna att vidta vissa åtgärder, men som ofta saknar uppföljnings- och kontrollmekanismer. Även FN arbetar för övrigt med mindre tvingande åtaganden. FN-systemets motsvarighet till Seveso-direktivet inom räddningstjänstområdet har tagit formen av en särskild konvention. Inom transportområdet har ICAO och IMO utvecklat säkerhetsstandards för flyg- och sjötransporter. Tidigare saknades ett bra system för att garantera efterlevnaden av de standards som sattes upp inom flygområdet, men efter terrorattackerna mot USA den 11 september 2001 inrättades ett nytt kontrollsystem. Inom transportområdet finns det dessutom olika typer av rekommendationer för transport av farligt gods. Vidare har IAEA både utvecklat allmänna standards för säkerhet i kärnkraftverk och andra installationer och tagit fram en konvention inom området, och i ITU genomförs visst standardiseringsarbete avseende telekommunikationer.⁴⁶

NATOs partnersamarbete genomförs enligt självdifferentieringsprincipen som innebär att partnerländerna själva väljer vad de vill delta i. Det sårbarhetsreducerande arbete som genomförs medför heller inte några tvingande åtaganden utan går i första hand ut på informationsutbyte mellan nationella experter som vanligtvis resulterar i icke-bindande rekommendationer. Inom transportområdet har diskussioner kring säkerhetsåtgärder vid bl.a. hamnar och flygplatser förts. Transport av farligt gods är ett annat framträdande diskussionsämne. Vidare har samarbetet kring säkerhetsfrågor inom området teknisk infrastruktur resulterat i rekommendationer kring vilka sårbarhetsreducerande åtgärder som bör vidtas nationellt. Efter terrorattackerna mot USA den 11 september 2001 har för övrigt ett mer samlat grepp kring hela området skydd av kritisk infrastruktur tagits.⁴⁷

Samverkan mellan samhällssektorer

I takt med att hot och risker blir, eller upplevs bli, alltmer komplexa har samverkan mellan samhällssektorer blivit ett framträdande inslag i det internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet. Detta gäller både inför och under relativt välavgränsade insatssituationer där endast ett fåtal samhällssektorer berörs och i det bredare samarbetet kring säkerhetspolitiska frågor.

I FN har inrättandet av samordningsorganet OCHA bidragit till att förbättra samordningen vid insatser som genomförs för att hantera de akuta konsekvenserna av

⁴⁶ UN/ECE *Convention on the transboundary effects of industrial accidents*, ECE/FN 1992, *Air transport*, www.europa.eu.int, *Maritime Safety and Dangerous goods*, www.imo.org, *Aviation Security*, www.icao.org, *Nuclear installation safety net*, www.iaea.org samt ITU *Overview – Purposes*, www.itu.int.

⁴⁷ *Ds 2003:8 Säkrare grannskap – osäker värld*, s. 116, *NATO Handbook*, NATO Office of Information and press 2001, s. 69 och *Report by the chairmen of the Planning Boards and Committees (EAPC/SCEPC/N/2003/16)*, NATO 2003 och *CEP Action Plan for the improvement of civil preparedness against possible attacks against the civilian population with chemical, biological or radiological (CBR) agents: implementation report (EAPC/SCEPC/D/2003/6)*, NATO 2003.

en svår påfrestning eller en konflikt. OCHA leder bl.a. IASC (*Inter-Agency Standing Committee*) och ECHA (*Executive Committee on Humanitarian Affairs*), två kommittéer med det övergripande syftet att befrämja samordning inom det humanitära området. OCHA arbetar också intensivt med att befrämja en bra övergång från akuta insatser till långsiktigt återuppbyggnadsarbete. I FN pågår även diskussioner om hur de akuta insatser som genomförs för att hantera de humanitära konsekvenserna av en konflikt skall förhålla sig till andra typer av insatser med exempelvis polisiära eller militära komponenter. Den s.k. Brahimirapporten har exempelvis föreslagit att en grupp bestående av representanter från FN-sekretariatets olika avdelningar skall sättas samman inför varje stor operation för att befrämja samordning redan på planeringsstadiet.⁴⁸

I EU har ESFP-arbetet aktualiserat en diskussion kring samverkansfrågor. EUs stora komparativa fördel som extern krishanterare är tillgången till en bred uppsättning säkerhetspolitiska instrument. Eftersom denna möjlighet också utgör en av Unionens stora utmaningar har samverkansfrågorna kommit att bli mycket viktiga. Ansträngningarna att befrämja samordning har bl.a. resulterat i inrättandet av KUSP (Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik), en kommitté med det utpekade ansvaret att beakta alla de instrument som EU har till sitt förfogande inför en säkerhetspolitisk insats. Andra åtgärder som syftar till att befrämja samverkan är beslutet att inför varje specifik insats sätta samman ett s.k. *crisis response coordinating team* bestående av representanter från alla de områden i kommissionen och rådet som berörs. Detta team skall bl.a. ha till uppgift att ta fram ett s.k. krishanteringskoncept där Unionens samtliga handlingsmöjligheter inför den annalkande krisen fastställs som ett underlag inför KUSPs och ministerrådets strategiska överväganden.⁴⁹

Samverkansfrågorna har också blivit mycket påtagliga i den europeiska gemenskapens arbete. Räddningstjänstsamarbetet (detta område går under benämningen *Civil Protection* i EU) berör i praktiken fler samhällssektorer än just räddningstjänst, bl.a. hälso- och sjukvårdsområdet samt kriskommunikation. Det arbete som initierades efter terrorattackerna mot USA den 11 september 2001 och den efterföljande mjältbrandsdiskussionen då ett omfattande tvärsektoriellt handlingsprogram togs fram med sårbarhetsreducerande och insatsförbättrande åtgärder inom bl.a. räddningstjänst-, hälso-, forsknings-, transport-, teknisk infrastruktur- och jordbruksområdet är ett annat exempel på en komplex process där flera samhällssektorer berörs. Insikten om behovet av samverkan mellan samhällssektorer har föranlett en diskussion i EU om att inrätta en särskild koordinator för civila skyddsåtgärder. Tilläggas bör att det fortfarande är oklart vilket mandat en sådan koordinator skulle få. Om de diskussioner som förts i EUs framtidskonvent får genomslag i den kom

⁴⁸ OCHA in 2003: *Activities and extrabudgetary funding requirements*, OCHA 2003, s. 8f och 20 samt *Report of the Panel on United Nations Peace Operations* (den s.k. Brahimirapporten), FN 2000, s. 34f.

⁴⁹ Samverkansfrågorna diskuteras översiktligt i Eriksson, P. och H. Jarlsvik (2002), "EU, försvarspolitik och Sverige", *Försvar i Nutid*, vol. 1, s. 15f.

mande regeringskonferensen kan än mer långtgående samverkansformer komma att inrättas. Konventets förslag om att tillsätta en permanent kommitté för att befärma EUs interna säkerhet innebär bl.a. att flera samhällssektorer – bl.a. polisiära och rättsliga frågor, tullfrågor samt skyddsfrågor, inklusive räddningstjänst – som tidigare varit åtskilda av EUs pelarstruktur, skulle kunna samordnas på ett bättre sätt än tidigare.⁵⁰

Samverkansfrågor, framförallt civil-militär samverkan, har länge varit en viktig fråga på NATOs agenda. Även NATO tog fram ett omfattande tvärsektoriellt handlingsprogram med åtgärder för att förbättra insatsförmågan inom bl.a. räddningstjänst-, transport- samt hälsoområdet efter terrorattackerna mot USA den 11 september 2001.⁵¹

Resursutveckling och registrering

Behovet av olika typer av personella och materiella insatsresurser, framför allt för att kunna hantera de akuta konsekvenserna efter en kris men även för att bistå utvecklingsländer att stärka sin egen katastrofberedskap och därmed reducera sårbarheter inför kriser, har gjort resursutveckling till ett viktigt inslag i det internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet. Ofta utgår denna utveckling från olika typer av kollektiva kapacitetsmålsättningar som följs av en process där berörda stater anmäler resurser. Syftet med de kollektiva kapacitetsmålsättningarna är att skapa ett politiska tryck på staterna att faktiskt bidra med resurser. Den personella och materiella kapacitet som staterna är beredda att ställa till förfogande registreras vanligtvis i olika typer av resursregister, som också har etablerade direktkontakter med nationella kontaktpunkter för att vid en specifik kris kunna sondera om de nationella resurser som anmälts kan ställas till förfogande.

EU är den aktör som har arbetat mest målmedvetet med resursutveckling, framförallt inom ramen för ESFP-arbetet i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Inom räddningstjänstområdet har ett kapacitetsmål antagits som går ut på att EUs medlemsstater tillsammans skall kunna bidra med insatsteam bestående av upp till 2000 personer, samt något mer specialiserade enheter. Målsättningen omfattar även att, ur en pool bestående av 100 experter, kunna skicka ut en mindre grupp som kan göra en första bedömning av de hjälpbehov som föreligger. Inom området civil förvaltning har ett kapacitetsmål antagits som går ut på att medlems

⁵⁰ *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Building a common approach to natural and technological risks (draft)*, EU version 30.04.2003, *Adoption of the programme to improve cooperation in the European Union for preventing and limiting the consequences of chemical, biological, radiological or nuclear terrorist threats (14627/02)*, EU 2002 och *Declaration by the Heads of State or Government of the European Union and the President of the Commission: Follow-up to the September 11 attacks and the fight against terrorism*, Europeiska rådets slutsatser, EU 2001.

⁵¹ *Partnership Action Plan against Terrorism*, Prag 21-22 november, NATO 2002.

staterna tillsammans skall skapa en dynamisk pool av experter inom olika administrativa, infrastrukturella och sociala funktioner. Båda målsättningarna uppnåddes hösten 2002. Medlemsstaternas resurser har anmälts till en samordningsmekanism i rådssekretariatet som ansvarar för att upprätthålla och uppdatera registret över de civila ESFP-resurserna samt att utveckla kontakter med medlemsstaternas nationella kontaktpunkter. De räddningstjänstresurser som avses användas vid en ESFP-insats har även registreras i den s.k. gemenskapsmekanismen för räddningstjänstinsatser. Inom räddningstjänstområdet har EU således två resursdatabaser, en inom rådsstrukturen och en annan i kommissionen.⁵²

Därutöver pågår en separat resursutvecklingsprocess inom ramen för den europeiska gemenskapens kompetens. EUs medlemsstater, inklusive de blivande medlemsländerna, har anmält olika typer av nationella specialresurser till den gemenskapsmekanism för räddningstjänstinsatser som kommissionen administrerar. Efter terrorattackerna mot USA den 11 september 2001 har gemenskapsmekanismen kompletterat detta resursregister genom att kartlägga tillgängligheten till NBC-utrustning och expertis samt vaccin och serum. Numera registreras även sök- och räddningsstyrkor inom kustbevakningens ansvarsområde i gemenskapsmekanismen. Vidare har kommissionen i sitt generaldirektorat för externa relationer upprättat listor över nationella resurser som kan göras tillgängliga vid insatser som initieras och finansieras genom RRM. Standardavtal har tecknats med potentiella implementerande aktörer. Till skillnad från RRM har ECHO, kommissionens humanitära kontor, som huvudprincip att inte sluta kontrakt med nationella organ i EUs medlemsstater.⁵³

I FN administrerar OCHA och dess enhet MCDU (*Military and Civil Defence Unit*), ett centralt register där olika typer av nationella specialresurser ingår. Genom det s.k. UNDAC-systemet (*United Nations Disaster Assessment and Coordination Teams*) upprätthåller även OCHA ett register över nationella experter som skall kunna skickas till en katastrof för att göra en första bedömning av de hjälpbehov som föreligger och koordinera de första hjälpinsatserna. Resursregister i form av standby-avtal med potentiella implementerande aktörer upprätthålls även av andra FN-organ som exempelvis UNHCR och WFP. Vidare har bl.a. OPCW, IAEA och WHO arrangemang genom vilka nationella resurser inom sina respektive områden skall kunna mobiliseras. Efter terrorattackerna mot USA den 11 september 2001

⁵² *Presidency report to the Göteborg European Council on European Security and Defence Policy, Annex III New Concrete Targets for Civilian Aspects of Crisis Management*, bilaga till Europeiska rådets slutsatser, EU 2001 och *Ministerial declaration – Civilian Crisis Management Capability Conference of Member States on 19 November 2002*, EU 2002.

⁵³ *Adoption of the programme to improve cooperation in the European Union for preventing and limiting the consequences of chemical, biological, radiological or nuclear terrorist threats* (14627/02), EU 2002, s. 5, *Handbook on the implementation of EC environmental legislation: Civil Protection sector – overview*, www.europa.eu.int, *Report from the Commission (Humanitarian Aid Office – ECHO) Annual Report 2001* (COM/2002/322 final), EU 2002 och *Council regulation (EC) No 381/2001 of 26 February 2001 creating a rapid-reaction mechanism*, EU 2001.

formulerades en allmän politisk målsättning att dessa organisationers insatsförmåga skulle förbättras.⁵⁴

NATO slutligen uttryckte redan 1998 en målsättning om att skapa en civil insatsstyrka under benämningen EADRU (*Euro-Atlantic Disaster Response Unit*). Denna styrka skall kunna sättas samman i skraddarsydda team bestående av de nationella resurser som registrerats i EADRCC. I exceptionella fall, när inte FN:s UNDAC-team används, skall även NATO kunna skicka ut experter för att göra en första bedömning av insatsbehoven i ett område. Genom det handlingsprogram mot NBC-terrorism som togs fram efter terrorattackerna mot USA och den efterföljande mjältbrandsdiskussionen har resursdiskussionen återigen aktualiserats. EADRCC har inventerat vilka resurser som kan ställas till förfogande vid en attack med massförstörelsevapen. Arbete med ett särskilt snabbinsatskoncept inom transportområdet som syftar till att snabbt kunna mobilisera nationella transportexperter i samband med en attack har också intensifierats. Vidare har diskussioner om att skapa ett nätverk av laboratorier och mobila resurser inom hälsoområdet inletts.⁵⁵

Interoperabilitets- och effektivitetssträvanden

Den kvantitativa utvecklingen av resurser kompletteras med ett intensivt samarbete kring kvalitativa frågor i syfte att befrämja interoperabilitet och effektivitet. Framtagandet av olika typer av riktlinjer för den civila personalens utbildning och utrustning är idag vanligt förekommande – ett arbete som tillsammans med den kvantitativa resursutvecklingen nästan skulle kunna klassificeras som ett sorts embryo till civila försvarsplaneringsprocesser. Övningar på besluts/stabs- respektive fältnivå är ett annat framträdande inslag i det civila säkerhetspolitiska samarbetet, som syftar till att befrämja interoperabilitet och effektivitet.

NATO ligger förhållandevis långt framme när det gäller civilt interoperabilitets- och effektivitetsarbete. Efter terrorattackerna mot USA har arbetet med icke-bindande riktlinjer för bl.a. utbildning och utrustning stått högt på NATOs agenda. NATOs partnersamarbete är också ett mycket viktigt forum för övningar, såväl besluts/stabs- som fältövningar.⁵⁶

⁵⁴ Se bl.a. *OCHA in 2003: Activities and extrabudgetary funding requirements*, OCHA 2003, s. 28, *Guidelines on the use of military and civil defence assets in disaster relief*, DHA/FN 1994, *Partnership: An operations management handbook for UNHCR's partners*, UNHCR 2003, s. 129, *Alert & Response Operations*, www.who.int samt *Report of the Policy Working Group on the United Nations and Terrorism* (A/57/273-S/2002/875), FN 2002.

⁵⁵ *Standing Operating Procedures for the Euro-Atlantic Disaster Response Unit (EADRU)*, www.nato.org, *NATO's role in Disaster Assistance*, Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre, NATO 2001, s. 5-22 och *Partnership Action Plan against Terrorism*, Prag 21-22 november, NATO 2002, s. 5.

⁵⁶ *Partnership Work Programme for 2000-2001*, NATO 1999 och *Partnership Action Plan against Terrorism*, Prag 21-22 november, NATO 2002, s. 5.

På senare tid har även EU kommit att arbeta alltmer med kvalitativa resursfrågor. Riktlinjer för utbildning av civila experter håller på att utvecklas och kommissionen har som ambition att ta fram standards för konstruktioner och utrustning inom räddningstjänstområdet. En särskild grupp som bl.a. skall titta på interoperabilitetsfrågor avses bildas. Numera har EU också blivit en aktör inom övningsområdet, inte minst genom räddningstjänst- och kustbevakningssamarbetet i den europeiska gemenskapen. Civila övningar inför insatser med exempelvis räddningstjänst- och förvaltningsresurser kan också genomföras inom ramen för ESFP-arbetet. Till skillnad från de övningar som genomförs inom gemenskapens ram skall dessa emellertid endast vara inriktade på den strategiska beslutsnivån, således genomförs inga fältövningar.⁵⁷

FNs interoperabilitets- och effektivitetsarbete bygger också på framtagandet av riktlinjer för utbildning och utrustning samt arrangemang av olika typer av övningar. OCHA spelar en viktig övergripande roll i detta arbete. Vidare har OPCW utvecklat riktlinjer inom sitt specifika område. Inom kustbevakningsområdet har IMO en koordinerande roll vad avser övningar. IAEA arrangerar också övningar som bl.a. syftar till att finslipa informationsutbyte i samband med kärntekniska eller radiologiska katastrofer.⁵⁸

Utveckling av övervakningsfunktioner och analysmetoder

Gemensamma övervakningsfunktioner som följer samhälls- och omvärldsutvecklingen i syfte att identifiera hot och risker, såväl konflikter och svåra påfrestningar av aktörsrelaterad karaktär som den typ av påfrestningar som snarare orsakas av miljörelaterade eller andra strukturella förändringar, är ett vanligt inslag i det internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet. För att kunna bedöma de hot och risker som identifieras och ta ställning till fortsatta åtgärder arbetar de berörda multilaterala aktörerna också med att utveckla olika typer av analysmetoder.

I FN har OCHA en viktig övervakande roll. Hittills har flera enheter inom OCHA bidragit till att bevaka omvärldsutvecklingen, men ambitionen är att samordna

⁵⁷ *Working document on civil protection: improvements of public awareness and safety in the face of natural and man-made hazards*, EU 2003, s. 5, *Presidency Report to the Göteborg European Council on European Security and Defence Policy, Annex IV Exercise Policy*, bilaga till Europeiska rådets slutsatser, EU 2001, *Council decision of 23 October 2001 establishing a Community mechanism to facilitate reinforced co-operation in Civil Protection assistance interventions*, Bryssel 2001 och *Presidency Report to the Göteborg European Council on European Security and Defence Policy, Annex III New Concrete Targets for Civilian Aspects of Crisis Management*, bilaga till Europeiska rådets slutsatser, EU 2001.

⁵⁸ *OCHA in 2003: Activities and extrabudgetary funding requirements*, OCHA 2003, s. 29, *CEP Action Plan for the improvement of civil preparedness against possible attacks against the civilian population with chemical, biological or radiological (CBR) agents: implementation report (EAPC/SCEPC/D/2003/6)*, NATO 2003, *International convention on oil pollution preparedness, response and co-operation 1990*, www.imo.org och *Preparedness for and Response to a Nuclear or Radiological Emergency*, Emergency Services Information Bulletin No 17, IAEA 2003.

dessa enheters arbete till ett mer enhetligt system. Därutöver har i princip alla FN-organ övervakningsfunktioner och system inom sina respektive ansvarsområden. WHO har exempelvis utvecklat ett särskilt system för övervakning av smittosamma sjukdomar och arbetar dessutom med att ta fram olika typer av analysmetoder. Genom IAEAs försorg bevakas bl.a. radiologiska utsläpp. Stater som drabbas av en katastrof skall omedelbart rapportera om detta till IAEA och de länder som berörs. Vidare har UNHCR utvecklat ett system där hjälporganisationer och andra aktörer med fältrepresentation omedelbart rapporterar om potentiella flyktingkatastrofer.⁵⁹

Även EU har inrättat flera övervakningsfunktioner. I rådsstrukturen följer en särskild lägescentral (*Situation Center*) den politiska utvecklingen i omvärlden. Kommissionen har en övervakningsfunktion kopplat till den s.k. gemenskapsmekanismen för räddningstjänstinsatser i sitt generaldirektorat för miljö. I samma generaldirektorat finns ett system för övervakning av radiologiska och nukleära olyckor och i kommissionens generaldirektorat för hälsa har ett epidemilogiskt övervakningssystem inrättats. I det handlingsprogram som togs fram efter terrorattackerna mot USA den 11 september 2001 framhålls behovet av att utveckla diagnosverktyg för att kunna ta ställning till de risker som identifieras. Programmet förespråkar även systematiska riskanalyser i de samhällssektorer som kan beröras av en eventuell terrorattack. Riskanalyser är också en viktig komponent i ett förslag till strategi inom räddningstjänstområdet som kommissionen nyligen har presenterat. I denna strategi pekar kommissionen bl.a. på vikten av att utveckla gemensamma metoder för kartläggning av risker.⁶⁰

I NATO fungerar bl.a. EADRCC som övervakningscentral för både aktörs och icke-aktörsrelaterade hot. Efter terrorattackerna mot USA den 11 september 2001 underströks betydelsen av att utbyta information om risker och hot med koppling till terrorism. En särskild underrättelseenhet för samverkan med partnerländer inrättades. Vikten av att befrämja informationsutbyte om metoder som används för att analysera de ämnen som identifieras underströks också. Sedan tidigare har NATO arbetat med att utveckla procedurer för radiologisk, biologisk och kemisk

⁵⁹ OCHA in 2003: *Activities and extrabudgetary funding requirements*, OCHA 2003, s. 44-49, *Partnership: An operations management handbook for UNHCR's partners*, UNHCR 2003, s. 128, *Alert & Response Operations* och *Guiding principles for international outbreak, alert and response*, www.who.int samt *Report of like-minded competent authorities for following up on the recommendations of the first meeting of representatives of competent authorities identified under the convention on early notification of a nuclear accident and convention of assistance in the case of a nuclear accident or radiological emergency*, IAEA/FN 2003, s. 4-12.

⁶⁰ *Adoption of the programme to improve cooperation in the European Union for preventing and limiting the consequences of chemical, biological, radiological or nuclear terrorist threats* (14627/02), EU 2002, s.5ff, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Civil Protection – State of preventive alert against possible emergencies* (COM/2001/707 final), EU 2001, s. 5ff, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Building a common approach to natural and technological risks* (draft), EU version 30.04.2003 och *Common Foreign and Security Policy/European Security and Defence Policy*, www.europa.eu.int.

övervakning där syftet är att befrämja samverkan mellan nationella övervakningscentraler.⁶¹

Framtagande av krishanteringsprocedurer och standardarrangemang

För att snabbt och effektivt kunna genomföra samordnade insatser har det internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet lagt förhållandevis stor vikt vid att ta fram olika typer av krishanteringsprocedurer där de berörda aktörernas ansvarsförhållanden tydliggörs. Procedurerna omfattar allt från planerings- och beslutsförberedelser inför en insats till själva genomförandet och de ledningsförhållanden som då föreligger. Ibland kan administrativa hinder som exempelvis tullbestämmelser och oklarheter avseende hjälppersonalens status försena en insats. För att undvika sådana flaskhalsar pågår också arbete med att utveckla olika typer av standardarrangemang.

I FN-systemet har i princip alla organ med någon form av insatsverksamhet utarbetat egna procedurer för hur insatser skall genomföras. UNHCR har exempelvis en särskild handbok för hur en hjälpinsats skall sättas upp vid en flyktingkatastrof. WHO har tagit fram riktlinjer för hur aktiviteter inom hälso- och sjukvårdsområdet skall planeras, initieras och genomföras. Därutöver arbetar samordningsorganet OCHA med att säkerställa enhetlighet i tillämpningen av de procedurer som OCHA ansvarar för. Genom OCHAs försorg har också allmänna riktlinjer för hur militära och civila försvarsresurser skall kunna användas i samband med svåra påfrestningar och konflikter tagits fram. Dessa riktlinjer berör bl.a. frågan om hjälppersonalens status samt gränsövergångsfrågor.⁶²

I EU pågår för närvarande flera processer där olika typer av krishanteringsprocedurer och standardarrangemang utvecklas. Procedurer för insatser i en säkerhetspolitisk kontext är under utveckling inom ramen för ESFP-arbetet, likaså standardiserade SOFAs (*Status of forces agreement*) som är tänkt att reglera personalens status i ett insatsområde. Dessutom pågår ett arbete inom den europeiska gemenskapens ram där procedurer, för hur gemenskapsmekanismen för räddningstjänstinsatser skall kunna användas i en krissituation, utvecklas. Genom det handlingsprogram mot attacker med massförstörelsevapen som togs fram efter den 11 september

⁶¹ *Partnership Action Plan against Terrorism*, Prag 21-22 November 2002, Palmeri, F. (1996), "Civil Emergency Planning: a valuable form of cooperation emerges from the shadow", *NATO Review*, vol. 44, nr 2, *Workshop on warning and detection procedures*, www.nato.int och *Report by the chairmen of the Planning Boards and Committees* (EAPC/SCEPC/N/2003/16), NATO 2003.

⁶² *OCHA in 2003: Activities and extrabudgetary funding requirements*, OCHA 2003, s. 9, *Partnership: An operations management handbook for UNHCR's partners*, UNHCR 2003, s. 131, *Guidelines on the use of military and civil defence assets to support United Nations humanitarian activities in complex emergencies*, OCHA 2003 och *Guiding principles for international outbreak, alert and response*, www.who.int.

2001 har också betydelsen av att utveckla handlingsregler inom hälsosektorn framhållits.⁶³

NATO slutligen har både tagit fram övergripande krishanteringsprocedurer som omfattar alliansens totala engagemang i en kris, och särskilda procedurer för hur insatser som kanaliseras genom EADRCC skall genomföras. Genom NATOs handlingsprogram mot attacker med massförstörelsevapen har även ett arbete med att utveckla standardarrangemang för att underlätta gränsövergångar i en akut krissituation initierats. Programmet understryker dessutom vikten av att ta fram en checklista för de aktörer som skall hantera konsekvenserna av en attack med massförstörelsevapen.⁶⁴

I detta kapitel har en horisontell operationalisering av begreppet internationellt civilt säkerhetspolitiskt samarbete genomförts. I nästa kapitel följer dels en konsekvensanalys som svarar på frågan i vilka avseenden det ökande internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet påverkar Sveriges civila krishanteringssystem, dels en diskussion där möjliga anpassningsåtgärder uppmärksammas. Detta kapitlet utgör rapportens mest centrala kapitel.

⁶³ *Suggestions for Procedures for Coherent, Comprehensive EU Crisis Management Procedures* (7116/03), EU 2002, *Adoption of the programme to improve cooperation in the European Union for preventing and limiting the consequences of chemical, biological, radiological or nuclear terrorist threats* (14627/02), EU 2002, s. 6, *Commission decision (ver 13 of 19/02/03) on "the interventions inside and outside the Community"*, EU 2003. Se även *Presidency report to the Göteborg European Council on European Security and Defence Policy, Annex I Police Action Plan*, bilaga till Europeiska rådets slutsatser, EU 2001 där betydelsen av SOFAs inom polisområdet nämns. Diskussioner förs nu om generiska SOFAs som skulle kunna appliceras på samtliga kapacitetsområden.

⁶⁴ *NATO Handbook*, NATO Office of Information and press 2001, s 155f, *Standing Operating Procedures for the Euro-Atlantic Disaster Response Unit (EADRU)*, www.nato.org, *Partnership Action Plan against Terrorism*, Prag 21-22 november, NATO 2002 och *Report by the chairmen of the Planning Boards and Committees* (EAPC/SCEPC/N/2003/16), NATO 2003.

Sveriges civila krishanteringssystem – konsekvensanalys och diskussion

Doktrin⁶⁵

Skrivningar i propositioner och annat offentligt tryck om det internationella civila säkerhetspolitiska samarbetets övergripande karaktär

Försvarspropositioner och andra centrala inriktningsdokument ger en relativt snäv bild av det internationella civila säkerhetspolitiska samarbete som Sveriges civila krishanteringssystem verkar i. Förhållandevis stor vikt läggs vid samarbete kring konflikter i tredje land. Internationellt samarbete kring svåra påfrestningar uppmärksammas förvisso också, men skrivningarna om detta samarbete ger inte en lika fullständig bild av den internationella verksamhet som bedrivs.⁶⁶

Det internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet, särskilt det alltmer intensiva samarbetet kring skydd mot terrorism, nedfall av radioaktiva ämnen, allvarlig smitta, översvämningar och dammbrott samt övriga händelser som nationellt klassificeras som svåra påfrestningar på samhället i fred, påverkar skrivningar i propositioner och annat offentligt tryck om det internationella civila säkerhetspolitiska samarbetets övergripande karaktär. För att anpassas till den internationella utvecklingen bör dessa dokument helst tydliggöra att svåra påfrestningar på samhället i fred utgör ett minst lika framträdande inslag i det internationella samarbetet som samarbete kring konflikter i tredje land.

Distinktionen är viktig då den får delvis skilda implikationer för Sveriges civila krishanteringssystem. Båda samarbetsområdena ställer krav på Sveriges insatsberedskap – vår förmåga att ställa upp med olika typer av mobila resurser och kompetenser. Det internationella samarbetet kring svåra påfrestningar kretsar emellertid i

⁶⁵ Med doktrin avses här den övergripande försvarspolitiska inriktning som kommer till uttryck i propositioner och annat offentligt tryck.

⁶⁶ En av försvarsberedningens senaste rapporter skiljer sig något från andra inriktningsdokument eftersom den på ett tydligare sätt än tidigare framhåller att arbetet med att hantera svåra påfrestningar har en internationell motsvarighet. Se *Ds 2003:8 Säkrare grannskap – osäker värld*, s. 30f och 57-68.

lika hög utsträckning kring sårbarhetsreducerande åtgärder, vilket även innebär att fasta installationer som exempelvis el- och teleanläggningar påverkas. Tilläggas bör att sårbarhetsreducerande åtgärder vid konflikter i princip kan jämföras med konsekvenshantering, eftersom det även då krävs olika typer av mobila insatsresurser och kompetenser som kan bidra till att stärka det utsatta landets egen katastrofberedskap. En annan viktig skillnad mellan de båda samarbetsområdena är det faktum att det internationella samarbetet kring konflikter enbart bidrar till fred- och säkerhet utanför Sveriges gränser, medan det internationella samarbetet kring svåra påfrestningar också innebär att andra länder skall kunna bidra till vår egen säkerhet. Sveriges civila krishanteringssystem måste därför anpassas för att, om så behövs och önskas, kunna ta emot hjälp i samband med en svår påfrestning på samhället i fred.⁶⁷

Politik- och verksamhetsområdesindelningen

Sveriges civila krishanteringssystem är indelat i två politikområden; totalförsvaret respektive skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar. I politikområdet totalförsvaret ingår två verksamhetsområden varav ett område – det civila försvaret – är av relevans här. Politikområdet skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar kan i sin tur delas in i de två verksamhetsområdena svåra påfrestningar respektive skydd mot olyckor. Den internationella civila säkerhetspolitiska verksamheten som Sverige deltar i har ingen tydlig hemvist i denna indelning. Viss internationell verksamhet nämns i politikområdet totalförsvaret. Huvuddelen av den internationella verksamheten återfinns emellertid i politikområdet skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar, och då särskilt verksamhetsområdet skydd mot olyckor.⁶⁸

Det internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet, särskilt omfattningen och intensiteten i det internationella arbetet, påverkar nuvarande politik- och verksamhetsområdesindelning. Indelningen skulle behöva ses över för att anpassas till det alltmer intensiva internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet. Ur ett semantiskt perspektiv går det exempelvis att ifrågasätta varför en stor del av det internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet ingår i verksamhetsområdet skydd mot olyckor. Många internationella insatser sker i samband med väpnade konflikter och torde därför överhuvudtaget inte kunna klassas som olycksinsatser. Övriga insatser som genomförs när jordbävningar, stormar eller andra naturkatastrofer och olyckor drabbar ett land är ofta av en sådan dignitet att inte heller de kan gå under beteckningen vardagsolyckor. När internationell hjälp efterfrågas är det i flertalet fall rimligare att klassificera händelsen som en svår påfrestning, d.v.s. en händelse som är av en sådan omfattning att situationen "...kräver att insatser från flera olika

⁶⁷ Jfr exempelvis tanken bakom EUs gemenskapsmekanism för räddningstjänstinsatser.

⁶⁸ *Proposition 2002/03:1 Budgetproposition för 2003, utgiftsområde 6.*

myndigheter och organ samordnas...⁶⁹ Naturligtvis kan även stater som drabbas av en nationell katastrof i vissa fall enbart vara i behov av specialistkompetens inom en viss samhällssektor varpå definitionen av begreppet svåra påfrestningar inte skulle vara tillämplig.

Indelningen kan också diskuteras ur ett verksamhetsperspektiv. En mycket stor del av det internationella samarbetet går ut på att skapa en beredskap för att kunna genomföra olika typer av insatser. Det är med undantag från vissa kompetenskrav och ledningsförhållanden ungefär samma insatsförmåga som krävs för att kunna hantera konsekvenserna av såväl konflikter som svåra påfrestningar. Därför finns det egentligen ingenting som talar för att dela upp den internationella verksamheten i olika politikområden. Det är exempelvis svårt att motivera varför *Barents Rescue*, en räddningstjänstövning i Pffs anda, skall tillhöra politikområdet totalförsvar medan de övningar som genomförs som ett led i det svenska engagemanget i EUs gemenskapsmekanism för räddningstjänstinsatser tillhör politikområdet skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar. Om enbart internationaliseringsfaktorn fick styra borde därför de civila delarna av nuvarande politikområden slås samman till ett område med benämningen civilt säkerhets- och beredskapsarbete eller civil krishantering.⁷⁰

Insatsverksamheten utgör endast en del, om än den kanske viktigaste, av det internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet. Därför skulle det finnas skäl att dela upp ett sådant område i åtminstone två verksamhetsområden. Ett område skulle i så fall kunna omfatta all den verksamhet som genomförs för att upprätthålla en insatsberedskap och ett annat område skulle kunna omfatta alla sårbarhetsreducerande åtgärder, inklusive de som initieras på den internationella arenan, för att skapa ett mer robust nationellt system. Indelningen i politik- och verksamhetsområden skulle således inte följa uppdelningen i uppgifter; att hantera höjd beredskap, svåra påfrestningar eller olyckor utan istället styras av karaktären på den verksamhet som genomförs.⁷¹

Ett alternativ sätt att anpassa politik- och verksamhetsområdesindelningen till det internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet, utan att slå ihop områdena till ett politikområde, skulle kunna vara att lägga alla internationella aktiviteter i politik

⁶⁹ Definitionen av svåra påfrestningar återfinns i *Proposition 2001/02:158 Sambällets säkerhet och beredskap*, s. 25.

⁷⁰ Fredsräddningstjänst har tidigare utgjort en integrerad del i den civila planeringsramen. Se *SOU 1996:86, Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten*, s. 34. I *SOU 2001:41 Säkerhet i en ny tid*, s. 19 föreslogs det också att vardagsolyckor skulle ingå i ett övergripande politikområde med namnet civil krishantering.

⁷¹ Eftersom det internationella samarbete som inte avhandlas i denna rapport (bilateralt samarbete samt samarbete i nordiska och Östersjörelaterade fora) innehåller andra aktiviteter (exempelvis erfarenhetsutbyte och förtroendeskapande åtgärder) som inte kan hänföras till vare sig insatsberedskap eller sårbarhetsreducerande åtgärder skulle det eventuellt krävas ytterligare verksamhetsområden.

området skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar. Därmed skulle det också tydliggöras att förmågan att agera internationellt, samt att svara upp mot olika typer av internationella åtaganden, har sin utgångspunkt i samhällets basförmåga. Det internationella är således ett ansvar för hela samhället och inte enbart de resurser som avsätts för det civila försvaret.

Organisation

Ansvars- och samverkansformer

Den del av Sveriges civila krishanteringssystem som syftar till att hantera svåra påfrestningar och höjd beredskap är idag organiserat kring en rad områdes- och sektorsansvariga organ. På den nationella nivån utövar regeringen områdesansvar. Regeringens arbete stöds av regeringskansliet och Försvarsdepartementet har ett utpekad övergripande ansvar. Sektorsansvaret åvilar i princip alla myndigheter. Några har emellertid tilldelats ett särskilt stort ansvar och samverkar med andra berörda myndigheter i s.k. samverkansområden. Till stöd för denna samordning finns även KBM, som bl.a. har till uppgift att samordna och inrikta planering, lämna förslag till regeringen om medelstillelse, genomföra övergripande analyser samt ansvara för samordningen av samverkansområdena. Eftersom organisationen av Sveriges civila krishanteringssystem vägleds av de s.k. ansvars-, likhets- och närhetsprinciperna kvarstår i princip de berörda aktörernas områdes- och sektorsansvar i det operativa skedet av en kris. Tilläggas bör att för den del av Sveriges civila krishanteringssystem som syftar till att skydda befolkningen mot mer vardagliga olyckor tillämpas inte de särskilda organisatoriska förhållanden som har inrättats för att kunna hantera svåra påfrestningar och höjd beredskap.⁷²

Det internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet, särskilt det faktum att samverka mellan samhällssektorer blir allt viktigare, påverkar Sveriges nationella ansvars- och samverkansformer. Allt fler internationella förhandlingsprocesser kräver exempelvis samlade svenska positioner där input från flera samhällssektorer måste vägas samman. För att anpassa det svenska systemet till denna utveckling krävs mer utvecklade nationella samverkansformer. I regeringskansliet bör bl.a. Försvarsdepartementet, som driver flertalet av de internationella processerna, se över sina samverkansformer. Ett sätt att hantera kravet på samordning skulle kunna vara att genomföra fler interdepartementala samverkansmöten. Övergripande NATO-frågor diskuteras redan i en interdepartemental grupp som träffas med viss regelbundenhet under Försvarsdepartementets ledning. Detta arrangemang bör även kunna utnyttjas i större utsträckning för EU-relaterade frågeställningar.

⁷² Proposition 2001/02:158 *Samhällets säkerhet och beredskap*, s. 37-56, Proposition 2001/02:10 *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*, s. 47-59 och *Krisberedskapsmyndighetens uppgifter*, (www.krisberedskapsmyndigheten.se).

Vid en operativ krissituation när tidsförhållandena är om möjligt än mer knappa än i det dagliga förhandlingsarbetet ställs naturligtvis samordningsproblematiken på sin spets. Formerna för hur mindre komplexa internationella insatser skall hanteras är förhållandevis väletablerade. Däremot finns det ingen garanti för att nuvarande ansvars- och samverkansformer på regeringskanslinivå fungerar vid en större terrorattack i ett grannland som via EU ber om tvärssektoriell assistans från Sverige. I flera EU-länder har särskilda krishanteringsfunktioner inrättats på den nationella nivån. Möjligtvis kan det finnas skäl att återigen ta ställning till om ett sådant krishanteringsorgan behöver inrättas i regeringskansliet – inte minst i ljuset av att Sverige kan tvingas interagera med övriga europeiska staters nationella krishanteringsorgan och de övergripande samordningsfunktioner som håller på att inrättas på den multilaterala nivån (jfr exempelvis den koordinator för civila skyddsåtgärder som diskuteras i EU). I en situation där Sverige är den stat som ber om hjälp kan vi t.o.m. tvingas leda andra staters resurser. Om inte ett nationellt krishanteringsorgan inrättas torde ett minimikrav annars vara att de övningar som genomförs i regeringskansliet också utgår från scenarier där Sverige antingen ger eller tar emot internationell hjälp.⁷³

Även myndighetsnivån bör anpassas till det alltmer intensiva internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet och det faktum att samverka mellan samhällssektorer blir allt viktigare. När en internationell fråga berör en specifik samhällssektor är det självklart den enskilda sektorsmyndigheten som bistår regeringskansliet i det internationella förhandlingsarbetet. Många internationella frågor och processer behöver emellertid diskuteras över myndighetsgränser. Ett exempel på en sådan process är EUs arbete med räddningstjänstfrågor inom den europeiska gemenskapens ram. I detta arbete, som på EU-nivån går under benämningen *Civil Protection*, stödjer för närvarande Statens Räddningsverk (SRV) Försvarsdepartementet i det internationella förhandlingsarbetet – bl.a. genom att bereda frågorna med andra berörda myndigheter och genom att representera Sverige vid förhandlingstillfällena. Eftersom arbetet tenderar att bli alltmer omfattande och intensivt kan det finnas skäl att formalisera dessa uppgifter i verkets instruktion (åtminstone det arbete som specifikt berör EUs gemenskapsmekanism för räddningstjänstinsatser).

Ett alternativ till att formalisera SRVs samordnande roll hade möjligtvis kunnat vara att utnyttja de samverkansformer som myndigheterna inom samverkansområdet för skydd, undsättning och vård har etablerat. Troligtvis drivs dock det internationella förhandlingsarbetet framåt i ett alltför intensivt tempo för att dessa samverkansformer skall vara lämpliga. Dessutom ligger många av de frågor som diskuteras inom ramen för EUs räddningstjänstarbete utanför samverkansområdets kompetensområde (i EU-arbetet ligger tonvikten minst lika mycket på olyckor som på svåra påfrestningar).

⁷³ SOU 2001:41 *Säkerhet i en ny tid*, s. 136 noterar att alltfler västeuropeiska länder utvecklar nationella krishanteringsorgan.

Sannolikt finns det andra områden där de samverkansformer som håller på att etableras mellan berörda myndigheter i samverkansområdena skulle kunna utnyttjas på ett mer systematiskt sätt inför internationella förhandlingstillfällen. Internationella frågor bör därför regelbundet föras upp på dessa gruppers dagordning. Vidare bör KMB kunna ges en mer utvecklad stödjande roll till Försvarsdepartementet i arbetet med att samordna det svenska agerandet i olika multilaterala fora. Detta torde framför allt gälla sådana processer som involverar flera samhällssektorer (d.v.s. sådana som är bredare än samverkansområdena), där övergripande ställningstaganden behöver göras och där arbetet är av icke-operativ karaktär. I EU-arbetet skulle detta kunna motsvaras av de processer som involverar fler än ett generaldirektorat. KBM har idag till uppgift att följa den internationella utvecklingen och lämna underlag och analyser till regeringskansliet. Därutöver har vissa specifika uppgifter i NATOs partnersamarbete pekats ut. Liknande samordningsuppgifter borde även kunna åläggas myndigheten i EU-arbetet för att anpassa ansvars- och samverkansformerna till den internationella utvecklingen. Detta gäller framförallt det arbete som initierades efter den 11 september 2001 för att skydda befolkningen mot konsekvenserna av massförstörelsevapen, ett arbete som involverar många olika samhällssektorer.⁷⁴

Förutom att ha en stödjande och samordnande roll i det civila säkerhetspolitiska förhandlingsarbetet på den internationella arenan bör både samverkansområdena och KBM beakta internationaliseringen i sina nationella planeringsuppgifter. Därutöver måste naturligtvis samtliga sektorsmyndigheter beakta de internationella frågorna i den planering som genomförs för att kunna hantera mer vardagliga olyckor.

Myndighetsnivån involveras även i det operativa skedet när en kris aktualiseras och när svenska resurser efterfrågas. Flera sektorsmyndigheter berörs av den operativa fasen, även om SRV har getts, och genom praxis utvecklat, ett visst sammanhållande ansvar för att upprätthålla en beredskap. Eftersom allt fler samhällssektorer berörs av internationaliseringen – resurser inom vitt skilda samhällssektorer efterfrågas – skulle det möjligtvis kunna diskuteras varför en specifik sektorsmyndighet har fått en sådan samordnande roll och varför denna uppgift inte har getts till en samordnande myndighet som exempelvis KBM. Att administrera svenska insatser i en skarp krissituation kräver emellertid särskilda arrangemang och rutiner som idag redan finns hos SRV. Vid en anpassning av Sveriges nationella ansvars- och samverkansformer till den internationella utvecklingen är det därför sannolikt bättre att utveckla SRVs roll. För att säkerställa en koppling mellan det operativa skedet och

⁷⁴ Förordning (2002:518) med instruktion för Krisberedskapsmyndigheten.

de olika planeringsprocesser som genomförs är det viktigt att en nära och kontinuerlig dialog skapas.⁷⁵

Tilläggas bör att hittills har enbart det internationella civila säkerhetspolitiska samarbete som berör sårbarhetsreducering och konsekvenshantering (jfr rapportens fokus) och dess effekter på nationella ansvars- och samverkansformer diskuterats. Eftersom sådant säkerhetspolitiskt samarbete ofta genomförs i en lite bredare säkerhetspolitisk kontext påverkas även den vidare samordningen i statsförvaltningen. Ett exempel är EUs arbete med kapacitetsområdet civil förvaltning. Några av de funktioner som ingår i detta breda område kan spela en roll i konsekvenshanteringen omedelbart efter en konflikt (exempelvis de infrastrukturella funktionerna), medan andra är av större relevans i det långsiktiga återuppbyggnadsarbetet (exempelvis de allmänna administrativa funktionerna). Det faktum att civil förvaltning är så pass brett skapar nationella samordningsproblem. Det finns idag ingen självklar aktör på vare sig myndighets- eller departementsnivån som kan överblicka samtliga samhällssektorer som berörs. Samordningen skulle möjligtvis förenklas om inte arbetet utgick från det övergripande området civil förvaltning utan istället tog sin utgångspunkt i de tre underkategorierna.

Ett annat exempel på en internationell process som påverkar den vidare samordningen i statsförvaltningen är EUs framtidsarbete. Om framtidskonventets förslag att samordna civila skyddsåtgärder (inklusive räddningstjänst) med polis- och tullfrågor får genomslag i den kommande regeringskonferensen kan den svenska departementsindelningen ställas på sin spets. En sådan utveckling skulle kräva en så pass intensiv samberedning av de internationella frågorna att ett nytt inrikesdepartement kanske skulle vara att föredra i syfte att anpassa systemet till den internationella utvecklingen.

Försvarsdepartementets dimensionering och relation till berörda myndigheter

Sverige har en förvaltningstradition med förhållandevis stora och självständiga myndigheter som vägleds av regeringen genom övergripande mål och ramar. I praktiken innebär den svenska förvaltningsmodellen att departementen är små och därigenom beroende av den kompetens och de resurser som myndigheterna besitter. Detta återspeglas även inom försvarspolitikens område där storleken på de myndigheter som Försvarsdepartementet är satt att styra vida överstiger antalet tjänstemän på departementet. Det civila internationella området utgör inget undantag i detta avseende.⁷⁶

⁷⁵ SOU 1996:86 *Utvecklad samordning inom det civila försvaret och freds räddningstjänsten*, s. 63 redogör för SRVs beredskapsansvar.

⁷⁶ Jacobsson, B. (1984), *Hur styrs förvaltningen? Myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken*, Lund: Studentlitteratur, s. 11-28 och Beckman, B. och K-M. Johansson (1999), "EU och statsförvaltningen" i Johansson, K-M (red), *Sverige i EU*, Stockholm: SNS förlag, s. 114.

Det internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet, särskilt omfattningen och intensiteten i arbetet och den politiska känsligheten i de internationella frågorna, påverkar Försvarsdepartementets dimensionering och relation till berörda myndigheter. Om det internationella samarbetet fortsätter att utvecklas med samma intensitet och omfattning som under de senaste åren kan det finnas skäl att anpassa departementets dimensionering och relation till berörda myndigheter. De tjänstemän som arbetar med internationella civila säkerhetspolitiska frågor på Försvarsdepartementet kommer inte att hinna med ett mer intensivt flöde av ärenden. Särskilt inte i ljuset av att alltfler internationella processer kräver omfattande interdepartemental samordning. För att hantera den ökade arbetsbördan kan det på sikt finnas skäl att överväga en omfördelning av personal mellan departementet och berörda myndigheter.⁷⁷

Om den tilltagande internationaliseringen måste hanteras inom givna personalramar skulle ett alternativ kunna vara att i högre grad än vad som idag är fallet integrera den nationella och internationella verksamheten – att låta tjänstemän ta ansvar för såväl nationella som internationella aspekter av en viss fråga. Ett annat alternativ skulle kunna vara att i enlighet med den svenska förvaltningstraditionen förlita sig mer på berörda myndigheter. Eftersom de civila frågorna blir alltmer komplexa och politiskt känsliga kommer det internationella arbetet i så fall att ställa delvis andra krav på styrning än vad som idag är fallet, något som framförallt kräver ett aktivt engagemang på hög nivå i departementet. Förmågan att döma av politiskt känsliga internationella frågor skulle underlättas om en ny funktion, motsvarande Utrikesdepartementets utrikesråd, inrättades mellan departementsledningen och de enhetschefer som berörs av internationaliseringen.⁷⁸

Den konkreta styrningen av myndigheternas internationella verksamhet kan naturligtvis utformas på olika sätt. Det kan exempelvis finnas skäl att lägga större vikt vid de internationella frågorna när myndigheternas instruktioner och regleringsbrev ses över och dessutom medvetet utse myndighetschefer med internationell erfarenhet. Vidare bör myndigheternas interna organisation anpassas så att deras förmåga att delta i internationella processer maximeras. I det dagliga arbetet skulle ett mer systematiskt utnyttjande av raminstruktioner kunna tillämpas. Myndigheterna bör dessutom automatiskt sättas upp som kopiemottagare på de dokument som tas fram inom departementet (exempelvis instruktioner till och rapporter från möten

⁷⁷ En parlamentarisk kommitté under ledning av Mats Svegfors ser för närvarande över strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen i stort. En aspekt som kommer att belysas är hur internationaliseringen, särskilt EU-samarbetet, påverkar den svenska förvaltningsmodellen. Se *Kommittédirektiv 2003:10 översyn av strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen*.

⁷⁸ Det finns forskare som menar att internationaliseringen på sikt medför att den svenska förvaltningsmodellen med självständiga myndigheter är på väg att urholkas. Se exempelvis Beckman, B. och K-M. Johansson (1999), "EU och statsförvaltningen" i Johansson, K-M (red), *Sverige i EU*, Stockholm: SNS förlag, s. 116f.

där regeringskansliet själv representerar Sverige). Fler samordningsmöten mellan departement och myndigheter skulle också kunna övervägas, allt i syfte att ge myndigheterna en bättre bild av den politik som de förväntas företräda. För att departementet skall kunna inrikta myndigheternas verksamhet är det också viktigt med systematisk återrapportering från möten där myndigheter representerar Sverige.⁷⁹

Planering och finansiering

Beredskapsplanerings- och resursfördelningssystem

I det nuvarande planeringssystemet för svåra påfrestningar och höjd beredskap har samverkansområdena ett särskilt ansvar för att planera och initiera beredskapsåtgärder. KBM har dock en sammanhållande roll och ansvarar bl.a. för samordningen av det beslutsunderlag som tas fram till regeringen, inklusive resursfördelningsförslag, samt utbetalningen av medel i samband med genomförandet. En viktig resursfördelningsprincip är att de resurser som avsatts för beredskapsåtgärder för höjd beredskap också skall kunna användas till beredskapsåtgärder för svåra påfrestningar – detta under förutsättning att åtgärderna även stärker samhällets förmåga att stå emot ett väpnat angrepp. Eftersom enskilda myndigheter själva ansvarar för att upprätthålla en basförmåga för att kunna hantera mer vardagliga olyckor (och i förlängningen också svåra påfrestningar och höjd beredskap) sker en viktig del av beredskapsplaneringen och resursfördelningen i Sveriges civila krishanteringssystem över enskilda myndigheters ordinarie verksamhets- och budgetprocesser.⁸⁰

Det internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet, särskilt de krav och rekommendationer på sårbarhetsreducerande åtgärder samt den efterfrågan på interoperabla och effektiva insatsresurser som samarbetet genererar, påverkar Sveriges beredskapsplanerings- och resursfördelningssystem. En stor del av det svenska internationella engagemanget går i princip enbart ut på att delta i internationellt förhandlingsarbete. Förhandlingsarbetet i sig kostar inte mer än vad resor och boende för de nationella delegaterna kostar och behöver således inte få ett särskilt stort genomslag i den nationella planeringen. Däremot måste det konkreta resultatet av förhandlingsarbetet – riktlinjer för vilka sårbarhetsreducerande åtgärder som stater förväntas genomföra nationellt och framför allt krav på interoperabla och effektiva insatsresurser – beaktas som ett av flera viktiga ingångsvärden i de svenska beredskapsplanerings- och resursfördelningssystemen.

⁷⁹ Några exempel på hur interaktionen mellan departement och myndigheter bör se ut anges i *Ds 1992:96 Statsförvaltningens Europakompetens: om behovet av kompetensutveckling hos myndigheterna inför integrationen*, s. 19-30 och 56.

⁸⁰ *Proposition 2001/02:158 Samhällets säkerhet och beredskap*, s. 27-32 och 37-47.

För att anpassa det svenska systemet till den internationella utvecklingen bör därför samverkansområdena systematiskt beakta det internationella civila säkerhetspolitiska samarbetets krav på beredskapsåtgärder i det planeringssystem som inrättats för svåra påfrestningar och höjd beredskap. KBM bör också ta hänsyn till internationaliseringen när förslag till resursprioriteringar lämnas. Även om det ofta framhålls att de civila totalförsvarsresurserna skall kunna användas för att bidra till fred och säkerhet i omvärlden finns det ingen resursfördelningsprincip som framhåller att sådana åtgärder som också stärker vår internationella förmåga skall prioriteras. Hittills har allt fokus lagts vid distinktionen mellan svåra påfrestningar och höjd beredskap.⁸¹

Eftersom huvuddelen av de beredskapsåtgärder som genomförs i Sveriges civila krishanteringssystem sker genom enskilda myndigheters ordinarie verksamhets- och budgetprocesser är det viktigt att även dessa processer anpassas till internationaliseringen. Idag konstateras det endast undantagsvis att den basförmåga som enskilda myndigheter själva måste ansvara för också bör utformas med hänsyn till det internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet. Detta budskap bör kunna framföras på ett mer tydligt sätt i propositioner och andra politiska inriktningsdokument, inklusive de berörda sektorsmyndigheternas regleringsbrev. Ur ett statsfinansiellt perspektiv är det naturligtvis angeläget att en mer systematisk prioritering av åtgärder som också stärker Sveriges internationella förmåga sker inom givna ekonomiska ramar. Det går också att argumentera att internationaliseringen lägger en så pass tung extra börda på berörda myndigheter att de borde kompenseras utöver de befintliga ramarna. Ett argument mot det senare sättet att resonera är att det internationella egentligen enbart skall ses som en förlängd arm av det nationella (och inte någonting helt väsensskilt) – där en insats som lindrar konsekvenserna av en kemisk katastrof i Köpenhamn i princip kan likställas med en motsvarande insats i Malmö.⁸²

Det är avslutningsvis viktigt att beakta att beredskapsåtgärder som genomförs som ett resultat av Sveriges internationella engagemang inte alltid behöver finansieras nationellt. Räddningstjänst- och kustbevakningssamarbetet inom EU medger exempelvis finansiering av utbildningar och övningar över den s.k. gemenskapsbudgeten.

⁸¹ Tidigare har det konstaterats att avvägningar mellan det civila försvarets samtliga huvuduppgifter skall göras. Se exempelvis *Proposition 1996/97:4 Totalförsvaret i förnyelse – etapp 2*, s. 248. I det senaste försvarsbeslutet ligger emellertid tonvikten vid avvägningen mellan höjd beredskap och svåra påfrestningar. Se *Proposition 2001/02:10 Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*, s. 47-58 och *Proposition 2001/02:158 Sambällets säkerhet och beredskap*, s. 28ff.

⁸² Att den basförmåga som enskilda myndigheter själva måste ansvara för också bör utformas för internationella uppgifter framhålls bl.a. i *Proposition 2002/03:1 Budgetproposition för 2003, utgiftsområde 6*, s. 73. Att EU frågor idag kan ses som en förlängning av vår nationella politik framhålls bl.a. i Ekengren, M. och B. Sundelius (1998), ”Sweden: The State Joins the European Union”, i Hanf, K. och B. Soetendorp, *Adopting to European Integration: Small States and the European Union*, s. 137.

Detta innebär att internationaliseringen i praktiken bidrar med ekonomiska resurser och inte enbart utgör en extra ekonomisk börda.⁸³

Insatsfinansieringsformer

Idag finansieras konsekvenshanteringsinsatser i utvecklingsländer vanligtvis av de internationella aktörer som initierar själva insatsen. Undantaget är EU där ECHO, EU-kommissionens kontor för humanitära hjälpinsatser, skiljer sig från övriga multilaterala aktörer i så måtto att insatser med nationella specialresurser från någon av EUs medlemsstater inte finansieras, även om denna möjlighet formellt finns. I EUs ESFP-arbete är dessutom inte finansieringsfrågan löst ännu. Vid sidan av olika typer av internationella finansieringsvarianter är det vanligt att insatser finansieras nationellt, över det svenska biståndsanslaget, framförallt genom det s.k. katastrof-anslaget. Sådana insatser måste vara legitima ur ett humanitärt perspektiv och förenliga med Sveriges biståndspolicy.⁸⁴

Insatser som genomförs som ett uttryck för solidaritet mellan mer utvecklade länder, exempelvis inom ramen för EU-samarbetet, har inte lika väletablerade finansieringsformer. Det är exempelvis fortfarande oklart hur insatser som kanaliseras via EUs gemenskapsmekanism för räddningstjänstinsatser skall finansieras. Ett alternativ som har nämnts är att det land som begär hjälp skall stå för kostnaden och därmed ersätta de länder som kommer till undsättning i en nödsituation. För närvarande diskuteras även möjligheten att skapa en särskild katastroffond. Nationellt finns det numera också en möjlighet att finansiera sådana insatser över en ny anslagspost som utgör en del av Försvarsdepartementets eget utgiftsområde. Med denna anslagspost kan insatser i välutvecklade länder genomföras på andra grunder än biståndsmässiga. Däremot är det oklart i vilken utsträckning anslagsposten kan användas till insatser i utvecklingsländer om dessa inte motiveras av biståndspolitiska hänsynstaganden.⁸⁵

Det internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet, särskilt det faktum att det internationella frågorna har blivit mer politiskt känsliga, påverkar de nationella insatsfinansieringsformer som finns. Den säkerhetspolitiserings som har kunnat skönjas de senaste åren – i och med att räddningstjänst numera utgör ett av de prioriterade områdena i ESFP-arbetet – kan i värsta fall få till följd att vissa insatser

⁸³ Se exempelvis *Handbook on the implementation of EC environmental legislation: Civil Protection sector – overview*, www.europa.eu.int.

⁸⁴ *Council regulation (EC) No 1257/96 of 20 June 1996 concerning humanitarian aid*, EU 1996, *Report from the Commission (Humanitarian Aid Office – ECHO) Annual Report 2001* (COM/2002/322 final), EU 2002, s. 2 och *SOU 1995:72 Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp: Kartläggning, analys och förslag*, s. 37ff samt 163ff.

⁸⁵ *Resolution of the Council and of the representatives of governments of the Member States, meeting within the Council of 8 July 1991 on improving mutual aid between Member States in the event of natural or technological disaster* (91/CI98/01), *Community response to the flooding in central Europe*, www.europa.eu.int och *Proposition 2002/03:1 Budgetproposition för 2003, utgiftsområde 6*, s. 95.

i utvecklingsländer som Sverige önskar delta i inte längre kan täckas av nuvarande finansieringssystem. Detta eftersom EU ännu inte har hittat en lösning på hur ESFP-insatser skall finansieras och eftersom de nationella anslag som finns inte kan användas till säkerhetspolitiskt motiverade insatser i utvecklingsländer. Sannolikt kommer flertalet ESFP-insatser att kunna rättfärdigas även av humanitära skäl varpå en finansiering över biståndsanslaget inte torde vara ett problem, men för att undvika gråzonssituationer skulle det kanske vara lämpligt att anpassa de nationella insatsfinansieringsformerna till den internationella utvecklingen genom att exempelvis tydliggöra att den nya anslagsposten i försvarsbudgeten också kan användas i utvecklingsländer vid säkerhetspolitiskt motiverade insatser. Möjligtvis skulle även omfattningen på det relativt modesta anslaget behöva ses över.

Eftersom det fortfarande är oklart hur insatser som genomförs som ett solidariskt uttryck mellan utvecklade stater skall finansieras, framförallt som en del av EU-samarbetet, är det svårt att bedöma vilken anpassning av Sveriges nationella finansieringsarrangemang som kommer att krävas. Genom den nya anslagsposten i Försvarsdepartementets eget utgiftsområde kan Sverige finansiera sitt eget bidrag vid en insats i ett EU-land. Om det land som ber om hjälp tvingas stå för kostnaderna själv eller om en gemensam katastroffond inrättas i EU skulle ett svenskt engagemang dessutom inte kräva några extra finansiella medel. Däremot måste Sverige ha etablerade former för att kunna ersätta de stater som eventuellt skulle bistå oss i en nödsituation.

Övervakning och analys

Övervakningsfunktioner

Att övervaka hot och risker är en viktig uppgift i Sveriges civila krishanteringssystem. De övervakningsfunktioner som finns kan vara allt från underrättelse- och informationsenheter som följer händelseutvecklingen inom ett visst område till mer tekniska system i form av exempelvis mätstationer. Samtliga sektorsmyndigheter övervakar i princip samhälls- och omvärldsutvecklingen, även om samverkansmyndigheterna har fått ett särskilt utpekat omvärldsbevakningsansvar. Därutöver har KBM en speciell enhet för forskning och analys som bl.a. har till uppgift att följa samhälls- och omvärldsutvecklingen. Tilläggas bör att dessa övervakningsfunktioner verkar i en bredare kontext där bl.a. utrikesförvaltningen och den militära underrättelsetjänsten spelar viktiga övervakningsroller.⁸⁶

Det internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet, särskilt uppbyggnaden av internationella övervakningsfunktioner, påverkar de nationella aktörer och system som följer omvärldsutvecklingen. Nationella övervakningsfunktioner bör således anpassa sin verksamhet till den internationella utvecklingen. Eftersom flertalet internationella övervakningsfunktioner baserar sin verksamhet på underlag från

⁸⁶ Se bl.a. *Proposition 2001/02:158 Samhällets säkerhet och beredskap*, s. 38f.

nationella funktioner – i praktiken fungerar många övervakningsfunktioner som nätverk av nationella organ – bör de exempelvis vara beredda att ställa upp med underlag. Nationella övervakningsfunktioner bör också utnyttja det faktum att de kan dra nytta av den övervakning som sker internationellt. Sammantaget innebär detta att former för informationsutbyte bör utarbetas. I de fall där ett samlat svenskt civilt underlag efterfrågas från flera samhällssektorer skulle KBM kunna ges en samordnande roll att ta fram ett underlag som via regeringskansliet delges de internationella övervakningsfunktionerna.

Analysmetoder

Den informationsinsamling som sker vid nationella övervakningsfunktioner kompletteras vanligtvis med någon form av analys. Även detta moment genomförs vid samtliga statliga myndigheter. Samverkansmyndigheterna har emellertid ett särskilt utpekat ansvar för risk- och sårbarhetsanalyser inom sina respektive områden. Vidare har KMBs speciella enhet för forskning och analys övergripande analysuppgifter. För att underlätta analysförfarandet har olika typer av analysmetoder utvecklats. Smittskyddsinstitutet arbetar exempelvis med att utveckla metoder för diagnostisering av epidemiska sjukdomar. Metoder för att göra risk- och sårbarhetsanalyser i den tekniska infrastrukturen har också givits hög prioritet. Konfliktanalyser är ett annat viktigt moment.⁸⁷

Det internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet, särskilt arbetet med att utveckla olika typer av analysmetoder, påverkar det svenska analysarbetet. För att anpassa det nationella arbetet till den internationella utvecklingen och säkerställa att de bästa metoderna används nationellt finns det naturligtvis goda skäl att beakta resultatet av det internationella arbetet. Det kan också av interoperabilitetsskäl vara bra att anpassa nationella analysmetoder till den internationella utvecklingen. I en situation där en svår påfrestningar drabbar flera länder och krisen endast kan lösas med gemensamma ansträngningar på den internationella nivån, är det angeläget att alla inblandade parter har en gemensam grundsyn kring det hot som föreligger, något som underlättas om ungefär samma analysmetoder används.⁸⁸

⁸⁷ *Proposition 1996/97:11 Beredskapen mot svåra påfrestningar på sambället i fred*, s. 82 och 90 samt *Proposition 2001/02:158 Sambällets säkerhet och beredskap*, s. 38f.

⁸⁸ EUs hantering av Galnakosjukan påverkades sannolikt negativt av det faktum att det rådde delade meningar om vilka risker som förelåg. Att det rådde delade meningar om vilka risker som förelåg under krisen konstateras bl.a. i en kommande promemoria av Grönvall, J. och E-K. Olsson (2001), *Crisis Management European Commission Style: The role of the Commission in the BSE and Dioxin crises*, ECPR Standing Group on International Relations, The Fourth Pan-European International Relations Conference, The University of Kent at Canterbury, s. 5.

Insatsresurser och fasta system

Personalresurser

De personalresurser som utnyttjas i Sveriges civila krishanteringssystem består i första hand av den personal som har ordinarie uppgifter på den myndighet, kommun eller annat organ som berörs. Dessa personalresurser kan vid behov kompletteras med frivilliga eller civilpliktiga.⁸⁹

Det internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet, särskilt den internationella satsningen på resursutveckling och registrering, påverkar svenska personalresurser. Den internationella satsningen på resursutveckling – och naturligtvis även det faktiska behovet av resurser vid olika typer av insatssituationer – skapar en efterfrågan på nationella personalresurser. Sök- och räddningsstyrkor samt transport och sambandsresurser har länge varit efterfrågade. Till följd av terrorattackerna mot USA den 11 september 2001 och den efterföljande mjältbrandsdiskussionen har också intresset för olika typer av NBC-expertiser växt. EUs satsning på det delvis nya området civil förvaltning innebär vidare att experter inom bl.a. infrastrukturområdet efterfrågas. Denna utveckling får till följd att andra myndigheter än SRV bör vara beredda att anpassa sig till den internationella utvecklingen och i högre grad än tidigare bidra med personella resurser.

Den resursutveckling som genomförs på den internationella arenan har främst varit inriktad mot personal med lång specialiserfarenhet inom sitt område. Detta gäller exempelvis de experter som skall göra en första bedömning av hjälpbehoven i ett område, men även flera andra personalkategorier. Att den internationella resursutvecklingen framförallt avser experter med lång yrkeserfarenhet torde innebära att Sveriges civilpliktssystem påverkas förhållandevis lite av internationaliseringen. En del internationella målsättningar där nationella personalresurser efterfrågas uttrycks i relativt vaga termer utan att precisera vilken kompetens resurserna skall ha. Detta gäller särskilt omnämmandet av olika typer av insatsteam. Därför går det naturligtvis inte helt att utesluta att även civilpliktsystemet kan komma att påverkas.

Det faktum att medlemsstaternas resurser registreras i olika typer av resursregister ställer också krav på den nationella nivån. För att anpassa systemet till den internationella utvecklingen är det viktigt att det finns en tydlig nationell kontaktpunkt som kan uppdatera de nationella bidragen till registren och ta emot de resursförfrågningar som ställs om en konkret insats aktualiseras. Idag har SRV utvecklat ett system där verket har en god överblick över tillgänglig personal från den kommunala räddningstjänsten, myndigheten själv samt andra berörda myndigheter. SRV hade också en sammanhållande roll när Sverige anmälde resurser till EUs gemenskapsmekanism för räddningstjänstinsatser. Flera andra myndigheter, exempelvis

⁸⁹ Se exempelvis *Proposition 1996/97:4 Totalförsvaret i förnyelse – etapp 2*, s. 133ff och *Proposition 2001/02:10 Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*, s. 211-214.

Kustbevakningen, upprätthåller dessutom egna register inom sina specifika områden, eller är i färd med att teckna avtal med olika FN-organ om att kunna tillhandahålla resurser när en konkret insats aktualiseras. Vidare har Sida en resursdatabas, som förvisso har en något annan profil än övriga aktörer (fokus ligger framförallt vid experter på demokrati och mänskliga rättigheter samt valobservatörer), men som också innehåller förvaltnings- och sambandsexperter. För att anpassa dessa system till internationaliseringen – och skapa en tydlighet gentemot de internationella aktörerna samt en politisk överblick på regeringskanslinivå – kan det finnas skäl att ge SRV ett mandat att formalisera den samordningsroll som verket de facto redan har för den typ av insatser som genomförs för att hantera de akuta konsekvenserna av en konflikt eller en svår påfrestning. Ett minimikrav torde annars vara att etablera nära samordningsformer mellan samtliga berörda aktörer.⁹⁰

Bilden kompliceras av det faktum att de civila personalkategorier som efterfrågas när de akuta konsekvenserna av en konflikt eller en svår påfrestning skall hanteras enbart utgör en liten del av alla de personalkategorier som deltar i det internationella samarbetet (även poliser, domare, åklagare, demokratiexperter osv. deltar). På sikt bör därför helst ett mer enhetligt resursanmälningssystem inrättas som tar sin utgångspunkt i en övergripande svensk policy för hur Sverige skall förhålla sig till de olika internationella resursdatabaserna. Eftersom skötseln av nationella resursdatabaser kräver förhållandevis god insikt om de specifika samhällssektorer som berörs är sannolikt den mest realistiska lösningen att skapa goda samverkansformer mellan olika subområdena och inte satsa på ett enda system. Det gäller att hitta en bra balans mellan överblick och tydlighet å ena sidan och sektorskunskap å den andra.

Materiel och fasta system

Utveckling av och investeringar i materiel och fasta system utgör en viktig del av Sveriges civila krishanteringssystem. Krishanteringsinsatser kräver olika typer av mobila resurser som exempelvis reservdelar, reparationsutrustning, sambands- och ledningsresurser samt sjukvårdsartiklar och NBC-skydd. Minst lika angeläget är investeringar i fasta system som exempelvis el- och telenäten för att i förebyggande syfte reducera sårbarheter. Investeringar i fysiskt skydd har länge varit vanligt förekommande. Numera framhålls även behovet av att göra grundinstallationer mer robusta i samband med nybyggnationer och införande av ny teknik. För att åstadkomma mer robusta system är skärpta säkerhetskrav och ökad tillsyn viktigt.⁹¹

Den internationella utvecklingen, särskilt interoperabilitets- och effektivitetssträvanden samt krav och rekommendationer på sårbarhetsreducerande åtgärder, på

⁹⁰ *Rekrytering – information för dig som vill arbeta med oss*, www.srv.se, Proposition 2002/03:1 Budgetproposition för 2003, utgiftsområde 7, s. 47, *Samarbete inom EU för att via websidor ge information om ländernas resurser för åtgärder mot olje- och kemikalieolyckor*, www.kustbevakningen.se.

⁹¹ Se bl.a. *SOU 2001:41 Säkerhet i en ny tid*, s. 163-186 och Proposition 2002/03:1 Budgetproposition för 2003, utgiftsområde 6, s. 71-86.

verkar den nationella anskaffningen av materiel samt arbetet med att skapa robusta fasta system. För att anpassa materielutvecklingen till det internationella samarbetet bör FN:s, EU:s och NATO:s interoperabilitetsarbete om möjligt beaktas när ny materiel tas fram. Det är exempelvis angeläget att bårar, pumpar, sambandsutrustning och annat materiel som utvecklas för nationella behov, men som också efterfrågas vid internationella insatser, kan fungera i en multinationell kontext. Tilläggas bör att det är en förhållandevis liten del av det civila samhällets resurser som kan komma till nytta vid internationella insatser. Interoperabilitetsarbetet är dock av stor relevans för all typ av materiel eftersom behovet att samverka med andra länder också föreligger om Sverige ser sig tvungen att begära internationell hjälp vid en nationell katastrof.⁹²

Det nationella arbetet med att skapa robusta system och införandet av olika typer av skyddsåtgärder kommer också att behöva anpassas till det alltmer intensiva internationella samarbetet kring sårbarhetsfrågor. I vissa fall måste internationella krav implementeras nationellt. Även rekommendationer och allmänt informationsutbyte kring sårbarhetsreducerande åtgärder torde emellertid påverka det nationella förhållningssättet eftersom sådana internationella processer vanligtvis skapar ett politiskt tryck på de enskilda medlemsländerna att anpassa sig.

Riktlinjer, utbildningar och övningar

Riktlinjer

Vid en krissituation måste det vara klart vem som skall lösa de uppgifter som uppkommer och när. Ansvarsförhållanden av detta slag brukar vanligtvis dokumenteras i olika typer av riktlinjer (som också kan uttryckas i form av lagstiftning). Sveriges civila krishanteringssystem har idag riktlinjer inom vitt skilda områden, allt ifrån sådana som skall tillämpas vid en specifik typsituation – exempelvis vid en översvämning – till sådana som anger hur ett specifikt moment i beslutsprocessen skall hanteras – exempelvis hur allmänheten skall underrättas via media.⁹³

Det internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet, särskilt arbetet med att utveckla krishanteringsprocedurer och standardarrangemang, påverkar det nationella arbetet med att utveckla riktlinjer. Nationella riktlinjer behöver förvisso inte per automatik anpassas till de krishanteringsprocedurer som är under utveckling på den internationella arenan. Flertalet nationella kriser kommer sannolikt inte att ha

⁹² Försvarsberedningens rapport *Ds 1999:2 Förändrad omvärld – omdanat försvar*, s. 190f konstaterar att bl.a. läkemedel, pumpar, broar, elverk och NBC skydd kan komma att efterfrågas vid internationella insatser, men att detta endast utgör en mycket liten del av det civila samhällets resurser.

⁹³ Behovet av rutiner och regler för hur olika aktörer skall agera framhålls bl.a. i *Planeringsinriktning för samhällets krisberedskap 2004*, Broschyr från Krisberedskapsmyndigheten, s. 23 och *Proposition 1996/97:11 Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred*, s. 26. Se även s. 68f och 75 i ovan nämnda proposition samt *Proposition 2001/02:10 Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*, s. 56 för exempel på procedurer.

en internationell dimension och det är därför naturligt att ha rutiner som är helt igenom nationella. Sverige kan dock hamna i en situation där vi vid en nationell påfrestning tvingas förlita oss på de samarbetsarrangemang som utvecklats internationellt för att kunna hantera påfrestningen. Inför en sådan situation kan det finnas skäl att utveckla särskilda tilläggsavsnitt i nationella riktlinjer där eventuella kontakter mellan den nationella och internationella processen klarläggs. Det kan exempelvis finnas skäl att tydliggöra vem, och i vilket skede, som identifierar och kommunicerar de eventuella hjälpbehov som Sverige har.

För de specifika situationer där Sverige deltar i internationella insatser är det också viktigt att utveckla nationella procedurer och riktlinjer som klarlägger vad som behöver göras nationellt för att kunna möta de krav som ställs genom den internationella processen. Det behöver exempelvis klargöras hur insatsplaneringen skall genomföras och hur en förfrågan om svenska resurser skall behandlas. Procedurer av detta slag är någonting helt annat de nationella riktlinjer som finns idag och bör således tas fram som separata dokument. Det måste även finnas en beredskap för att kunna ta ställning till hur de standardavtal avseende exempelvis tullbestämmelser och hjälppersonalens status som utvecklas internationellt skall förhålla sig till svenska bestämmelser.

Utbildningar och övningar

Individuell kompetensutveckling i form av kurser och andra utbildningar genomförs kontinuerligt i de myndigheter och departement som omfattas av Sveriges civila krishanteringssystem. Därtill utbildas årligen ett förhållandevis stort antal civilplikliga. Såväl fält som besluts-/stabsövningar är också vanligt förekommande. Övningar kan förväntas bli än viktigare framöver. De utgör exempelvis en viktig del i satsningen på att stärka regeringskansliets krishanteringsförmåga. Övningar kommer också att prioriteras när medel från verksamhetsområdet det civila försvaret skall fördelas.⁹⁴

Det internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet, särskilt den internationella satsningen på interoperabilitets- och effektivitetsfrågor, påverkar den utbildning och de övningar som tillhandahålls nationellt. Inom utbildningsområdet skapar det alltmer intensiva och omfattande internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet ett allmänt behov av kompetenshöjande åtgärder. De tjänstemän som deltar i det internationella förhandlingsarbetet måste exempelvis vara språkkunniga, ha förhandlingsvana och juridisk kompetens. Internationaliseringen berör dessutom en vidare grupp av tjänstemän – alla de som förväntas genomföra de regler och riktlinjer som förhandlas fram internationellt. Behovet av juridisk kompetens och kunskap om de olika internationella processerna är därför stort.⁹⁵

⁹⁴ Se *Proposition 2001/02:158 Samhällets säkerhet och beredskap*, s. 31 och 55f och *Proposition 2001/02:10 Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*, s. 211-214.

⁹⁵ *Ds 1992:96 Statsförvaltningens Europakompetens: om behovet av kompetensutveckling hos myndigheterna inför integrationen*, s. 19-31.

Det internationella samarbetet ställer också särskilda utbildningskrav på den personal som skall delta i de internationella insatserna. Sverige har redan i vissa avseenden anpassat sig till den internationella utvecklingen genom att tillhandahålla ett internationellt kursutbud. Vid SRVs skolor genomför exempelvis internationella kurser. Verksamheten vid dessa skolor och andra utbildningsinstitut påverkas av det faktum att vi går mot en utveckling där olika typer av utbildningsriktlinjer förhandlas fram internationellt, utbildningsriktlinjer som successivt måste integreras i det svenska kursutbudet. Den internationella utvecklingen där allt fler kategorier av civila kompetenser efterfrågas, inte minst inom området civil förvaltning, kräver också att frågan om var dessa experter skall utbildas klargörs. Ett alternativ skulle kunna vara att utveckla verksamheten vid SRVs skolor. Eftersom det sedan drygt ett år tillbaka finns en särskild myndighet – Folke Bernadotteakademien – med särskilda uppgifter inom utbildningsområdet torde det dock på sikt vara mer rimligt att utnyttja de utbildningsmöjligheter som denna myndighet erbjuder. Om civilpliktiga kommer att användas vid internationella insatser i högre grad än tidigare bör även civilpliktsutbildningen ses över.⁹⁶

Även övningsområdet behöver anpassas till den internationella utvecklingen. Eftersom det internationella samarbetet innebär att Sverige kan begära internationell hjälp vid en svår påfrestning bör exempelvis fler nationella övningar än vad som idag är fallet innehålla en internationell dimension. Regeringskansliet behöver exempelvis öva hur alla berörda aktörer skall förhålla sig till varandra i en katastrofsituation när nationella resurser inte räcker till och när kontakter med EUs gemenskapsmekanism eller något annat samordningsorgan måste tas. Det omfattande internationella övningsutbudet i sig kan också påverka det svenska övningssystemet genom att helt enkelt försvåra planering. Det kan därför finnas skäl att låta en aktör samordna deltagandet i såväl nationella som internationella övningar med civila resurser. Eftersom övningar vanligtvis omfattar flera samhällssektorer och uppgiften i sig inte skulle innebära något operativt arbete skulle ett sådant uppdrag eventuellt kunna åläggas KBM.⁹⁷

Det internationella samarbetet kommer alltid att ställa krav på vissa skräddarsydda övningsmoment, särskilt om övningarna syftar till att förbereda personalen inför insatser som genomförs i samband med väpnade konflikter, där bl.a. hotmiljön skiljer sig från andra insatser. Det kommer dessutom alltid att finnas skäl att genomföra rent nationella övningar, särskilt sådana som berör nationella beslutsmekanismer. I förlängningen kan det emellertid finnas skäl att se över i vilken utsträckning det svenska övningssystem kan integreras med det internationella. Kan

⁹⁶ Byström, I. och U. Gerding (2001), *Slutrapport: Framtida utbildning för deltagande i räddningstjänstens internationella styrkor*, SRVs skola Sandö och *Förordning (2002:710) med instruktion för Folke Bernadotteakademien*.

⁹⁷ KBM har redan en samordnande roll vad avser civilt deltagande i PFF-övningar eller motsvarande. Se *Proposition 2001/02: 158 Samhällets säkerhet och beredskap*, s. 68.

ske är det bättre att delta i fler internationella fältövningar än att lägga tid och resurser på helt igenom nationella övningar.

I detta kapitel har en konsekvensanalys som svarar på frågan i vilka avseenden det ökande internationella civila säkerhetspolitiska samarbete påverkar Sveriges civila krishanteringssystem genomförts. Därtill har en diskussion om möjliga anpassningsåtgärder förts. I nästa kapitel problematiseras resultatet av konsekvensanalysen och diskussionen inför ett eventuellt fortsatt forsknings- och policyarbete.

Avslutande reflektioner

Inför fortsatt forskning

Inför ett eventuellt fortsatt forskningsarbete med rapportens konsekvensanalys och diskussion som grund är det viktigt att beakta att rapporten endast, utöver den mer policyinriktade diskussionen om möjliga anpassningsåtgärder, har haft som syfte att analysera i vilka avseenden det ökande internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet påverkar Sveriges civila krishanteringssystem. Rapporten har således inte bidragit till att öka kunskapen om varför det internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet påverkar Sveriges civila krishanteringssystem.

Rapportens värde i ett eventuellt fortsatt forskningsarbete torde därför främst ligga i den empiriska operationaliseringen av rapportens två centrala begrepp – internationellt civilt säkerhetspolitiskt samarbete samt Sveriges civila krishanteringssystem. Operationalisering skulle kunna underlätta fortsatt forskning om de kausala sambanden mellan det internationella och det nationella.

Inför fortsatt policyarbete

Inför ett eventuellt fortsatt policyarbete med rapportens konsekvensanalys och diskussion som grund är det viktigt att beakta att rapporten inte på ett konsekvent sätt har tydliggjort att Sveriges civila krishanteringssystem redan har anpassats till det internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet inom vissa områden. Det svenska systemet har exempelvis redan ett bra kursutbud för personal som skall delta i internationella insatser. Internationaliseringen har också varit en drivkraft när vissa civila expertfunktioner har utvecklats.⁹⁸

I ett eventuellt fortsatt policyarbete är det även viktigt att beakta att rapporten inte har tagit hänsyn till att det finns andra faktorer än det internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet som påverkar utformningen av Sveriges civila kris

⁹⁸ Sverige har exempelvis utvecklat en keminsatsstyrka, en central fältepidemiologisk grupp samt mobila reparationsstyrkor som kan verka såväl nationellt som internationellt. Se exempelvis *Proposition 2002/03:1 Budgetproposition för 2003, utgiftsområde 6*, s. 16 och 107 samt *Planeringsinriktning för samhällets krisberedskap 2004*, Broschyr från Krisberedskapsmyndigheten, s. 21.

hanteringssystem. Anpassningen till det internationella samarbetet måste således vägas mot andra faktorer.⁹⁹

Helt avgörande är naturligtvis det faktum att Sveriges civila krishanteringssystem har många viktiga nationella uppgifter att hantera. Därmed skiljer sig det civila systemet från det militära försvaret där internationella insatser för närvarande utgör den mest påtagliga operativa uppgiften. Utöver detta övergripande förhållande bör andra faktorer beaktas. Konstaterandet att politik- och verksamhetsområdesindelningen skulle behöva anpassas till den internationella utvecklingen bör exempelvis vägas mot behovet av att inte blanda samman totalförsvarsverksamhet – som har en tydlig folklig förankring och som dessutom motiverar särskilda befogenheter och fullmaktslagar – med annan verksamhet. Konstaterandet att delvis nya typer av personalkategorier efterfrågas behöver heller inte per automatik innebära att Sverige skall ställa upp med resurser inom dessa områden. Efterfrågan bör vägas mot andra faktorer som exempelvis vikten av specialisering och profilering. Vidare bör konstaterandet att Sverige eventuellt skulle kunna anmäla civilpliktiga till de internationella resursregister som finns vägas mot den nytta som civilpliktiga skulle kunna göra i en internationell insats. Det måste finnas ett faktiskt behov av mindre erfaren personal.

Därutöver är det angeläget att understryka att det i ett eventuellt fortsatt policyarbete är viktigt att beakta att förutsättningarna för den analys som har gjorts i rapporten kanske kommer att ändras. Internationaliseringen har satts i relation till ett svenskt krishanteringssystem där centrala delar är knappt ett år gamla och där en hel del inriktningsarbete fortfarande återstår.

Det bör avslutningsvis understrykas att det i ett eventuellt fortsatt policyarbete är viktigt att beakta att interaktionen mellan den nationella och internationella nivån inte nödvändigtvis behöver innebära att den nationella nivån anpassar sig till den internationella utvecklingen. Sverige kan också, genom att driva frågor internationellt, bidra till att det internationella samarbetet påverkas av svenska förhållanden och erfarenheter. Det finns för närvarande goda möjligheter att faktiskt påverka

⁹⁹ Ett flertal forskare som studerar internationaliseringens/EU-medlemsskapets inverkan på vårt nationella system understryker att den nationella anpassningen mildras/dämpas av nationella förhållanden. Se exempelvis Keohane, R. och H. Milner (1996), *Internationalization and domestic politics*, Cambridge: Cambridge University Press, s. 3-24, Hanf, B. och B. Soetendorp (1998), "Small States and the Europeanization of Public Policy" i Hanf, B. och B. Soetendorp, *Adopting to European integration: Small states in the European Union*, New York: Addison Wesley Longman, s. 7, Ladrech, R. (1994), "Europeanization of Domestic Politics and Institutions: the Case of France", *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, no 1, Wallace, H. (1996), "Relations between the European Union and the British administration" i Mény, Y. et al., *Adjusting to Europe: The impact of the European Union on national institutions and policies*, London: Routledge, s. 63 och Héritier, A. (2001), "Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking" i Héritier, A. et al., *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, s. 9.

den internationella utvecklingen. Den dynamiska och snabba utvecklingen inom EU har skapat ett stort utrymme för stater som hinner formulera goda förslag och argument. NATO-utvidgningen har vidare skapat en högre grad av diversifiering inom partnersamarbetet som gagnar nationella initiativ. FOI rapporten *Europeisk säkerhets- och försvarspolitik – en studie om svenska möjligheter att påverka* diskuterar på vilket sätt Sverige skulle kunna utöva större inflytande i EU-arbetet, bl.a. genom att utnyttja kontakter i EUs institutioner samt att prioritera vissa frågor förhandlingsarbetet.¹⁰⁰

Det finns särskilt starka skäl att försöka påverka den internationella utvecklingen i de fall där det internationella samarbetet skapar nationella problem. Eftersom området civil förvaltning inom EU-samarbetet komplicerar det sätt på vilket vi organiserar oss nationellt skulle det exempelvis kunna övervägas att försöka ändra EU-terminologin. För att inte hamna i en situation där nationella finansieringsarrangemang inte räcker till när Sverige önskar bidra med resurser till en internationell insats kan det också finnas skäl att driva på finansieringsdiskussionerna i EU mot en ökad användning av den s.k. gemenskapsbudgeten. Vidare skulle problematiken med att ständigt behöva uppdatera nationella bidrag till internationella resursdatabaser få en lösning om Sverige kunde tona ned det internationella intresset för resursdatabaser och istället styra in de internationella diskussionerna mot vilka ungefärliga kompetensområden som medlemsstaterna bör utveckla en personell och materiell kapacitet inom.

Det finns också starka skäl att försöka påverka den internationella utvecklingen i de fall där det svenska systemet har goda erfarenheter som kan bidra till den internationella utvecklingen. Om samverkansområdena faller väl ut skulle detta exempelvis kunna vara en modell att lansera internationellt. Svenska kunskaper om metoder för att analysera NBC-hot är ett annat intressant område.

¹⁰⁰ Nilsson, M. (2003), *Europeisk säkerhets- och försvarspolitik – en studie om svenska möjligheter att påverka*, Stockholm: Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI-R--0898--SE). Alla forskare är inte övertygade om att småstater kan påverka den internationella utvecklingen. Se exempelvis Utrikespolitiska institutets säkerhetspolitiska råd, ”Gränsöverskridande säkerhetspolitik”, *Internationella studier*, nr 1 våren 1999, s. 33.

Referenser

Propositioner och annat offentligt tryck

Ds 1992:96 Statsförvaltningens Europakompetens: om behovet av kompetensutveckling hos myndigheterna inför integrationen.

Ds 1999:2 Förändrad omvärld – omdanat försvar.

Ds 2001:44 Ny struktur för ökad säkerhet – nätverksförsvar och krishantering.

Ds 2003:8 Säkrare grannskap – osäker värld.

Förordning (2002:518) med instruktion för Krisberedskapsmyndigheten.

Förordning (2002:710) med instruktion för Folke Bernadotteakademien.

Kommittédirektiv 2003:10 översyn av strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen.

Proposition 1995/96:12 Totalförsvar i förnyelse

Proposition 1996/97:4 Totalförsvar i förnyelse – etapp 2.

Proposition 1996/97:11 Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred.

Proposition 1998/99:74 Förändrad omvärld – omdanat försvar.

Proposition 2001/02:10 Fortsatt förnyelse av totalförsvaret.

Proposition 2001/02: 158 Samhällets säkerhet och beredskap.

Proposition 2002/03:1 Budgetproposition för 2003, utgiftsområde 6.

Proposition 2002/03:1 Budgetproposition för 2003, utgiftsområde 7.

SOU 1995:72 Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp: Kartläggning, analys och förslag.

SOU 1996:86 Utvecklad samordning inom det civila försvaret och freds räddningstjänsten.

SOU 2001:41 Säkerhet i en ny tid.

Böcker och tidskrifter

Andrén, N. (1999), ”Alliansfrihet och internationell samverkan”, i Helkama-Rågård, A. och L. Wedin (red.), *Svenska Intressen: Strategier för ett nytt Europa*, Stockholm: FHS, ÖCB samt respektive författare.

Beckman, B. och K-M. Johansson (1999), ”EU och statsförvaltningen” i Johansson, K-M (red), *Sverige i EU*, Stockholm: SNS förlag.

Billinger, N-G. (2002), ”När blir en avgrävd telekabel ett säkerhetspolitiskt problem?”, *Kungliga krigsvetenskapsakademins handlingar och tidskrift*, 2. häftet.

- Byström, I.** och U. Gerding (2001), *Slutrapport: Framtida utbildning för deltagande i räddningstjänstens internationella styrkor*, SRV's skola Sandö.
- Ekberg, C.** et al (2002), "Krishantering i ett transnationellt perspektiv", *Kungliga Krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrift*, 6. häftet.
- Ekengren, M.** och B. Sundelius (1998), "Sweden: The State Joins the European Union", i Hanf, K. och B. Soetendorp, *Adopting to European Integration: Small States and the European Union*.
- Eriksson, J.** (2001), "Introduktion: Hotbildernas politik" i Eriksson, J. (red.) *Hotbildernas Politik*, Stockholm: Författarna och Utrikespolitiska Institutet.
- Eriksson, P.** och H. Jarlsvik (2002), "EU, försvarspolitiken och Sverige", *Försvar i Nutid*, vol. 1.
- Fylkner, M.** et al (2000), *Internationellt samarbete kring IT-hot: Aktörer och initiativ – några exempel*, Stockholm: Försvarets Forskningsanstalt, FOA-R-00-01517-170-SE.
- Grönvall, J.** och E-K. Olsson (2001), *Crisis Management European Commission Style: The role of the Commission in the BSE and Dioxin crises*, ECPR Standing Group on International Relations, The Fourth Pan-European International Relations Conference, The University of Kent at Canterbury.
- Hanf, B.** och B. Soetendorp (1998), "Small States and the Europeanization of Public Policy" i Hanf, B. och B. Soetendorp, *Adopting to European integration: Small states in the European Union*, New York: Addison Wesley Longman.
- Héritier, A.** (2001), "Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking" i Héritier, A. et al., *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- Jacobsson, B.** (1984), *Hur styrs förvaltningen? Myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken*, Lund: Studentlitteratur.
- Keohane, R.** och H. Milner (1996), *Internationalization and domestic politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kronsell, A.** (1999), "Sverige och EUs miljöpolitik" i Johansson, K-M., *Sverige i EU*, Stockholm: SNS förlag.
- Ladrech, R.** (1994), "Europeanization of Domestic Politics and Institutions: the Case of France", *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, no, 1.
- Mohr, M.** (1999), "Några drag i samhällsutvecklingen både i omvärlden och i Sverige", i Helkama-Rågård, A. och L. Wedin (red.), *Svenska intressen: Strategier för ett nytt Europa*, Stockholm: FHS, ÖCB samt respektive författare.
- Myrdal, S.** (2002), "Konturerna av en ny säkerhetspolitisk dagordning för EU" i Myrdal, S. (red.), *EU som civil krishanterare*, Stockholm: Författarna och Utrikespolitiska Institutet.

Nilsson, M. (2003), *Europeiska säkerhets- och försvarspolitik – en studie om svenska möjligheter att påverka*, Stockholm: Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI-R—0898—SE).

Palmeri, F. (1996), "Civil Emergency Planning: a valuable form of cooperation emerges from the shadows", *NATO Review*, vol. 44, nr 2.

Ramberg, B. (2001), "ECHO:s roll i den civila krishanteringen", i Myrdal (red.), *EU som civil krishanterare*, Stockholm: Författarna och Utrikespolitiska Institutet.

Sundelius, B. (2001), *Totalförsvaret är överspelat – vi behöver ett samhällsförsvär*, Försvarsberedningens skriftserie, nr 5.

Utrikespolitiska institutets säkerhetspolitiska råd, "Gränsöverskridande säkerhetspolitik", *Internationella studier*, nr 1 våren 1999.

Wallace, H. (1996), "Relations between the European Union and the British administration" i Mény, Y. et al., *Adjusting to Europe: The impact of the European Union on national institutions and policies*, London: Routledge.

Internationella policydokument

Adoption of the programme to improve cooperation in the European Union for preventing and limiting the consequences of chemical, biological, radiological or nuclear terrorist threats (14627/02), EU 2002.

Amended proposal for a European Parliament and Council decision setting up a Community framework for cooperation in the field of accidental marine pollution (COM/1999/641 final), EU 1999.

Area of freedom, security and justice, draft Article 31, Part One and draft articles from Part Two (CONV614/03), EU 2003.

Assessment of EADRCC activities and procedures during the Kosovo crisis, NATO 1999.

CEP Action Plan for the improvement of civil preparedness against possible attacks against the civilian population with chemical, biological or radiological (CBR) agents: implementation report (EAPC/SCEPC/D/2003/6), NATO 2003.

Commission decision (ver 13 of 19/02/03) on "the interventions inside and outside the Community", EU 2003.

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Building a common approach to natural and technological risks (draft), EU version 30.04.2003.

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Civil Protection – State of preventive alert against possible emergencies (COM/2001/707 final), EU 2001.

Council decision of 23 October 2001 establishing a Community mechanism to facilitate reinforced co-operation in Civil Protection assistance interventions, EU 2001.

Council Directive 96/82/EC on the control of major-accident hazards involving dangerous substances, EU 1996.

Council regulation (EC) No 1257/96 of 20 June 1996 concerning humanitarian aid, EU 1996.

Council regulation (EC) No 381/2001 of 26 February 2001 creating a rapid-reaction mechanism, EU 2001.

Council resolution of 28 May 2002 on a common approach and specific actions in the area of network and information security (2002/C43/02), EU 2002.

Declaration by the European Council on the contribution of the CFSP, including the ESDP, to the fight against terrorism, bilaga till Europeiska rådets slutsatser, EU 2002.

Declaration by the Heads of State or Government of the European Union and the President of the Commission: Follow-up to the September 11 attacks and the fight against terrorism, Europeiska rådets slutsatser, EU 2001.

Documentation on civil protection in the European Convention (second revision), Bryssel 9 maj 2003.

Guidelines on the use of military and civil defence assets in disaster relief, DHA/FN 1994.

Guidelines on the use of military and civil defence assets to support United Nations humanitarian activities in complex emergencies, OCHA 2003.

Ministerial declaration – Civilian Crisis Management Capability Conference of Member States on 19 November 2002, EU 2002.

Partnership Action Plan against Terrorism, Prag 21-22 november, NATO 2002.

Partnership Work Programme for 2000-2001, NATO 1999.

Preparedness for and Response to a Nuclear or Radiological Emergency, Emergency Services Information Bulletin No 17, IAEA 2003.

Presidency report to the Göteborg European Council on European Security and Defence Policy, Annex I Police Action Plan, bilaga till Europeiska rådets slutsatser, EU 2001.

Presidency report to the Göteborg European Council on European Security and Defence Policy, Annex III New Concrete Targets for Civilian Aspects of Crisis Management, bilaga till Europeiska rådets slutsatser, EU 2001.

Presidency Report to the Göteborg European Council on European Security and Defence Policy, Annex IV Exercise Policy, bilaga till Europeiska rådets slutsatser, EU 2001.

Programme of cooperation preparedness and response to biological and chemical attacks (G/FS D/2001/GG), EU 2001.

Report by the chairmen of the Planning Boards and Committees (EAPC/SCEPC/N/2003/16), NATO 2003.

Report of like-minded competent authorities for following up on the recommendations of the first meeting of representatives of competent authorities identified under the convention on early

notification of a nuclear accident and convention of assistance in the case of a nuclear accident or radiological emergency, IAEA/FN 2003.

Report of the Panel on United Nations Peace Operations (den s.k. Brahimirapporten), FN 2000.

Report of the Policy Working Group on the United Nations and Terrorism (A/57/273-S/2002/875), FN 2002.

Resolution of the Council and of the representatives of governments of the Member States, meeting within the Council of 8 July 1991 on improving mutual aid between Member States in the event of natural or technological disaster (91/CI98/01).

Responding to Göteborg targets: civil protection capabilities in EU civilian crisis management, Commission's non-paper regarding the interplay between civil protection and humanitarian assistance in crisis situations, EU 2002.

Suggestions for Procedures for Coherent, Comprehensive EU Crisis Management Procedures (7116/03), EU 2002.

UN/ECE Convention on the transboundary effects of industrial accidents, ECE/FN 1992.

Working document on civil protection: improvements of public awareness and safety in the face of natural and man-made hazards, EU 2003.

Handböcker och annan bakgrundsinformation

Air transport, www.europa.eu.int (texten laddades ned den 8 maj 2003).

Alert & Response Operations, www.who.int (texten laddades ned den 7 maj 2003).

Aviation Security, www.icao.org (texten laddades ned den 9 maj 2003).

Civil Emergency Planning in the Framework of the EAPC, www.nato.int (texten laddades ned den 1 april 2003).

Common Foreign and Security Policy/European Security and Defence Policy, www.europa.eu.int (texten laddades ned den 16 maj 2003).

Community response to the flooding in central Europe, www.europa.eu.int (texten laddades ned den 24 april 2003).

Convention on the transboundary effects of industrial accidents, www.unece.org (texten laddades ned den 9 maj 2003).

Council adopts Rapid Reaction Mechanism: Commission now in position to intervene fast in civilian crisis management, www.europa.eu.int (texten laddades ned den 15 maj 2003).

Dangerous goods, www.imo.org (texten laddades ned den 9 maj 2003).

Guiding principles for international outbreak, alert and response, www.who.int (texten laddades ned den 7 maj 2003).

Handbook on the implementation of EC environmental legislation: Civil Protection sector – overview, www.europa.eu.int (texten laddades ned den 8 maj 2003).

International convention on oil pollution preparedness, response and co-operation 1990, www.imo.org (texten laddades ned den 9 maj 2003).

ITU Overview – Purposes, www.itu.int (texten laddades ned den 16 april 2003).

Krisberedskapsmyndighetens uppgifter, www.krisberedskapsmyndigheten.se (texten laddades ned den 25 april 2003).

Maritime Safety, www.imo.org (texten laddades ned den 9 maj 2003).

NATO Handbook, NATO office of information and Press 2001.

NATO's role in Disaster Assistance, Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre, NATO 2001.

Nuclear energy: the Commission proposes a Community approach to the safety of facilities and waste, www.europa.eu.int (texten laddades ned den 8 maj 2003).

Nuclear installation safety net, www.iaea.org (texten laddades ned den 9 maj 2003).

OCHA in 2003: Activities and extrabudgetary funding requirements, OCHA 2003.

Organization Chart of the United Nations System, FN www.un.org, (texten laddades ned den 8 maj 2003).

Partnership: An operations management handbook for UNHCR's partners, UNHCR 2003.

Planeringsinriktning för samhällets krisberedskap 2004, Broschyr från Krisberedskapsmyndigheten.

Rekrytering – information för dig som vill arbeta med oss, www.srv.se (texten laddades ned den 15 maj 2003).

Report from the Commission (Humanitarian Aid Office – ECHO) Annual Report 2001 (COM/2002/322 final), EU 2002.

Samarbete inom EU för att via websidor ge information om ländernas resurser för åtgärder mot olje- och kemikalieolyckor, www.kustbevakningen.se (texten laddades ned den 3 maj 2003).

South East Europe Common Assessment Paper (SEECAP), www.nato.int (texten laddades ned den 14 mars 2003).

Standing Operating Procedures for the Euro-Atlantic Disaster Response Unit (EADRU), www.nato.org (texten laddades ned den 1 april 2003).

The OPCW Mission – Objectives, www.opcw.org (texten laddades ned den 15 april 2003).

Transport: introduction, www.europa.eu.int (texten laddades ned den 8 maj 2003).

UNMAS – United Nations Mine Action Service, www.un.org (texten laddades ned den 16 april 2003).

Workshop on warning and detection procedures, www.nato.int (texten laddades ned den 23 april 2003).

Förkortningar

EADRCC - Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (NATO)
EADRU - Euro-Atlantic Disaster Response Unit (NATO)
EAPR - Euro-Atlantiska Partnerskapsrådet (NATO)
ECHA - Executive Committee on Humanitarian Affairs (FN)
ECHO - European Community Humanitarian Office (EU)
ESFP - Europeisk Säkerhets- och Försvarspolitik
EU - Europeiska Unionen
FN - Förenta Nationerna
IAEA - International Atomic Energy Agency (FN)
IASC - Inter-Agency Standing Committee (FN)
ICAO - International Civil Aviation Organisation (FN)
IMO - International Maritime Organisation (FN)
ITU - International Telecommunication Union (FN)
KBM - Krisberedskapsmyndigheten
KUSP - Kommittén för Utrikes- och Säkerhetspolitik (EU)
MCDU - Military and Civil Defence Unit (FN)
NATO - North Atlantic Treaty Organisation
OCHA - Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (FN)
OPCW - Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (FN)
PfF - Partnerskap för Fred (NATO)
RRM - Rapid Reaction Mechanism (EU)
SCEPC - Senior Civil Emergency Planning Committee (NATO)
SOFA - Status of Forces Agreement
SRV - Statens Räddningsverk
UNDAC - United Nations Disaster Assessment and Coordination Teams (FN)
UNECE - United Nations Economic Commission for Europe (FN)
UNHCR - United Nations High Commissioner for Refugees (FN)
UNICEF - United Nations Children's Fund (FN)
UNMAS - United Nations Mine Action Service (FN)
WFP - World Food Programme (FN)
WHO - World Health Organisation (FN)