



FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1350 anställda varav ungefär 950 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömningen av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.

Maria Asplund, Marie Olsson

Internationell fredstida katastrofhantering Försvarsmaktens möjligheter att stödja katastrofinsatser

SAMMANFATTNING

Internationell fredstida katastrofhantering har aktualiserats ett flertal gånger under det gångna året. Naturkatastrofer som flodvågskatastrofen i Sydostasien, orkanen Katrina i New Orleans och jordbävningen i den pakistanska delen av Kashmir är bara tre exempel på katastrofer som orsakat många dödsoffer, stort lidande för de drabbade och omfattande förödelse på natur och bebyggelse. Dessa katastrofer kräver internationell hjälp, inte sällan med militärt stöd. Syftet med den här underlagsrapporten är att ge en överblick av internationell fredstida katastrofhantering samt möjligheterna för Försvarsmakten att bidra till densamma. Rapporten beskriver hur internationell katastrofhantering inom ramen för FN och EU ser ut, vilka verktyg som finns till buds och vad man kan förvänta sig av en nära framtid. Genom att föra ett resonemang kring hur traditionella försvarsfrågor vävs samman med katastrofhantering i allmänhet och naturkatastrofer i synnerhet, hoppas vi att Försvarsmaktens roll ska kunna ses ur ett delvis nytt och differentierat perspektiv. Väpnat angrepp och fredsfrämjande insatser är inte i fokus för den här studien.

Jordbävningar, missväxt och andra naturkatastrofer som kräver internationellt engagemang inträffar i genomsnitt någon gång per månad och insatser efter en naturkatastrof är alltid mycket brådskande. I FN:s *Human Security Report 2003* argumenterar man för att företeelser som hunger, smitta och naturkatastrofer bör inkluderas i listan över tänkbara säkerhetshot eftersom de är fenomen som kostar fler människor livet än vad krig, folkmord och terrorism gör sammanlagt. Det råder delade meningar om och i vilken grad man bör använda sig av militära resurser i fredstida katastrofhantering. Viktigt att komma ihåg vid fredstida katastrofbistånd är att civila resurser alltid används i första hand.

Sverige har ett väl fungerande system där exempelvis Statens räddningsverk (SRV), efter klartecken om finansiering från Sida och efter information/samråd med Försvarsdepartementet och Utrikesdepartementet, kan besluta om internationella katastrofinsatser. I bästa fall kan det röra sig om endast några timmar från en förfrågan till dess att en insats är på väg. I rapporten redogörs för rådande organisation och de regelverk som avgör Försvarsmaktens möjligheter till att stödja med resurser i katastrofinsatser. Syftet är att visa på hur Försvarsmakten kan ge stöd till civila myndigheter med särskilt fokus på SRV.

FN har genom sitt särskilda samordningskontor för humanitära frågor, OCHA, den samordnande rollen för humanitära insatser och det är viktigt att utarbetade internationella rutiner tillåts verka utan störning av illa koordinerade eller konkurrerande initiativ och insatser från enskilda länder eller organisationer. Sverige betonar ständigt FN:s samordnande roll i humanitära sammanhang. Att förbättra det internationella humanitära biståndet genom att sätta in det snabbt, göra det effektivt och stärka den nationella kapaciteten att förebygga och hantera katastrofsituationer hör till FN:s viktigaste uppgifter. Ganska nyligen har EU blivit en aktör att räkna med i framtida humanitära katastrofinsatser. *Gemenskapsmekanismen* (CPM, The Community Civil Protection Mechanism), är ett operativt instrument som syftar till att rädda liv och lindra lidandet den allra första tiden efter det att en akut händelse ägt rum.

Mekanismen fick ökad uppmärksamhet efter attentaten den 11 september 2001 och är menad att täcka alla typer av katastrofer och terroristattentat. Det var i och med arbetet efter tsunamin som man inom EU uppmärksammade värdet av militära logistiska resurser som ett stöd vid räddnings- och hjälpinsatser när de humanitära organisationerna blev överbelastade. Den svenska utrikesministern har poängterat att EU:s gemensamma säkerhets och försvarspolitik redan i dag innefattar naturkatastrofer och räddningsuppdrag men att man i *praktiken* fokuserar på krishantering av väpnade konflikter. Hon uttrycker en önskan att det förhållandet skall få mer jämvikt och vill att vi ställer oss frågan på vilket sätt naturkatastrofer berör säkerhetspolitiken.

Svensk katastrofhantering har haft stor nytta av militära resurser i Sverige. Det är ett samarbete mellan myndigheter som har fungerat väl och som inte ifrågasätts för tillfället. En av anledningarna till att man har haft ett så lyckat samarbete mellan civil och militär verksamhet i svenska katastrofinsatser kan delvis ha varit att man har haft resurserna utspridda över landet. Närhet och tillgång tycks alltså ha varit klara fördelar och underlättat samarbetet. SRV har under många år haft ett gott samarbete med Försvarsmakten. I SRV:s personalpool finns militärer vilka ofta är en uppskattad grupp med goda kunskaper särskilt i logistik samt förmåga till ledning och samordning på taktisk nivå. Den militära personalen agerar då under SRV:s ledning och bär följaktligen *civila* kläder.

Den svenska militärens bidrag till katastrofhanteringen i Sydostasien var geografiskt begränsad till Sverige och Thailand. Det sätt som samarbetet kom att föras på mellan SRV och Försvarsmakten var på många vis unikt. Det verkar som att svensk militär arbetade på ett mycket flexibelt och av räddningsverket uppskattat sätt. Då man t.ex. samverkade med thailändsk militär på flygplatsen bar man militära kläder och när man ställde sig till förfogande under SRV bar man av SRV utdelade civila kläder och skyddsutrustning. En av anledningarna till att arbetet löpte på så bra var att det aldrig var några tveksamheter kring vilken organisation som ledde insatsen – nämligen SRV.

I takt med att Försvarsmakten drar ner och de militära styrkorna krymper och utformas speciellt för väpnad strid så kommer deras förmåga att ingripa i kriser som naturkatastrofer att bli mindre. Samtidigt finns ett stort sug efter militära resurser, t.ex flygplan, logistik och kommunikation. Även om man har resurser som skulle kunna komma väl till pass vid en katastrof så finns inte dessa resurser att tillgå årets alla dagar och dessutom med kort varsel. Statens räddningsverk arbetar med att göra snabba insatser, ofta tar det endast 2-12 timmar innan man kan påbörja arbetet. Försvarsmakten har inte möjlighet att agera lika snabbt vid internationella händelser.

För framtida analys kan man fundera över följande:

- *Varför* bör man använda militära resurser till att hantera fredstida katastrofer som jordbävningar och översvämningar?
- På *vilket sätt* är militärens medverkan värdefull för insatsen i sin helhet?
- Finns det uppgifter inom fredstida katastrofhantering som Försvarsmakten är *bättre* lämpad för än de civila aktörerna?

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	3
1. INLEDNING	7
1.1. SYFTE	8
1.2. AVGRÄNSNINGAR, METOD OCH MATERIAL	8
1.3. DISPOSITION	9
2. GRUNDER FÖR KATASTROFHANTERING	11
2.1. DE HUMANITÄRA PRINCIPERNA	12
2.2. FÖRENTA NATIONERNAS KRISHANTERINGSSYSTEM	12
<i>Oslo Guidelines</i>	13
<i>FN:s genomförandeorganisation</i>	14
<i>Finansiering av biståndshjälp</i>	17
<i>Beredskapssystem</i>	17
<i>Långsiktigt arbete</i>	19
2.3. EUROPEISKA UNIONEN	19
<i>De tre pelarna</i>	20
<i>Det nya fördraget</i>	20
<i>Gemensam katastrof- och krishantering</i>	21
<i>En doktrin för mänsklig säkerhet i Europa</i>	26
3. EXEMPEL PÅ INTERNATIONELL KATASTROFHANTERING	27
3.1. ORKANEN KATRINA I USA	28
3.2. FLODVÅGSKATASTROFEN I SYDOSTASIEN	28
<i>Militärt katastrofbistånd till den indonesiska provinsen Aceh</i>	29
<i>Lärdomar och möjligheter för Sverige</i>	30
4. SVENSK KATASTROFHANTERING	31
4.1. SVENSKT FÖRSVAR OCH KRISBEREDSKAP I FÖRÄNDRING	32
<i>Förhållandet mellan civil och militär verksamhet</i>	33
<i>Statens Räddningsverk</i>	34
4.2. KATASTROFHANTERING I SVERIGE	35
5. AVSLUTANDE DISKUSSION	39
<i>Ledning</i>	39
<i>Civil/militära kulturkrockar</i>	39
<i>Bristande resurser</i>	40
5.1. INFÖR FRAMTIDA STUDIER	41
REFERENSER	42
FÖRKORTNINGAR	46

1. INLEDNING

Vår världs säkerhetspolitiska system bygger inte på samma grundstenar som det gjorde för tjugo, tio eller ens fem år sedan. Sverige är en liten aktör av många på en enorm arena och genom att verka i olika konstellationer och organisationer kan Sverige gemensamt med andra påverka dess utformning i framtiden. I vår del av världen är det framförallt FN och EU som har störst betydelse för den säkerhetspolitiska agendan, dock inte nödvändigtvis i nämnda ordning. För att Sverige bäst ska kunna planera för sin nationella beredskap krävs goda insikter i hur de olika organisationerna förbereder sig för och hanterar kriser.

Tidigare har det internationella samarbetet fokuserat mest på militär krishantering, men mycket tyder nu på att den civila katastrofhanteringen får en större roll i framtiden. Samarbete kring ett breddat säkerhetsarbete kan exempelvis handla om svåra påfrestningar i form av naturkatastrofer med efterföljande räddningstjänstinsatser i ett annat land. Erfarenheterna är dock hittills begränsade vad det gäller situationer då den svenska Försvarsmakten har bidragit med stöd till katastrofhantering internationellt. Ett undantag var i december 2004 då Försvarsmakten stödde katastrofhanteringsarbetet i Asien. Försvarsmakten har som ett av sina delförmågekrav att bidra till samhällets samlade förmåga att hantera svåra påfrestningar i fred, något som gäller nationellt men även katastrofhantering i en internationell kontext.¹ Det har tidigare framkommit förslag genom en statlig utredning om att utöka både civil som militär medverkan i humanitära biståndsinsatser.² Det finns de som hävdar att själva förekomsten av naturkatastrofer blir alltmer vanlig.³ Synen på detta som ett hot mot vår säkerhet har bidragit till att aktualisera frågan angående vilka möjligheterna är att använda militära resurser till civila katastrofhanteringsinsatser. Jordbävningen i Indiska oceanen med efterföljande flodvågor, orkanen Katrina i New Orleans och jordbävningen i Kashmir är exempel på katastrofer det senaste året som orsakat många dödsoffer, stort lidande för de drabbade och omfattande förödelse på natur och bebyggelse.

Det existerar ett väl fungerande system inom den svenska statsförvaltningen, där exempelvis Statens räddningsverk (SRV), efter klartecken om finansiering från Sida och efter information/samråd med Försvarsdepartementet och Utrikesdepartementet, kan besluta om internationella katastrofinsatser. Det kan i bästa fall röra sig om endast några timmar från det att Sverige erhållit förfrågan från FN eller EU till det att en insats är på väg. Jordbävningar, missväxt och andra naturkatastrofer som kräver internationellt engagemang inträffar i genomsnitt någon gång per månad och insatser efter en naturkatastrof är alltid mycket brådskande.

¹ Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Försvarsmakten

² "Säkerhet i en ny tid", SOU 2001:41, Betänkande från Sårbarhets- och säkerhetsutredningen, 2001-05-11

³ Speech/05/784, EU Commissioner for Development and Humanitarian aid, Louis Michel, <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/784&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, nedladdat 2005-12-15

Den här sammanställningen vill på ett lättöverskådligt vis beskriva hur internationell katastrofhantering ser ut, vilka verktyg som finns till buds och vad man kan förvänta sig av en nära framtid. Genom att föra ett resonemang kring hur traditionella försvarsfrågor vävs samman med katastrofhantering i allmänhet och naturkatastrofer i synnerhet, hoppas vi att Försvarsmaktens roll ska kunna ses ur ett delvis nytt och differentierat perspektiv.

1.1. Syfte

Syftet med den här underlagsrapporten är att ge en överblick av internationell fredstida katastrofhantering samt möjligheterna för Försvarsmakten att bidra till densamma. Detta görs genom att presentera nationell och internationell katastrofhantering med speciell tonvikt på hur EU och FN arbetar med fredstida katastrofhantering. Vår utgångspunkt grundar sig i ett resonemang där Försvarsmakten kan bidra till fredstida katastrofhantering genom SRV som i sin tur främst agerar inom FN:s eller EU:s ramar. För att visa på hur samverkan mellan myndigheter sker nationellt och därmed dra paralleller till hur det skulle kunna fungera även på en internationell arena, presenteras exempel på samarbetet inom Sverige. Förståelse för det svenska systemet ökar kunskapen kring hur Försvarsmaktens roll skulle kunna utvecklas även på den internationella arenan.

I rapporten redogörs även för rådande organisation och de regelverk som reglerar Försvarsmaktens möjligheter till att stödja med resurser i katastrofinsatser. Syftet är att visa på hur Försvarsmakten kan ge stöd till civila myndigheter med särskilt fokus på SRV och deras arbete i internationella katastrofer. Anledningen till att tonvikten lagts på SRV är att de sedan 1988 har på uppdrag av regeringen haft som uppgift att hålla beredskap för internationella katastrof- och biståndsinsatser.

Den här underlagsrapporten är framtagen inom ramen för FOI-projektet Samverkan i multinationella operationer. Dess syfte är att bidra med kunskap och kompetens åt Försvarsmakten vad det gäller behov och förutsättningar för samverkan vid multinationella operationer.

1.2. Avgränsningar, metod och material

Med *internationella civila katastrofhanteringsinsatser* menas en EU eller FN-ledd insats av civil karaktär, som innefattar samarbete kring svåra påfrestningar i annat land, exempelvis räddningstjänstinsats till följd av en naturkatastrof.

Den här typen av katastrofer eller kriser brukar karakteriseras av:

- Betydande grundläggande värden står på spel
- Begränsat med tid - situationen uppstår hastigt, mer eller mindre oväntat
- Situationen präglas av osäkerhet, avviker från det normala⁴

Väpnat angrepp och fredsfrämjande insatser är inte i fokus för den här studien. I de fall där insatsen leds av en internationell organisation begränsar sig den här studien till FN och EU-insatser. Organisationen för Säkerhet och Samarbete i Europa (OSSE) och andra organisationer som verkar internationellt i katastrofinsatser berörs inte av resurs-skäl.

Med militärt stöd i internationell katastrofhantering menas att man i krishanteringsinsatsen använder sig av militära resurser, såsom personal, transporter eller kommunikationstjänster.

Studien bygger på empirisk kunskap vilken har inhämtats framför allt från skriftliga källor som laddats ned från de berörda internationella aktörernas hemsidor. Utöver de lagar och regelverk som använts har information även inhämtats från artiklar, böcker och tidskrifter samt samtal med personer med kunskap i ämnet.⁵ Till viss del har även material som anteckningar från seminarier och föredrag legat till grund för olika resonemang.

1.3. Disposition

Rapporten är indelad i fem huvudkapitel där det inledande kapitlet innehåller en inledning samt syfte och avgränsningar. Kapitel två redovisar grunderna för katastrofhantering inom FN och EU, och i kapitel tre ges en överblick av internationell katastrofhantering. Kapitel fyra behandlar katastrofhantering på nationell nivå. Kapitel fem innehåller en avslutande diskussion samt en avrundning inför framtida studier.

⁴ Mötesanteckningar från seminarium; "Samhällets säkerhet och skydd", FHS, 20051020, Överdirektör Lars Hedström, KBM

⁵Främst ostrukturerade samtal med Kjell Larsson och Magnus Nilsson, båda SRV

2. GRUNDER FÖR KATASTROFHANTERING

Katastrofbistånd – eller humanitärt bistånd som det också kallas – ges i syfte att rädda liv och lindra nöd i internationella katastrofsituationer, såsom naturkatastrofer, svältkatastrofer och väpnade konflikter. Insatserna kan delas in i materiellt bistånd och skydd. Det skiljer sig på så vis från reguljärt utvecklingssamarbete, vars primära mål är fattigdomsbekämpning samt hållbar ekonomisk och social utveckling.⁶ Dessutom ska det humanitära biståndet avhjälpa akut nöd. De folkrättsliga instrument som finns till grund för insatser i naturkatastrofer är delvis annorlunda än de som tillämpas vid konflikter. Bland annat är de mindre sammanhållna och baserar sig i större grad på bilaterala mellanstatliga överenskommelser.⁷ Det råder delade meningar om och i vilken grad man bör använda sig av militära resurser i fredstida katastrofhantering. Viktigt att komma ihåg vid fredstida katastrofbistånd är att civila resurser alltid används i första hand. Vid fredstida katastrofhantering ska militären endast vara närvarande i syftet att stödja det humanitära arbetet, medan man vid komplexa katastrofer (dvs vid väpnad konflikt) måste hantera annan militär närvaro med fredsfrämjande avsikter. Typiska exempel på resurser i fredstida katastrofinsatser är organiserad och mobiliserad arbetskraft, bedömningar av förödelsen, ingenjörstöd, logistikstöd, sjukvård, helikoptrar och flygplan samt hantering av sprängmedel.⁸

FN har genom FN:s särskilda samordningskontor för humanitära frågor, OCHA, den samordnande rollen för humanitära insatser och det är viktigt att utarbetade internationella rutiner tillåts verka utan störning av illa koordinerade eller konkurrerande initiativ och insatser från enskilda länder eller organisationer. Sverige betonar ständigt FN:s samordnande roll i humanitära sammanhang. Ansvaret för samordningen av EU:s hjälpinsatser har det land som för tillfället innehar ordförandeskapet.⁹ Den kostnad som insatsen innebär för den medverkande myndigheten eller organisationen drabbar inte den utsatta befolkning som hjälpen är ämnad för. Den frågan löses istället mellan den medverkande myndigheten och organisationen eller om myndigheten anser att det behövs i samråd med Regeringskansliet eller i enlighet med regleringsbrev eller annan hänvisning gjord av regeringen eller Regeringskansliet.¹⁰

Internationellt så har begreppet *Human Security*, mänsklig säkerhet, blivit allt mer vanligt den sista tiden: ett begrepp som har ett bredare perspektiv på vad som uppfattas som hot mot individen. I FN:s *Human Security Report 2003* argumenterar man för att företeelser som hunger, smitta och naturkatastrofer bör inkluderas i listan över

⁶ Den humanitära biståndsverksamheten finansieras över biståndsanslaget på utgiftsområde 7. Sida erhåller ca 1,5 miljarder kronor innevarande år för denna verksamhet.

⁷ Regeringens skrivelse 2004/05:52, ”Regeringens politik för humanitärt bistånd”, s. 6

⁸ Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief, sid. 5. UN Project DPR 213/3 MCDA, maj 1994

⁹ SRV:s webbplats, Avslutad insats: Mississippi, http://www.srv.se/templates/SRV_Page____14983.aspx 2005-11-07

¹⁰ Regeringens skrivelse 2004/05:52, ”Regeringens politik för humanitärt bistånd”, s. 17

tänkbara säkerhetshot eftersom de är fenomen som kostar fler människor livet än vad krig, folkmord och terrorism gör sammanlagt.¹¹

2.1. De humanitära principerna



Bild 1. Samverkan (Foto: Försvarets bildbyrå/Håkan Nyström)

Det är inte helt okomplicerat att använda militär i humanitära katastrofer. Det finns ett antal kriterier som måste uppfyllas, är de militära styrkorna lämpliga för uppgiften? Finns de tillgängliga? Kan de garantera neutralitet och/eller opartiskhet? Kan de ställas under civil ledning? Vilka blir konsekvenserna för andra humanitära aktörer? Oavsett om en humanitär insats bedrivs i ett område drabbat av väpnad konflikt eller naturkatastrof så är det de fyra enligt internationell folkrätt erkända principerna som är gällande.¹² Dessa principer är:

Humanitet - att avhjälpa mänskligt lidande varhelst det uppstår

Opertiskhet - att biståndet bestäms av de nödlidandes behov och inget annat

Neutralitet - att biståndsgivaren inte får ta ställning till konflikt eller politiska meningsmotsättningar i det område där insatsen görs

Oberoende - att inte ha någon annan hänsyn eller syfte med insatsen än den humanitära

2.2. Förenta Nationernas krishanteringssystem

FN ska enligt FN-stadgan arbeta för fred och säkerhet, mänskliga rättigheter och social utveckling. Grunden för FN:s arbete består av konflikthantering och konfliktförebyggande åtgärder såsom exempelvis utvecklingsamarbete. Även nedrustningsarbete och mer långsiktigt efterarbete i form av stöd till ekonomisk utveckling ingår i dess huvuduppgifter.

¹¹ "What is Human Security?", Human Security Centre, www.humansecurityreport.info, 2005-10-20

¹² Regeringens skrivelse 2004/05:52, "Regeringens politik för humanitärt bistånd", s. 8

När FN bildades 1945 bestod organisationen av 51 stater, i dag har antalet medlemmar ökat till 191 stycken. Utöver samarbete kring väpnade konflikter ägnar FN även stor del av sin verksamhet åt samarbete kring svåra påfrestningar, både med förebyggande arbete som riktar sig mot påfrestningarnas grundorsaker, men även samarbete för att hantera de akuta konsekvenserna av en svår påfrestning.

Inom FN definieras internationellt katastrofbistånd (International Disaster Relief Assistance, IDRA) på följande sätt,¹³:

“IDRA means material, personnel and services provided by the international community to a Receiving State to meet the needs of those affected by a disaster. It includes all actions necessary to grant and facilitate movement over the territory, including the territorial waters and the airspace, of a Transit State. It is exclusively humanitarian and impartial in character. It is based on the respect of the principle of sovereignty of States and is executed without discrimination of any kind based on race, colour, sex, language or political or religious convictions.”

Oslo Guidelines

FN:s koncept för civil-militär koordinering benämns CMCoord. Dokumentet *Guidelines on the Use of Military and Civil Defense Assets in Disaster Relief*, de så kallade Oslo Guidelines, anger de principer för hur man inom FN använder sig av militära resurser i fredstida katastrofhantering.¹⁴ Utöver Oslo Guidelines finns även de så kallade MCDA (Military and Civil Defence Assets) Guidelines.¹⁵ MCDA Guidelines innehåller dock i första hand riktlinjer för militärt stöd i form av resurser till humanitärt biståndsarbete vid komplexa katastrofer, dvs. i humanitära insatser vid väpnade konflikter.

Syftet med Oslo Guidelines är att etablera ett ramverk för formaliseringen av katastrofhanteringsarbetet och att effektivisera användandet av utländska militära och civila team i internationell katastrofhantering.¹⁶ Det är ett icke bindande dokument för FN:s stater, och fungerar endast som en princip att arbeta efter. Koordineringen av resurserna underlättas av så många standardiserade procedurer som möjligt.

Allt internationellt fredstida katastrofhanteringsarbete som sker inom FN:s regi bygger på att de militära och civila resurser som används koordineras av FN:s kontor för samordning av humanitära frågor, OCHA, och står till förfogande *på begäran av den mottagande staten*. Den mottagande staten har också det övergripande ansvaret för alla

¹³ Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief, sid. 6 UN Project DPR 213/3 MCDA, maj 1994

¹⁴ Se även FN:s dokument Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys. <http://ochaonline.un.org/> nedladdat 05-10-13

¹⁵ FN, Guidelines On The Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies, (MCDA Guidelines), March 2003, <http://ochaonline.un.org/>

¹⁶ Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief. UN Project DPR 213/3 MCDA, maj 1994

aktiviteter i landet. Om inget annat är överenskommet krävs inte den mottagande staten på kostnader för bilateral och multilateral assistans i form av civilt och militärt stöd i katastrofarbetet.¹⁷ Den i katastrofarbetet deltagande personalen ska vara obebäddad och arbeta i nationella uniformer. Emellertid kan i särskilda situationer både civil och militär personal bära vapen i självförsvaryfte.

De bidragande staterna har följande uppgifter. Redan innan en katastrof har hänt bör staterna anmäla till OCHA vilka resurser som skulle kunna vara tillgängliga i internationellt katastrofarbete, speciellt vilka typer av resurser och vilken kvantitet av dem, kriterier och begränsningar samt resursernas beredskap. Staterna bör även förbereda omfattande planer innehållande alla typer av funktioner för hantering av en kris, såsom exempelvis handhavande av krisen samt finansiering. "Katastrofbenägna" stater bör ange sina möjligheter att motta katastrofhjälp. Alla stater bör identifiera en enda uppgift att fokusera på och vara ansvariga för i alla aspekter i katastrofhanteringen. Staterna bör också tillhandahålla relevant utbildning för både militär och civil personal. För att vinna tid bör alla stödjande- och mottagarstater i förväg anta ett standardiserat rörligt certifikat innehållande personal, utrustning och varor.¹⁸

I den akuta fasen bör mottagarlandet förse det internationella samfundet med riktig information om katastrofens omfattning, samt anhålla om internationell assistans så snart det anses nödvändigt. Bidragarländer bör omedelbart kontakta OCHA för att utbyta information om katastrofen samt meddela till OCHA huruvida man avser att stödja i katastrofarbetet eller inte. Det är viktigt att bidragarlandet säkerställer att bidraget i form av materiel möter internationell standard. Mottagarlandet bör göra vad som är möjligt för att informera alla relevanta myndigheter och personer i ledande ställning om den internationella assistansen och arbeta för att underlätta arbetet, samt även göra sitt yttersta för att underlätta för utländska resurser i katastrofarbetet.

FN:s genomförandeorganisation

Att förbättra det internationella humanitära biståndet genom att *sätta in det snabbt, göra det effektivt och stärka den nationella kapaciteten att förebygga och hantera katastrofsituationer* hör till FN:s viktigaste uppgifter. Men ett effektivt internationellt bistånd som kan sättas in vid stora humanitära katastrofer kräver också planering av samordning, logistik, diplomati och insamling av pengar.

¹⁷ Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief. UN Project DPR 213/3 MCDA, maj 1994

¹⁸ Ibid.



Bild 2. FN-soldat med flagga (Foto: Försvarets bildbyrå/Jonas Svensson)

Koordinering

FN:s kontor för samordning av humanitära frågor, OCHA, ersatte i samband med en rad reformer den tidigare avdelningen för humanitära frågor DHA (Department of Humanitarian Affairs). DHA:s uppgift var att ställa upp med ledningsfunktioner så att FN-systemets insatser skulle kunna sättas in snabbt vid naturkatastrofer, tekniska olyckor, som explosionen i kärnkraftverket i Tjernobyl i Ukraina 1986, och stora humanitära nödsituationer, vilka ofta orsakas av konflikter inom eller mellan stater. OCHA övertog många av DHA:s tidigare uppgifter och spelar en viktig samordnande roll. OCHA tillhandahåller ledarskap genom effektiv och systematisk krishantering och genom att placera de humanitära frågorna på kartan. Det är OCHA som ansvarar för att användandet av militära och civila resurser i humanitära krishanteringsinsatser används så effektivt som möjligt, och verkar för detta genom att arbeta på relationerna mellan humanitära och militära komponenter i en krisinsats.

OCHA koordinerar både humanitära frågor inom FN och insatser för nödhjälp vid såväl naturkatastrofer som katastrofer orsakade av människor. Arbetet med att förebygga och förbättra beredskapen vid katastrofer överfördes i samband med reformen till UNDP (United Nations Development Program), medan minröjningsaktiviteter överlämnades till DPKO (Department of Peacekeeping Operations).

Det är genom OCHA:s försorg nationella specialresurser kan skickas till ett katastrofområde. Nationella specialresurser kan exempelvis bestå av sambandsteam, hälso- och sjukvårdsresurser och sök- och räddningsstyrkor. OCHA arbetar även med att övergången mellan det akuta skedet i en kris till det mer långsiktiga återuppbyggnadsarbetet ska fungera smidigt.¹⁹ En av OCHA:s huvudfunktioner är att skriva årliga rapporter om olika humanitära frågor till FN:s generalförsamling och till FN:s ekonomiska och sociala råd, ECOSOC. Rapporterna är indelade tematiskt och geografiskt och behandlar humanitära frågor i kontexter med naturkatastrofer och komplexa humanitära kriser. Alla rapporter som OCHA presenterar är beaktade av medlemsstaterna, vilka är de som förhandlar och är de som ska tillhandahålla styrning av FN:s humanitära aktiviteter.

¹⁹ OCHA in 2003: Activities and extra budgetary funding recruitments, OCHA 2003

OCHA leder bl.a. IASC (Inter-Agency Standing Committee) och ECHA (Executive Committee on Humanitarian Affairs).²⁰ De båda kommittéerna har det övergripande syftet att befrämja samordning inom det humanitära området. IASC planerar vilken typ av insatser FN-systemet ska göra vid olika katastrofer. Utskottet föreslår vilka insatser som ska prioriteras och stödjer åtgärder som förbättrar katastrofhjälpen i olika länder. IASC leds av ERC²¹ (Emergency Relief Coordinator) och består av representanter både från olika FN-organ, men även från Röda Korset och NGO:s. IASC garanterar att alla parter inom det humanitära området får komma till tals vid beslutsfattande i multinationella krishanteringsinsatser.

Humanitär koordinering baseras på tron att helheten blir större än summan av dess delar. OCHA lever upp till sin koordineringsroll genom strukturer och policier som IASC godkännt. Den första är att utveckla gemensamma strategier för aktörerna. Humanitär assistans är som mest effektiv när aktörerna har gemensamma prioriteringar och mål att sträva efter. OCHA arbetar med aktörer både inom och utom FN för att utveckla en strategi känd som *Common Humanitarian Action Plan* (CHAP) och för att etablera tydliga ansvarsfördelningar.

Förutom OCHA:s huvuduppgift som handlar om koordinering ansvarar man dessutom för:

- analys

OCHA gör bedömningar av situationer och behov.²² ”Levande” analyser av det politiska, sociala, ekonomiska och militära läget och periodiska bedömningar av de humanitära behoven är avgörande för att förstå en konflikts orsak, dynamik och verkan. Efter hand, när krisen utvecklas och behoven förändras, tillkommer nya aktörer och andra försvinner. OCHA:s roll är, genom hela krisen, att a) identifiera de humanitära behoven, b) utveckla en realistisk handlingsplan för att möta de behov som uppstår för att undvika duplicering, samt c) att övervaka krisens utveckling och om det är nödvändigt justera handlingsplanen och analysera dess verkan.

- sammankallande av möten

OCHA sammankallar till koordineringsforum. Möten är ett viktigt verktyg för att analysera biståndssituationen, att dela med sig av sina erfarenheter samt att träffa kollegor.

- mobilisering av resurser

En konsoliderad och kostnadseffektiv inställning till ”fundraising” förbättrar tillgängligheten till ekonomiska bidrag och säkrar en mer effektiv insamling av resurser.

²⁰ OCHA webbplats: <http://ocha.unog.ch/virtualosoc/>. Nedladdat 05-10-13

²¹ ERC fokuserar på tre huvudområden: a) policyutveckling och samverkansfunktioner för att säkerställa att alla humanitära frågor, inkluderat de som faller mellan andra existerande mandat såsom skydd för och hjälp till interna flyktingar, kommer i fokus, b) framföra det humanitära perspektivet i politiska organ, framför allt i FN:s säkerhetsråd, och c) koordinering av humanitär krishantering genom att se till att IASC har de rätta mekanismerna för sitt arbete.

²² OCHA webbplats: <http://ocha.unog.ch>. Nedladdat 05-10-13

OCHA leder, som en del av sitt mandat, *Consolidated Appeals Process* (CAP) för resursmobilisering.

- lyfta gemensamma problem till ytan

Under en kris uppstår problem som involverar många aktörer, men de faller inte automatiskt in i en specifik aktörs mandat. OCHA lyfter dessa problem till de aktörer som är verksamma inom den humanitära arenan.

Undergeneralsekreteraren för humanitära frågor, som också är FN:s samordnare för katastrofhjälp, är FN-systemets viktigaste rådgivare, samordnare och förespråkare av frågor som rör humanitära katastrofer. Han samarbetar med cheferna för FN-systemets operativa organ, stora frivilligorganisationer, regeringar och mellanstatliga humanitära organisationer. Dessutom är han rådgivare till generalsekreteraren när det gäller katastrofer och föreslår vilka åtgärder som bör vidtas dessutom leder han IASC:s arbete.

Finansiering av biståndshjälp

FN samordnar de operativa organens fältinsatser för att undersöka vilka behov som finns. Man går ut med vädjanden om bidrag till finansiering av samtliga berörda FN-organs humanitära insatser, anordnar givarmöten där länder redovisar hur mycket de kommer att bidra med och följer upp detta. I princip är FN:s humanitära katastrofhjälp finansierad av frivilliga bidrag.²³

Omfattningen av de bidrag som inkommer efter vädjandena kontrolleras och rapporter publiceras för att hålla givare och andra underrättade om utvecklingen. Fonden för katastrofhjälp möjliggör snabba humanitära insatser i katastrofsituationer innan givarländerna har hunnit lämna ekonomiska bidrag till katastrofhjälpen i fråga.²⁴

Beredskapssystem

I en humanitär nödsituation är det viktigt att samordningen fungerar för att man ska kunna hålla tidsplaner, undvika överlappning och dubbelarbete, inte förspilla resurser och snabbt bedöma om resurser saknas.

OCHA har ett jourssystem som är verksamt dygnet runt för att omedelbart kunna reagera när en katastrof inträffar och sprida informationen vidare. För att kunna agera snabbt vid katastrofer, framför allt naturkatastrofer, har en katastrofgrupp upprättats med hjälp av biståndsgivande regeringar. Katastrofgruppen kan snabbt vara på plats i ett drabbat land för att hjälpa de lokala och nationella myndigheterna att undersöka vilka omedelbara insatser som behövs och att samordna dessa. FN kan också be civila och militära katastrofteam och experter att medverka i insatserna. I Italien har man ett stort lager med förnödenheter och utrustning som användas till katastrofhjälp och som fungerar som en knutpunkt för flygtransporter av förnödenheter.²⁵

²³ www.un.org Nedladdat 05-10-13

²⁴ Ibid.

²⁵ OCHA webbplats: <http://ocha.unog.ch> Nedladdat 05-10-13

Vid en katastrof i ett utvecklingsland är det landsamordnaren (vanligtvis UNDP:s landrepresentant) eller en speciellt utsedd humanitär samordnare som rapporterar direkt till FN:s samordnare för katastrofhjälp, samordnar FN-systemets insatser i landet och samarbetar med regeringar, icke-statliga organisationer och andra humanitära organisationer.

I många katastrofdrabbade utvecklingsländer har också FN särskilda katastrofgrupper som består av landrepresentanterna för de olika FN-organen som finns i länderna. Grupperna leds av landsamordnarna och förbereder samordnade hjälpinsatser i händelse av en katastrof.

I samverkan med andra internationella organisationer och frivilligorganisationer bedriver man olika program som syftar till att öka beredskapen för katastrofer. Systemet för tidig varning för naturkatastrofer håller på att utvecklas till att även omfatta information om andra katastrofer. Ett program för utbildning i katastrofhantering har upprättats. Det finns också ett centralt register som innehåller uppgifter om vilken kapacitet som finns inom olika områden och som kan användas vid katastrofer. Registret omfattar till exempel information om vad humanitära organisationer har i sina katastroflager, experter på katastrofhjälp och vad olika militära och civila försvarsinstanser kan bidra med i internationellt katastrofbistånd.

En annan aktör inom FN-systemet vid hjälpinsatser i samband med svåra påfrestningar är FCSS (Field Coordination Support Section), som skapades 1996 inom OCHA. Dess viktigaste funktion är att utveckla, förbereda och upprätthålla standby kapacitet för snabb utplacering till kriser runt om i världen, och ska arbeta med att stödja det lokala samhället och dess myndigheter genom snabba och prioriterade behovsbedömningar. FCSS hanterar ett antal verktyg vilka har utvecklats under det senaste decenniet för att förbättra internationell koordinering och samverkan i naturkatastrofer och i komplexa kriser, dessa är: UNDAC²⁶, INSARAG²⁷, The Virtual Operations Coordination Centre och OCHA:s Surge Capacity.²⁸

Utöver FCSS finns även s.k. UNDAC-team, bestående av professionella krishanterare nominerade och avlönade av medlemsstaterna, OCHA, UNDP och andra FN-organ inom det humanitära området såsom exempelvis WFP (World Food Program), UNICEF (FN:s Barnfond) och WHO (Världshälsoorganisationen). Teamen står beredda för att, på begäran från det krisdrabbade landet, göra snabba prioriteringsbedömningar och att stödja de lokala myndigheterna och FN:s "Resident Coordinator" på plats. Medlemmar i UNDAC-teamen står ständigt beredda att inom ett par timmar bege sig till krishanteringsinsatser runt i världen. Teamen är ansvariga för att tillhandahålla förstahandsinformation av krissituationen och att prioritera offrens behov.²⁹

UNDAC-systemet bygger på att hjälpa FN med arbetet att möta de internationella behoven av tidig och kvalificerad information i den första kritiska fasen i en oväntad

²⁶ United Nations Disaster Assessment and Coordination Teams

²⁷ International Search and Rescue Response Guidelines

²⁸ www.un.org Nedladdat 05-10-13

²⁹ Ibid.

kris, och i koordineringen och samordningen på nationell nivå i krisområdet. UNDAC-systemet består av fyra komponenter: personal, metod, tillvägagångssätt och utrustning. Personalen består av personer med speciell utbildning och erfarenhet av krishantering och metoden är en förbestämd metod för insamling och hantering av information, bedömningar samt strukturer för stödkoordinering i den första fasen av krisen. Tillvägagångssättet består av ett system för att mobilisera och få UNDAC-teamen på plats i krishärden inom 24 timmar, oavsett var i världen krisen har uppstått. Utrustningen är utvecklad för att vara självförsörjande på fältet.³⁰

Långsiktigt arbete

FN-systemets humanitära insatser består inte enbart av kortsiktig katastrofhjälp utan också av insatser för långsiktig återuppbyggnad och utveckling. Syftet är att katastrofhjälpen ska bidra till framtida utveckling. Hållbar ekonomisk och social utveckling är fortfarande det bästa skyddet mot katastrofer, såväl naturliga som orsakade av människor.

FN försöker bland annat bistå länder med att integrera åtgärder för förebyggande av och beredskap för katastrofer i sina övergripande utvecklingsprogram. För att öka medvetenheten om behovet av förebyggande åtgärder och beredskap utlyste generalförsamlingen 1990-2000 till Internationella årtiondet för förebyggande av naturkatastrofer. Syftet med årtiondet var att minska länders sårbarhet för katastrofer och att stimulera internationellt samarbete för att minska antalet dödsoffer samt de ekonomiska skador och det samhällsliga kaos som naturkatastrofer orsakar, framför allt i utvecklingsländer.

2.3. Europeiska Unionen

Insatsen efter tsunamin gjorde att man inom EU, uppmärksammade värdet av militära logistiska resurser som ett stöd vid räddnings- och hjälpinsatser när de humanitära organisationerna blev överbelastade. Det är ytterst viktigt att alla humanitära insatser som använder sig av militära resurser behåller sin civila och opartiska natur. För att värna de humanitära principerna har man inom EU tagit fasta på FN:s internationellt överenskomna riktlinjer för hur man får använda sig av militärt och civilt försvar i humanitära operationer det vill säga Oslo Guidelines som utformats för naturkatastrofer och MCDA Guidelines som är tänkt att appliceras vid väpnade konflikter. Man ser dessa som ett rättesnöre i både fredstida som konfliktpräglade insatser.³¹ Riktlinjerna är nödvändiga att följa både för offrens säkerhet och för hjälparbetarnas säkerhet. Den svenska utrikesministern har poängterat att EU:s gemensamma säkerhets och försvarspolitik redan i dag innefattar naturkatastrofer och räddningsuppdrag men att man i *praktiken* fokuserar på krishantering av väpnade konflikter. Hon uttrycker en

³⁰ www.un.org Nedladdat 05-10-13

³¹ Reinforcing EU disaster and Crises Response in third countries, COM(2005) 153 final Communication from the Commission, Brussels 2005-04-20

önskan att det förhållandet skall få mer jämvikt och vill att vi ställer oss frågan på vilket sätt naturkatastrofer berör säkerhetspolitiken.³²

De tre pelarna

EU:s uppdelning i tre pelare är delvis ett pedagogiskt försök att dela in EU:s verksamhetsområden efter hur beslutsprocesser och beslutsformer ser ut. 1:a pelaren: Här ligger de frågor som den Europeiska gemenskapen främst grundade sig på, det vill säga fri handel och ekonomiskt samarbete. Kommissionens inflytande är mycket stort i den första pelarens samarbete och vanligtvis så är det majoritetsbeslut som styr. Räddningstjänstfrågorna hör hemma under verksamhetsområdet *Miljö*. Just räddningstjänst eller *skydd och beredskap* som det numera benämns i Sverige,³³ är dessutom ett samarbete som utarbetats lite ad hoc utan att ha varit specificerat och saknar rättslig grund i tidigare fördrag.³⁴ Det humanitära biståndet kanaliseras genom *Kommissionens kontor för humanitärt bistånd* (ECHO). Den 2:a pelaren består av den *gemensamma utrikes och säkerhetspolitiken* (GUSP). Som en underavdelning till GUSP ligger den *europiska säkerhets- och försvarspolitik* (ESFP). Den 3:e pelaren innehåller *inrikes och rättsliga samarbetet*.

Europas utrikespolitik har tidigare förknippats med samarbetet under den andra pelaren medan den första pelaren främst har berört medlemsstaternas inre, gemensamma säkerhet. Efter terrorattentaten den 11 september 2001 och flodvågskatastrofen 2004 har gränserna mellan inre och yttre säkerhet delvis suddats ut. Den typen av kriser som har drabbat Europa den senaste tiden och det krisarbete som har kommit i fokus berör delar av samtliga tre pelare.

Utvecklingen har gått fort framåt inom EU:s katastrofbistånd, mycket på grund av det som hände i Sydostasien i slutet av 2004. Meningen är att man med unionens alla medel, interna som externa och med hjälp av militära och civila resurser under den gemensamma utrikes och säkerhetspolitiken ska kunna agera, snabbt och effektivt vid kriser och katastrofer utan att inskränka eller förändra de olika verktygens specifika mandat och med respekt för det humanitära utrymmet.³⁵

Det nya fördraget

För tillfället råder det stor osäkerhet i Europa kring EU: s nya konstitution. Troligen kommer det konstitutionella fördraget att omförhandlas på flera plan innan det godtas – men när och hur detta ska gå till är ännu oklart. Det är dock intressant att studera

³²Utrikesministerns anförande vid Folk och Försvar 16 januari, 2005, "Säkerhetspolitiken och katastrofen i Sydostasien" <http://www.regeringen.se/sb/d/5003/a/37039>

³³ Departementspromemorian del 1, Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa, s 286, <http://www.regeringen.se/content/1/c6/03/57/65/cc426036.pdf>, 2005-11-17

³⁴ I det nya fördraget finns det omnämnt i artikel 1-17 och artikel III- 284, "Treaty establishing a Constitution for Europe", (2004/C 310/01)

³⁵ COM (2005) 153 Final, Brussels, 20.4.2005, "Reinforcing EU disaster and crises response in third countries", s. 3. (Med Humanitärt utrymme menas de operationella villkoren som gör det möjligt att leverera humanitärt bistånd på ett sätt som följer principerna om neutralitet, opartiskhet och icke diskriminering, samt fri och omedelbar tillgänglighet till katastrofoffer.)

europiskt katastrof- och krishanteringsarbete utifrån det nya fördraget eftersom det är utifrån dessa nya riktlinjer som diskussioner, på både nationell och internationell nivå, förs i dag. Dessutom är detta det första fördrag som överhuvudtaget nämner räddningstjänstfrågorna i ett eget kapitel, dvs. *skydd och beredskap*.³⁶

Något som har rönt mycket uppmärksamhet i den nya konstitutionen har varit införandet av den så kallade *Solidaritetsklausulen*. Innebörden av denna är att en stat som utsätts för terrorattentat, naturkatastrof eller katastrof orsakad av människan ska undsättas av de andra medlemsstaterna. Unionen är i och med detta skyldig att vid förfrågan mobilisera alla instrument som står till buds bland medlemsstaterna, både civila som militära.³⁷ Gränsdragningen mellan inre och yttre säkerhet blir här mindre viktig eftersom Solidaritetsklausulen i den nya konstitutionen ligger under ett sektor neutralt avsnitt.³⁸

Konstitutionen inkluderar även ett avsnitt om humanitärt bistånd, som får en egen rättslig grund. Biståndets betydelse betonas ytterligare genom att en *europisk frivilligkår för humanitärt bistånd* kommer att inrättas, med syfte att fungera som en ram för gemensamma bidrag från europeiska ungdomar inom detta område.³⁹ Ett annat initiativ som framförts i det nya konstitutionsfördraget är *Kommittén för inre säkerhet*. Främst ska denna kommitté arbeta för att förbättra det operativa arbetet och samordningen av polis och tullarbetet men det kommer även att involvera räddningstjänst-arbete.

Gemensam katastrof- och krishantering

Svårigheten med att få en överblick av EU:s katastrofhanteringssystem har delvis att göra med att det inte har gjorts någon direkt distinktion mellan vardagsolyckor och större kriser inom den interna säkerhets och beredskapsuppbyggnaden. Verktyg och metoder som tagits fram för att hantera mindre olyckor har därför kommit att användas även i situationer som vi i Sverige skulle beteckna som svåra påfrestningar i fredstid.⁴⁰

Med anledning av det som hände i Sydostasien december 2004 så har EU:s krisberedskap vad det gäller att skydda EU-medborgare som befinner sig *utom* EU:s länder blivit satt under kritisk granskning. Man har i Katastrofkommissionens rapport⁴¹ konstaterat att det inte finns något utvecklat krisberedskapssystem för den här typen av katastrofer. Det som finns är än så länge på utvecklingsstadiet och bildar inget sammanhängande skyddsnet. Befintliga strukturer fokuserar ofta på kriser antingen

³⁶ "Säkerhet och beredskap i Europeiska Unionen", Helén Jarlsvik och Kerstin Castenfors, KBM:s temaserie 2004:3, s.67

³⁷ Solidaritetsklausul, Artikel 1-43, http://europa.eu.int/scadplus/constitution/defense_sv.htm, 2005-12-09

³⁸ "Säkerhet och beredskap i Europeiska Unionen", Helén Jarlsvik och Kerstin Castenfors, KBM:s temaserie 2004:3, s.67,s.50

³⁹ EU:s webportal, "Humanitärt bistånd", http://www.europa.eu.int/scadplus/glossary/humanitarian_aid_sv.htm

⁴⁰ "Säkerhet och beredskap i den Europeiska Unionen", Helén Jarlsvik och Kerstin Castenfors, KBM:s Temaserie, 2004:3, s. 13

⁴¹ Sverige och tsunamin – granskning och förslag, SOU 2005:104

inom eller utanför EU:s gränser, därför hamnade flodvågskatastrofen lite mellan stolarna. I dag finns främst följande strukturer som rör EU:s krisberedskap: *det konsulära samarbetet, militär och civil krishantering inom ESFP, gemenskapsmekanismen för räddningstjänst* samt *det humanitära katastrofbiståndet*. Dock finns vissa svagheter förknippade med dessa. Nämligen att beslutsprocesser och mobiliseringstider är långsamma, det saknas resurser för ständig beredskap för att snabbt kunna bistå EU medborgare samt brist på strategiska kapaciteter som transportflygplan.⁴²

Konsulärt samarbete för katastrof- och krisberedskap

År 2000 inrättades en gemensam konsulär kris och katastrofberedskap för att bättre kunna bistå EU medborgare i tredje land. Samarbetet är frivilligt och mellanstatligt och innebär att medlemsländerna solidariskt kommit överens om att hjälpa varandra då något land självt inte har representation på plats. Det är ordförandelandet som har samordningsansvaret. Det konsulära samarbetet kan dessutom samordnas med krishanteringsstrukturerna inom ESFP för att möjligen få tillgång till evakueringsresurser.⁴³

Militär och civil krishantering inom ESFP

Räddningstjänstfrågorna hör alltså hemma under kommissionens generaldirektorat Miljö (GD Miljö). Men räddningstjänstuppgifter finns både inom den första och andra pelaren av EU. De så kallade Petersbergsuppgifterna, dvs. humanitära insatser och räddningstjänstinsatser, fredsbevarande- och fredsskapande insatser var från början kärnan i ESFP. De verktyg som man hittills har utarbetat inom EU:s krishantering under den andra pelarens samarbete är uppdelade i en militär och en civil del. Sverige har länge haft en stark profil vad det gäller de civila krishanteringsfrågorna. Förslag har lagts fram på hur man bör stärka det samarbetet inom räddningstjänst som redan finns inom EU under den första pelaren respektive ESFP. De militära resurserna borde kunna användas även i civila insatser där medlemsstaternas medborgare är i fara. Exempel på sådana resurser är fältsjukhus, strategiska lufttransporter och sjukvårdsförband.⁴⁴ Precis som den militära kapaciteten satsar på att inrätta snabbinsatsstyrkor så har Sverige initierat ett slags modulkoncept för civila snabbinsatsstyrkor. Dessa ska kunna plockas ihop efter behov och bestå av t.ex. ledning, logistik, kommunikation och militär förbindelsepersonal.⁴⁵

Gemenskapsmekanismen inom räddningstjänst

EU samarbete inom räddningsinsatser påbörjades redan 1970 men det var då mest inriktat mot erfarenhetsutbyte.⁴⁶ Med tiden så har detta samarbete fått en mer operativ roll och det är därför ett prioriterat område inom EU idag.

⁴²Sverige och tsunamin – granskning och förslag, SOU 2005:104, s. 388

⁴³Ibid., s. 404

⁴⁴”ESFP- Europeiska säkerhets- och försvarspolitiken”, Fakta och Bakgrund, skrift från Folk och Försvar, s.13

⁴⁵ Ibid. s.13-14

⁴⁶”Säkerhet och beredskap i Europeiska Unionen”, Helén Jarlsvik och Kerstin Castenfors, KBM:s temaserie 2004:3, s. 38

År 2001 utvecklades inom kommissionens generaldirektorat för miljö något som kallas *Gemenskapsmekanismen*, (CPM, The Community Civil Protection Mechanism). Med *Civil Protection* menas främst det som vi förknippar med ”blåljusinsatser” på nationell nivå. Det är ett operativt instrument som syftar till att rädda liv och lindra lidandet den allra första tiden efter det att en akut händelse ägt rum. Mekanismen fick ökad uppmärksamhet efter attentaten den 11 september 2001 och är menad att täcka alla typer av katastrofer och terroristattentat. Samarbetet har utökats inom ramen för mekanismen genom utbildning och övning för att underlätta vid gemensamma insatser inom och utom unionen.⁴⁷ Samarbetet är inte tänkt att på något vis ersätta de nationella systemen vad det gäller räddningstjänst. Det är *subsidiaritetsprincipen* som gäller vilket innebär att åtgärder alltid görs på så lokal nivå som möjligt.⁴⁸

Kärnan av verksamheten är kommissionens *Monitoring and Information Centre* (MIC) som står i beredskap veckans alla dagar 24 timmar om dygnet. När en stat har bett om hjälp informerar MIC de nationella myndigheternas egna ansvariga för civilt skydd. Sveriges kontaktpunkt är SRV som dessutom deltar i flera kommittéer och projekt inom EU:s ram.⁴⁹ Tanken är att det drabbade landet ska ha tillgång till de bästa experterna inom en så kort tid som möjligt. MIC står i ständig kontakt med ett nätverk av experter och ska som regel inom tolv timmar kunna samla ihop en insatsgrupp, redo att sändas ut till det drabbade området.⁵⁰ För att få en säkrare och snabbare kommunikation mellan medlemsländerna och MIC håller det just nu på att framställas ett kommunikations- och informationssystem kallat CECIS (*Community Emergency Communication and Information System*).⁵¹

Gemenskapsmekanismen aktiveras när ett land ber om hjälp. Från början var det endast tänkt för medlemskapsländerna men nu kan även tredje land få stöd genom mekanismen. Själva förfarandet skiljer sig åt beroende på om insatsen sker inom eller utom ett EU land. Vid insatser *inom* ett EU land så är det den begärande staten som samordnar resurserna som tillhandahålls genom mekanismen. Insatser utom EU kan ske som ett oberoende stödingripanden eller som ett bidrag till en räddningsinsats under ledning av en internationell organisation. Alla insatser som sker utanför EU innebär ett nära samarbete mellan Kommissionen och ordförandelandet.⁵² När en internationell organisation har ledningen samarbetar EU-kommissionens kontor för humanitärt bistånd (ECHO) med FN OCHA eftersom *de* har mandat att säkerställa den övergripande samordningen av hjälpinsatser. EU kan också skicka ut en analysgrupp som undersöker behoven på plats för att återrapportera detta till MIC, vilket vanligtvis

⁴⁷ Departementspromemorian del 1, Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa, s 287, <http://www.regeringen.se/content/1/c6/03/57/65/cc426036.pdf>, 2005-11-17

⁴⁸ ”EU- fokus på räddningstjänsten”, ISBN 92-894-4231-x, Europeiska Gemenskaperna 2002, Belgium, s.13

⁴⁹ SRV:s hemsida, http://www.srv.se/templates/SRV_AreaPage____198.aspx, 2005-11-16

⁵⁰ ”EU- fokus på räddningstjänsten”, ISBN 92-894-4231-x, Europeiska Gemenskaperna 2002, Belgium, s.5

⁵¹ SOU 2005:104, ”Sverige och tsunamin -granskning och förslag” s. 396

⁵² Meddelande från Kommissionen till Rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén KOM(2005) 137 slutgiltig, ”Att förbättra gemenskapens räddningsmekanism”, s. 5

sker vid katastrofer utanför unionen. MIC ser till att upprätthålla förbindelser till de lokala myndigheterna som koordinerar leveranser och distribution av hjälpmedel samt med de olika FN organen som finns på plats. Mekanismen har använts flera gånger bl.a. vid jordbävningarna i Algeriet och Iran (2003), skogsbränderna i Frankrike och Portugal (2003, 2004) samt flodvågskatastrofen 2004. Dessutom har Sverige begärt hjälp för att hantera följderna efter stormen Gudrun i början av 2005.

Inom gemenskapsmekanismen har det inrättats en förteckning över de resurser, experter och kontaktpersoner som finns att tillgå från medlemsländerna. Den databasen har sedan integrerats med den militära databasen som upprättats inom ESFP efter 11 september, 2001. Till EU:s civila styrkeregister har Sverige anmält räddningstjänstteam inom bl.a. områdena sök och räddning, transport, NBC, minröjning och miljösanering.⁵³ Meningen är att man så småningom ska kunna använda dessa resurser till att skydda befolkningen från effekterna av t.ex. en terrorattack eller naturkatastrof. Det finns alltså en mekanism som svarar på nödrop och ställer samman de resurser som efterfrågas. Vad som däremot saknas är ledningsstrukturer vilket är helt naturligt med tanke på subsidiaritetsprincipen.⁵⁴

Det finns en vilja att förbättra den räddningstjänst som man redan har inom unionen och inte bygga nya parallella strukturer. I sin skrivelse från april 2005 presenterar kommissionen en rad förslag på hur mekanismen ska kunna utvecklas och förbättras.⁵⁵ Förslagen på åtgärder som kan vidtas inom de nu existerande rättsliga ramarna är följande:

– förstärkt beredskap inom mekanismen

Man har föreslagit att varje land skall utveckla en slags förberedd modul med tränad civil räddningstjänstpersonal med olika kompetens som snabbt kan skickas ut tillsammans med andra länders färdiga moduler. Dessutom vill man ha en bättre uppfattning om tillgängliga civila räddningstjänstresurser inom medlemsländerna.

– ökad kapacitet för analys och utvärdering

– förbättrad samordning

Genom att man inom EU först samordnar sig internt kan det sedan ske en mer effektiv samordning inom FN. Vad det gäller stöd från militära resurser till biståndsinsatser så säger man att det efter flodvågskatastrofen uppstått behov att bättre säkerställa samordning mellan civila och militära parter. Där det kan anses vara nödvändigt och lämpligt enligt internationella riktlinjer *så måste mekanismen kunna lita på militära resurser som stöd.*

⁵³ Krishantering inom EU, <http://www.regeringen.se/sb/d/523/a/11756>, 2005-11-10

⁵⁴ Säkerhet och beredskap i Europeiska Unionen, Helén Jarlsvik och Kerstin Castenfors, KBM:s temaserie 2004:3, s. 40, 59

⁵⁵ Meddelande från Kommissionen till Rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén KOM (2005) 137 slutlig, ”Att förbättra gemenskapens räddningsmekanism”

– **bättre hjälp till EU-medborgare som drabbas av katastrofer i länder utanför unionen.**

– **förmåga att ge finansiellt stöd vid transporter av räddningstjänstresurser**

Genom förslaget skapas en ny möjlighet för beviljande av ekonomiskt stöd till beredskaps- och snabbinsatsåtgärder inom räddningstjänst.

Det humanitära katastrofbiståndet

ECHO är kontoret för humanitärt bistånd och har ansvar för att tillgodose behovet av humanitärt bistånd vid konflikter och katastrofer genom att kanalisera resurser från unionens nödhjälp. ECHO ingriper alltså inte direkt på fältet, utan biståndet distribueras och genomförs huvudsakligen av olika samarbetspartners. Insatserna är främst inriktade på utvecklingsländerna och syftet är att förbättra det omedelbara biståndet till människor i nöd, att rädda och skydda liv i naturkatastrofer, våldsamma konflikter, strukturella kriser och andra former av kriser. EU svarar för 55% av det internationella biståndet, varav 30% kommer från ECHO och 25% direkt från medlemsstaterna. Samma dag som tsunamin inträffade, den 26 december 2004, tilldelade ECHO 3 miljoner euro åt Internationella Röda korset. Fyra dagar senare tilldelade man ytterligare 20 miljoner euro åt UNICEF, WFP och WHO.⁵⁶

ECHO inrättades 1992 och har sedan dess varit verksam i över 100 allvarliga kriser runt om i världen. Kontoret har en budget på mer än 500 miljoner euro per år och kan tillhandahålla bl.a. läkarlag, minröjningsexperten, transporter och logistiskt stöd. Man samarbetar med över 200 partners i ett nätverk uppbyggt på ramavtal. För att kunna leverera mat och utrustning, upprätthålla räddningsteam och fältsjukhus såväl som tillfälliga kommunikationssystem, har avtal slutits med olika humanitära och icke-statliga organisationer t.ex. FN-organ och Röda korset. Man har även ett nära samarbete med WTO, Nato, OSSE, Europarådet och regionala organisationer i världen.⁵⁷

Insatserna som möjliggörs genom ECHO ska grunda sig på principerna inom den humanitära rätten. Dessutom strävar man inom ECHO efter att sköta finansieringen och genomförandet av insatserna med bästa möjliga kompetens och så att bästa möjliga effektivitet uppnås.⁵⁸ I och med det nya fördraget så kommer ECHO att bevaka händelseutvecklingen och försvara det humanitära utrymmet. Man strävar även efter att motverka blandningen av civil-militära uppgifter i humanitära kriser genom att fortsätta att förespråka FN:s principer samt se till att budskapet når de rätta aktörerna.⁵⁹

⁵⁶ Tidal waves in Asia –ECHO's response as of 4 January 2005, <http://www.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/1&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>

⁵⁷ Europa på väg, "En viktig aktör på den internationella arenan Europeiska unionens yttre förbindelser" 2004, <http://www.eu.int/comm/publications/booklets/move/47/sv.doc>, 2005-11-08

⁵⁸ ECHO Aid Strategy 2005, 2004-12-22, European Commission- ECHO

⁵⁹ Ibid.

En doktrin för mänsklig säkerhet i Europa

I december år 2003 bjöd den Höge representanten för GUSP, Javier Solana in en oberoende studiegrupp vars syfte var att komma fram till en gemensam syn på säkerhetspolitiken och ge råd angående dess utvecklingsmöjligheter. Gruppen lade i september 2004 fram en rapport med namnet ”A *Human Security Doctrine for Europe*”.⁶⁰ Rapportens innehåll kan komma att få stor betydelse för hur man väljer att utveckla sin krishantering både vad det gäller väpnade konflikter och naturkatastrofer i framtiden. Bland annat så pekar rapporten på en rad principer som man vill ska vara vägledande i framtida insatser. Principerna är: *företräddandet av de mänskliga rättigheterna, tydlig politisk auktoritet, multilateralism, ”bottom-up” perspektiv, regional fokus, användning av rättsliga instrument samt lämpligt användande av våld.* Vid ett seminarium med en av författarna till rapporten⁶¹ framhävde man de fem första principerna som de allra mest betydelsefulla.

Principerna medför att man i en operation först och främst ska ta hänsyn till de mänskliga rättigheterna. Att delge information till de drabbade är t.ex. mycket viktigt och något som oftast glöms bort. En tydlig politisk auktoritet är viktig för samordning av arbetet och man bör se till att stärka den lokala auktoriteten först om detta är möjligt. Att handla multilateralt betyder att aktörer går in med attityden att verka genom internationella organisationer och främjar koordinering. ”Bottom-up” perspektivet som på svenska handlar om att arbeta från så kallad gräsrotsnivå gör att man tar till vara kompetens och erfarenhet från de drabbade. Slutligen, regional fokus betyder att man inte bör stirra sig blind på ett land eller en konflikt utan ta med händelsen i ett sammanhang och försöka väga in betydelsen av geografiska faktorer.⁶²

⁶⁰ “A Human security doctrine for Europe”,

<http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/HumanSecurityDoctrine.pdf>, 2005-11-23

⁶¹ ”European CFSP and the response to the tsunami”, anteckningar från seminarium med Mary Kaldor, UD, Stockholm 18 november, 2005

⁶² Ibid.

3. EXEMPEL PÅ INTERNATIONELL KATASTROFHANTERING

I Sverige finns det ett väl etablerat system för hur Försvarsmaktens resurser kan användas i katastrofsituationer. Förmodligen kommer det inte att ske några större förändringar på nationell nivå vad det gäller detta, även om det i framtiden kan bli aktuellt att samarbeta mer med polisen än tidigare. På den internationella arenan kan bilden dock vara en annan. Försvarsmakten kan få nya uppgifter i de fall det handlar om katastrofhantering både inom och utanför FN och EU:s ramar.

Tidigare svårigheter vid katastrofbiståndsinsatser ledde till att FN OCHA och EU (kommissionen) beslutade att fastställa grundläggande principer mellan FN OCHA och verksamheten inom gemenskapsmekanismen och ECHO. Man beslutade i oktober 2004 att i situationer där båda parter (FN och EU) var inblandade i katastrofbistånd så skulle man försöka att samarbeta effektivt med tillgängliga resurser.⁶³ Generellt kan man säga att principerna visar på FN:s roll som central samordnare vid internationella biståndsinsatser. Vidare säger man att det är varje enskild stats uppgift att skydda sina medborgare i katastrofsituationer, men om resurserna inte räcker till så måste det internationella samfundet vara berett att agera.

Vanligtvis när man talar om katastrofbistånd så syftar man på det bistånd som ges från ekonomiskt mer resursstarka länder till dem som har det sämre ställt. Det senaste årets händelser här hemma och i USA har förändrat vårt sett att se på den saken. Under stormen Gudrun till exempel tog Sverige emot mobila elverk från Tyskland och Polen.⁶⁴ Svårigheterna för USA att ta emot hjälp efter orkanen Katrina tedde sig som en paradox man måste rätta till. Därför har den svenska regeringen nu gett SRV i uppdrag att titta på hur Sverige ska bli bättre på att kunna ta emot internationellt stöd i händelse av en katastrof. Generellt kan man säga att större kriser och konflikter inte sällan ger upphov till reformer och nya regleringar. Det återstår fortfarande att se exakt hur 2004- 2005 års påfrestningar kommer att påverka katastrofhantering på nationell och internationell nivå. På många håll i världen skrivs nu rapporter och utvärderingar efter flodvågskatastrofen i Sydostasien, en katastrof som har gett upphov till många frågetecken kring hur vi bäst använder våra gemensamma resurser.

Genom att titta lite närmre på två av de mest aktuella katastroferna ska vi nu belysa hur svensk militär kan involveras i internationella katastrofbiståndsinsatser. Trots att nämnda kriser inte handlar om krig eller konflikter så har militära resurser använts för att lösa vissa delar. Än så länge har den svenska delen varit en liten del av den totala insatsen. Dessutom kan ytterligare exempel från utländska militära insatser beskriva inom vilka områden militära resurser har visat sig vara betydelsefulla.

⁶³Kommissionens beslut om godkännande av skriftväxling mellan UNOCHA och Kommissionen om samarbete vid katastrofinsatser, Europeiska Unionens Officiella tidning, 2005-02-25, L 52/42

⁶⁴SRV:s webbplats, "Ökad förmåga att ta emot krisstöd", http://www.srv.se/templates/SRV_Page____15436.aspx, 2005-11-11

3.1. Orkanen Katrina i USA

Efter det att orkanen Katrina dragit fram den 1 september 2005 gick de amerikanska myndigheterna ut med en förfrågan om utländsk hjälp. Svenska Räddningsverket hade även kontakt med sin amerikanska motsvarighet OFDA (Office for Foreign Disaster Assistance). Den 2 september beslutade den svenska regeringen att ge i uppdrag åt SRV att samarbeta med berörda myndigheter för att bistå USA om de efterfrågade hjälp som man skulle kunna tillhandahålla. Beslutet skulle underlätta för SRV att agera snabbt vid behov. SRV skickade även ett erbjudande genom svenska ambassaden med vad man skulle kunna bistå med som vattenreningsverk, monteringsfärdiga hus för tillfälligt boende, sjukvårdsutrustning samt teknisk hjälp med att återställa telekommunikationerna. Med utgångspunkt i den allmänt ställda förfrågan fortsatte SRV att planera hjälpsändningar. Med hjälp av Försvarmakten förberedde man Herkulesplan med vattenreningsverk och personal som stod redo. Men hjälpen kom aldrig iväg eftersom de amerikanska myndigheterna inte hade möjlighet att ta emot den. Till slut sände man nätverksutrustning med Herculesplan som togs emot av personal från Ericsson. Med det var uppdraget för SRV med stöd från Försvarmakten avslutat den 15 september.

3.2. Flodvågskatastrofen i Sydostasien

Den svenska militärens bidrag till katastrofhanteringen i Sydostasien var geografiskt begränsad till Sverige och Thailand. Det sätt som samarbetet kom att föras på mellan SRV och Försvarmakten var på många vis unikt. På SRV:s huvudkontor i Sverige fanns en militär samverkansofficer som gjorde det lättare för den civila chefen att få det stöd han behövde för insatsen. Det verkar som att svensk militär arbetade på ett mycket flexibelt och av räddningsverket uppskattat sätt. Då man t.ex. samverkade med thailändsk militär på flygplatsen bar man militära kläder och när man ställde sig till förfogande under SRV bar man av SRV utdelade civila kläder och skyddsutrustning.⁶⁵ En av anledningarna till att arbetet löpte på så bra var att det aldrig var några tveksamheter kring vilken organisation som ledde insatsen – nämligen SRV.⁶⁶

Försvarmakten stödde förutom SRV även Rikspolisstyrelsen (RPS), Luftfartsverket (LFV) och Socialstyrelsen både på plats i Thailand och hemma i Sverige med personal, utrustning och transporter. Enligt FOI memo 1244 angående insatsen kan Försvarmaktens stöd vid denna svåra påfrestning anses ha varit ett lyckat exempel.⁶⁷ Eftersom en sådan här situation där så många svenska medborgare drabbas samtidigt utanför Sveriges gränser är mycket ovanlig uppstod det först förvirring med vad militären egentligen kunde bidra med. Rutiner och förfaranden upparbetades dock snart och de militära resurserna kom till stor nytta.⁶⁸

⁶⁵ Samtal med Lars Johansson, Operativa avdelningen, Räddningsverket, 2005-12-16

⁶⁶ Samtal med Kjell Larsson, Chef Internationella Avdelningen, Räddningsverket, 2005-11-24

⁶⁷ FOI Memo 1244, "Uppföljning av Försvarmaktens insats i samband med flodvågskatastrofen i Sydostasien", Mars 2005, Asplund P, Loe R, Ranhagen O, s. 4

⁶⁸ För en mer ingående beskrivning av vad som gjordes och till stöd för vilken myndighet, läs FOI memo 1244, 2005



Bild 3. Herkulesplan. (Foto: Försvarets bildbyrå/Mikael Hvinlund)

Militärt katastrofbistånd till den indonesiska provinsen Aceh

I den indonesiska provinsen Aceh spelade den indonesiska militären tillsammans med andra nationella militära styrkor en stor roll för räddningsinsatserna. Med tanke på det politiska läget i Aceh spekulerades det mycket kring vad som skulle kunna gå snett när provinsen översköldes av en ”ny våg” av internationella hjälpporganisationer, indonesisk militär och andra nationella styrkor. Trots en hel del samordningsproblem och meningsskiljaktigheter mellan de olika aktörerna så slog de flesta av farhågorna aldrig in och de militära resurserna visade sig vara mycket betydelsefulla.⁶⁹

Australien, Singapore och USA var tre av de elva nationer som bidrog med sitt militära stöd under ledning av en indonesisk generalmajor som koordinerade de militära räddningsoperationerna. Stödet bestod av att evakuera skadade med flygplan, tillhandahålla medicinsk personal och vattenreningsutrustning. Man flög in tonvis av utrustning för medicinsk vård, första hjälpen och materiel för att kunna sköta administrativa uppgifter. Tillsammans med WHO flög man även in rödakorsambulanser och personal för smittskyddskontroll från Singapore. Med hjälp av helikoptrar utförde man många räddningsoperationer men det kanske allra viktigaste var de fartyg som la till vid kusten för att utöka utrymmet för helikoptrar att landa på. I och med katastrofen hade provinsens landningsplatser minimerats samtidigt som flygtrafiken ökat markant med alla hjälpsändningar. Ett mobilt flygledningstorn sattes upp vid Banda Acehs flygplats för att underlätta trafiken. I ett tidigt skede var det alltså militären som stod för de flesta insatserna eftersom man hade tillgång till transporter.⁷⁰

⁶⁹ ”Between conflict and peace: tsunami Aid and Reconstruction in Aceh”, Kirsten E Schulze

⁷⁰ Ibid, s. 6

Lärdomar och möjligheter för Sverige

I Utrikesgruppens rapport till Katastrofkommissionen pekar man på flera lärdomar att ta med sig i det fortlöpande arbetet med en förbättrad krishanteringsförmåga.⁷¹ Bland annat kom man fram till att den svenska organisationsprincipen inte var fullt tillräcklig i det speciella fallet. Det finns därmed behov att förändra nuvarande struktur för att kunna möta hot av den här sorten i framtiden. Just uppdelningen mellan strategiskt och operativt arbete är något som Katastrofkommissionen i sin rapport om logistikrelaterade frågor framhåller som synnerligen viktig.⁷² Behovet av lednings- och logistikfunktioner är antagligen störst i det initiala skedet av en kris då de kanske viktigaste besluten tas och de mest betydelsefulla riktlinjerna dras upp. Det finns mycket som pekar på Försvarmakten som möjlig och önskvärd rolltagare av en sådan funktion enligt författarna till rapporten. ”Att Försvarmakten har de största personella, strukturella och tekniska förutsättningarna att leda den logistiska insatsen vid en krissituation där många svenskar drabbas utanför Sveriges gränser torde stå utom tvivel.”⁷³ Man grundar den idén på tanken att tack vare att Försvarmakten redan har ledningscentraler krävs det relativt lite för att bygga upp och bemanna till exempel ett centrum för logistisk krishantering och information – ett så kallat EPIC (Emergency planning and Information Center). Man anser att en möjlig utveckling av Försvarmakten som logistisk ledare i en krissituation skulle passa väl in med Försvarmaktens övriga verksamhet av i dag och hänvisar till följande fyra punkter (något förkortade här):

- Genom kravet på territoriell beredskap krävs det att Försvarmakten har en fungerande organisation som alltid står i beredskap.
- Genom det internationella engagemanget med såväl mindre personella enheter som hela förband på ett flertal områden i världen har Försvarmakten uppbyggda strukturer för att operativt leda och genomföra uppsättandet av, och stöd till dessa enheter.
- Genom utvecklandet av Battle group-konceptet inom EU ställs ökade krav på att Försvarmakten utvecklar sin logistiska förmåga. För att klara uppgiften krävs det en ökad samordning och utvecklad struktur gentemot andra organisationer och privata företag.
- Genom de uppgifter som Försvarmakten har och genom det rollspel som utvecklats med andra myndigheter finns det såväl inom ledningsstrukturen som inom de operativa genomförandestrukturerna väl utvecklade branschkunskaper inom logistikområdet.

⁷¹Rapport från Utrikesgruppen,
[http://www.katastrofkommissionen.se/images/stories/rapport/rapport_utrikesgruppen_20050629pdf,](http://www.katastrofkommissionen.se/images/stories/rapport/rapport_utrikesgruppen_20050629pdf,2005-10-25)
2005-10-25

⁷²Rapport från Logistikgruppen,
http://www.katastrofkommissionen.se/images/stories/utrappport/utr_rapport.pdf 2005-10-25

⁷³ Ibid, s. 14 (15)

4. SVENSK KATASTROFHANTERING

Enligt Regeringens proposition "Vårt framtida försvar" ska Försvarsmakten klara av hela skalan av krishanteringssuppgifter vilket innebär förtroendeskapande, konfliktförebyggande, humanitära, fredsbevarande och fredsframtvigande insatser. Möjligheten att ge stöd vid fredstida krishantering styrs av en rad regelverk, lagar och förordningar. Förvaltningslagen säger att varje myndighet ska lämna hjälp till andra myndigheter inom ramen för den egna verksamheten. Det är den tillfrågade myndigheten som avgör om det finns resurser och förmåga.⁷⁴

Den svenska regeringen har tre olika verktyg för att bedriva sin politik angående humanitärt bistånd, nämligen opinionsbildning och diplomati, finansiellt stöd till humanitära organisationer som genomför humanitära biståndsinsatser samt beredskap att medverka med statlig personal och egendom.

Förutom det humanitära anslaget om ca 1,5 miljarder kronor som disponeras av Sida, kanaliserar UD årligen biståndsmedel om ca en miljard kronor till bland andra UNHCR, till OCHA samt till WFP.⁷⁵ Den helt övervägande delen av de svenska bidragen tar sig formen av finansiellt stöd för särskilda appeller från FN-systemet och Röda korset.⁷⁶ Som exempel kan nämnas den appell om nödhjälp som ledde till att SRV sände ner 300 tält och ca 13000 filter till Pakistan den 10 oktober 2005. Uppdragsgivare var UD och finansiär Sida. Den 15 oktober upprättade SRV ett basläger för ett 60-tal FN-tjänstemän i Pakistan. Uppdragsgivare var WFP och finansiär Sida.⁷⁷ Bidrag ges dock även genom enskilda organisationer, såväl svenska som internationella.

Försvarsmakten kan även medverka vid utbildningar som den av Sida planerade utbildningen "Advanced Training Program on Humanitarian Action"⁷⁸. Behovet för detta kommer av den generella trenden som visar att internationella organisationer allt mer arbetar i katastrofmiljöer i dag. Sverige har en mängd enskilda organisationer som är aktiva inom den här typen av verksamhet. För att höja kapacitetsförmågan hos samtliga aktörer som är aktiva i en katastrofinsats kan en sådan utbildning vara lämplig. Dessutom har regeringen genom sin proposition *Gemensamt ansvar- Sveriges politik för global utveckling* (maj 2003) uttryckt sin vilja att bredda den internationella resursbasen vilken inkluderar insatser i kris- och konfliktmiljöer.

Behovet av militära resurser och kompetens uppstår ofta vid civila insatser i samband med katastrofer som jordbävningar, översvämningar och andra allvarliga situationer.⁷⁹

⁷⁴ Förvaltningslagen, 1986:223, 6§

⁷⁵ Utrikesförvaltningens hantering av följderna av flodvågskatastrofen i Asien –en preliminär redovisning, Utrikesdepartementet Promemoria 2005-02-15

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ SRV:s webbplats, pågående insatser: Pakistan,

http://www.srv.se/templates/SRV_news____15189.aspx 2005-10-28

⁷⁸ Advanced Training Program on Humanitarian Action,

<http://www.sida.se/Sida/jsp/polopoly.jsp?d=4359>

⁷⁹ "Säkerhet i en ny tid", SOU 2001:41, s. 260

Nationellt har Försvarsmakten lång erfarenhet av att stödja andra myndigheter vid hantering av den typen av katastrofer. Även stödet till polisen har aktualiserats under det senaste året.⁸⁰ De nationella erfarenheterna kan vara intressanta att ta till vara när krishantering inom EU och FN nu diskuteras flitigt efter den senaste tidens katastrofer.

4.1. Svenskt försvar och krisberedskap i förändring

Vår säkerhetspolitiska situation har präglats av att vi under en mycket lång period har fått leva i fred. Inte desto mindre så var vårt samlade försvar länge inställt på att skydda oss från hotet i öst. Fokus var helt inställt på *kriget* och det civila försvarets uppgift var att stödja den militära insatsen i händelse av krig. Vår säkerhet kunde delas upp i två sfärer, dels den nationella som skulle försvaras med militära medel, dels individens säkerhet som räddningstjänst och sjukvård var ansvariga för.⁸¹ I dag ser situationen annorlunda ut och man fokuserar mer på det man kallar *svåra påfrestningar på samhället i fred*⁸². Vi har sålunda gått mot en utveckling där den militära resursen används som stöd till den civila insatsen i en kris, alltså ett omkastat förhållande från hur vi tidigare såg på uppställningen av vårt försvar. Utvecklingen kommer att bero lite på hur man väljer att definiera begreppet *säkerhet* och vilka medel man väljer för att skydda den. Genom att använda sig av bredare definitioner har man gett ordet *säkerhet* en djupare och långt mer komplicerad innebörd.



Bild 4. Försvarets Superpuma. (Foto: Försvarets bildbyrå/Peter Liander)

⁸⁰ "Polisens behov av stöd i samband med terroristbekämpning", Betänkande av stödutredningen 2005, SOU:2005:70

⁸¹ Ur anteckningar från seminariet "Samhällets Säkerhet och skydd", Bengt Sundelius, 2005-10-20, FHS, Stockholm.

⁸² Regeringens proposition 2004/05:5 "Vårt framtida försvar - Försvarspolitisk inriktning 2005-2007", <http://www.regeringen.se/sb/d/526>, 2005-10-24

Sveriges kanske största reform av försvaret startade i och med propositionerna "Förändrad omvärld omdanat försvar" (1998/99:74), och "Det nya försvaret" (1999/2000:30) som Riksdagen ställde sig bakom 1999 respektive år 2000. Det brukar beskrivas som att utvecklingen har gått från ett volymmässigt stort invasionsförsvar till ett mindre, rörligt och flexibelt insatsförsvar som både ska kunna försvara Sverige och medverka vid internationella insatser. Fokus ligger på en förbättrad förmåga att hantera påfrestningar för Sverige som kan uppkomma på grund av kriser och konflikter i ett allt större "närområde". Arenan är inte längre bara svensk mark, nu pratar man om det europeiska rummet⁸³ som inkluderar länderna inom EU såväl som de aspirerande medlemsländerna samt Kaukasus, Centralasien och Afrika.

Vid Folk och Försvars Rikskonferens den 16 januari 2005 sa utrikesministern i sitt anförande att *"skyldigheten att skydda människan, individen måste stå i fokus i vår säkerhetspolitik"*, *"Förmår vi inte ta ansvar för den mänskliga säkerheten, uppnår vi aldrig heller säkerhet för Sverige eller för vår omvärld"*. I Regeringens proposition "Vårt Framtida Försvar" från 2004 beskrivs de säkerhetspolitiska hoten som stater i upplösning, organiserad brottslighet, spridning av massförstörelsevapen och terrorism.⁸⁴ Reformarbetet är inte klart ännu. Anpassningsprocessen fortgår i takt med att olika hotbilder uppstår och förändras. Försvarsberedningen följer den internationella säkerhetspolitiska utvecklingen och kommer i januari 2006 att lämna ett förslag på en strategi för en samlad syn på säkerhet samt ge sin syn på samhällets krishantering. I mars år 2006 planeras Krisberedskapspropositionen vara färdig⁸⁵ och med den är det tredje och sista steget taget i det reformarbete som startade i slutet av 1990-talet. Syftet med detta är att skapa en förnyad säkerhetsstrategi vad det gäller såväl det operativa arbetet som forskning för att skapa ett mer robust samhälle. Det finns mycket som tyder på att vi i framtiden även kommer att räkna med naturkatastrofer som ett hot mot vår säkerhet.

Förhållandet mellan civil och militär verksamhet

I kriser och konflikter med våldsamma inslag på den internationella arenan har militära resurser haft en betydande och naturlig roll. Fredsbevarande och fredsstödjande insatser runt om i världen har gradvis blivit mer och mer komplicerade samtidigt som det civila inslaget har ökat. När målet för en mission inte längre endast är att skilja två stridande parter åt utan även inbegriper att återuppbygga ett samhälle med fungerande administration, respekt för mänskliga rättigheter och möjlighet till försoning för att bara välja några aspekter ur dagens moderna missioner – så blir uppgiften så mycket större. Civila aktörer träder in på arenan och måste samsas om utrymmet tillsammans med militära aktörer. Detta har mycket enkelt förklarat lett till att gränsdragningen

⁸³ Krisberedskapsmyndighetens hemsida, Broschyrer och Faktablad, 2005, "Konflikter i det europeiska rummet: trender, förebyggande åtgärder och lösningar"
http://www.krisberedskapsmyndigheten.se/EPiBrowser/Publikationer/Faktablad%20och%20broschyrer/Forskningsprojekt/forsk_konflikter_eu-rum_2005.pdf

⁸⁴ Regeringens proposition 2004/05:5 "Vårt framtida försvar - Försvarspolitisk inriktning", s. 14

⁸⁵ FOI Memo 1448, oktober 2005, "Sammanställning av diskussionsunderlag kring det operativa krishanteringssystemet", Percy Hartoft, Lisa Hörnsten Friberg, Maria Wahlberg, s. 7

mellan olika ansvarsområden blivit otydlig och en rad frågor angående samarbete och koordinering har uppstått.

Den svenska försvarsmaktens attityd till så kallad civil-militär samverkan tycks visa på en vilja att hålla fast vid mer renodlade uppgifter. De doktriner som finns på området stödjer den striktare utvecklingen.⁸⁶ Det är de civila organisationerna som sköter civila frågor och militära resurser används för att ombesörja säkerheten i ett aktuellt område men kan även fungera som stöd till civila projekt.

Av säkerhetsskäl är åtskillnaden mellan de civila och militära aktörernas uppgifter mycket viktig då humanitära insatser genomförs i en väpnad konflikt. Det får aldrig råda några tvivel om deras respektive roller. Men när det gäller naturkatastrofer och andra fredstida kriser är de inte lika angeläget att de humanitära insatserna genomförs av civila aktörer.⁸⁷ Försvarsmakten har inget eget bemyndigande att ge stöd till annan myndighet när det gäller insatser som sker *utomlands*. Vid sådana tillfällen ges därför militärt stöd alltid på uppdrag av regeringen⁸⁸

Statens Räddningsverk

Statens räddningsverk har av regeringen fått uppdraget att upprätthålla beredskap för internationella katastrof- och biståndsinsatser. Man har därmed en väl utbyggd beredskap att bistå FN- och EU-systemet i händelse av naturkatastrof. En officiell förfrågan kan inkomma till SRV från ett annat land, ett FN-organ, EU eller Sida. Vanligtvis så fattar regeringen beslut därpå men i katastrofsituationer där tiden är mycket knapp kan SRV:s generaldirektör själv besluta om insats och de formella besluten tas då i efterhand. En förfrågan och finansiering kan även komma från andra organisationer som WFP. Med finansiering genom Sida, FN eller EU agerar SRV regelbundet på förfrågningar om tekniskt, logistiskt och personellt stöd i akuta situationer. Det kan röra sig om att omedelbart sända expertis inom logistik, samordning eller behovsanalys till ett akut katastrofområde. SRV har under många år haft ett gott samarbete med Försvarsmakten både vad det gäller stöd med materiel som tält och sovsäckar eller flygtransporter till rent personella resurser för internationella katastrofinsatser. Uppdragens utformning styrs från värdlandets begäran och av direkt beslut från den svenska regeringen⁸⁹ Det är SRV som beslutar vad som behövs inför en insats och man betalar Försvarsmakten för det stöd som erhålls.

I SRV:s personalpool finns militärer vilka ofta är en uppskattad grupp med goda kunskaper särskilt i logistik samt förmåga till ledning och samordning på taktisk nivå.

⁸⁶ För vidare information om doktriner och koncept vad gäller civil-militär samverkan, se Wahlberg, M. FOI Memo 1597

⁸⁷ Regeringens skrivelse 2004/05:52, "Regeringens politik för humanitärt bistånd", s.10

⁸⁸ Sammanfattning av Försvarsmaktens insatser,

<http://www.mil.se/krisinfo/article.php?c=art&id=12944&do=print> , 2005-12-15

⁸⁹ "Vanliga frågor till Räddningsverket", http://www.srv.se/templates/SRV_Page_____15219.aspx, 2005-10-28

Den militära personalen agerar då under SRV:s ledning och bär följaktligen *civila* kläder.⁹⁰

EU har på senare tid infört stora förändringar i sitt system att svara på katastrofer. Nu ligger man strax efter FN vad det gäller att snabbt skicka ut nödrop till medlemsländerna efter en katastrof. Den uppgift som växer mest för SRV är den logistiska delen. Just vad det gäller ledning på taktisk nivå och logistiska frågor så har SRV:s verksamhet byggts upp enligt den militära modellen – därför har man stor nytta av personal med militär kompetens.

Det internationella engagemanget har blivit en viktig del av SRV:s arbete, och fler än 1 200 personer har sedan det första uppdraget 1988 varit ute på uppdrag av olika karaktär i ett 60-tal länder.⁹¹ I mars 2006 beräknar man att SRV:s nya avdelning för internationell verksamhet ska stå klar i Kristinehamn. Verksamheten kommer att ha följande huvuduppgifter:

- Beredskap och genomförande av internationella biståndsinsatser.
- Upprätthålla stärkt förmåga att undsätta svenska medborgare i nöd utomlands.
- Operativ medverkan i det förtroendeskapande och säkerhetsfrämjande samarbetet.⁹²

4.2. Katastrofhantering i Sverige

Svensk militär har länge använts inom Sveriges gränser vad det gäller katastrofarbete. Ett exempel är snökaoset i Gävle vintern 1998 då räddningstjänsten begärde in bandvagnar och helikoptertransporter. Det visade sig snart att bandvagnarna var outhärliga, vissa utrustades även till brandfordon.⁹³ 1999 utkom en rapport från dåvarande FOA "Militärt deltagande i insatser vid katastrofer i Sverige 1986-1997". Där analyseras 12 nationella olyckor bestående av brand, epidemi, explosioner, oväder, farligt gods, färjeolyckor, skred och översvämningar samt radioaktivt nedfall. De resurser som militären kunde bistå med var bland annat, bandvagnar, övriga terrängfordon, evakueringspersonal, sambandsutrustning, elverk, matlagings- och -uppvärmningsutrustning, snöslungor och kanske främst "armar och ben" till att utföra uppgifter som krävde stora resurser exempelvis hantering av motorsågar. Vad som är slående när man ser på den militära medverkan vid hanteringen av dessa olyckor är att hjälp ofta fanns att få på nära håll till själva olycksplatsen. Den närheten har nu delvis försvunnit i och med att flera regementen och förband har antingen förflyttats eller lagts ned.

⁹⁰ Samtal med Kjell Larsson, chef Internationella och Operativa avdelningen, räddningsverket, 2005-11-24

⁹¹ SRV, "Hjälpinsatser", http://www.srv.se/templates/SRV_AreaPage___1345.aspx, 2005-10-20

⁹² Räddningsverkets webbplats, "Start i Kristinehamn", http://www.srv.se/templates/SRV_Page___14905.aspx, 2005-10-31

⁹³ FOA-R—99-01178-505-SE, februari 1999, Underlagsrapport, "Kommunal ledning i samband med snöovädret i Gävle december 1998", Lotta Ryghammar m.fl. s.27



Bild 5. Samverkan i vintertid (Foto: Försvarets bildbyrå/Eilert Gezelius)

En av rapportens slutsatser är också att det fanns fog för att tro att kommuner med egna regementen hade lättare att få tillgång till militära resurser beroende på informella kontaktvägar.⁹⁴ Där efterfrågas också en klar struktur för när, var och hur militära resurser bör användas för att nå bästa möjliga nytta. Dessutom poängteras det att det inte alltid är de stora händelserna med direkt fara för människoliv som kräver de största resurserna. Som exempel anges ett oljeutsläpp som inträffade 1990 då 200 värnpliktiga arbetade under två veckors tid.

I förordningen 2002:375 om *Försvarmaktens stöd till civil verksamhet* beskrivs Försvarmaktens roll som *stöd* i tider av svåra påfrestningar för samhället i fred.⁹⁵ Stödet innebär att Försvarmaktens resurser kan användas i arbetet med att förebygga och hantera katastrofer och kriser som natur och miljökatastrofer samt större flyktingströmmar. Försvarspropositionen 2004/05:5 understryker dock att huvuduppgiften är förmågan att kunna föra väpnad strid. Det är bara genom hemställan om stöd från andra myndigheter eller beslut från regeringen som Försvarmakten kan agera enligt gällande regelverk och då i mån av förmåga. Den ordinarie verksamheten skall inte få "lida" på grund av att man ägnar sig åt en för Försvarmakten icke- dimensionerade uppgift. Vid flera tillfällen de senaste åren har dock Försvarmakten fått agera stöd vid sådana insatser. Det är inte särskilt troligt att man skulle neka en myndighet sitt stöd

⁹⁴FOA-R—99-01178-505-SE, februari 1999, Underlagsrapport, "Kommunal ledning i samband med snöovädret i Gävle december 1998", Lotta Ryghammar m.fl. s.47

⁹⁵ Som är ett av Försvarsdepartementets ansvarsområden, <http://www.regeringen.se/sb/d/514/a/3225>
Svåra påfrestningar kan sägas vara olika typer av extrema situationer, som utvecklas från till exempel en olycka, en naturkatastrof eller ett sabotage till att omfatta flera delar av samhället. Tillståndet innebär att det uppstår allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner eller att grundläggande värden i samhället hotas." <http://www.regeringen.se/sb/d/495/a/11688>, 2005-10-27

men beroende på när en katastrof inträffar så varierar tillgången på materiel och personal.⁹⁶

Att militära resurser sätts in i katastrofsituationer inom Sveriges gränser är alltså ingenting nytt eller konstigt. Förfarandet är dessutom väl reglerat enligt nedanstående lagar, förordningar och beslut vilka även gäller när det handlar om internationell katastrofhantering.⁹⁷

- Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Försvarmakten
- Förvaltningslagen (1986:223)
- Lagen om skydd mot olyckor (2003:778) (Ersatte 1 januari 2004 den gamla Räddningstjänstlagen)
- Lag om ändring i sekretesslagen (2003:779)
- Förordningen om försvarmaktens stöd till civil verksamhet (2002:375)
- Förordningen med instruktion för Försvarmakten (2000:555)
- Hemvärnsförordningen (1997:146)

Följaktligen finns exempel på att svensk katastrofhantering har haft stor nytta av militära resurser i Sverige. Det är ett samarbete mellan myndigheter som har fungerat väl och som inte ifrågasätts för tillfället. En av anledningarna till att man har haft ett så lyckat samarbete mellan civil och militär verksamhet i svenska katastrofinsatser kan delvis ha varit att man har haft resurserna utspridda över landet. Närhet och tillgång tycks alltså ha varit klara fördelar och underlättat samarbetet. Enligt den statliga utredningen från 2001, SOU 2001:41 så är det önskvärt att öka det civil-militära samarbetet under civil ledning i humanitära biståndsinsatser utomlands. Man anser där att detta kan ske utan att de humanitära principerna ifrågasätts. Ett av skälen som anges är att detta skulle kunna bidra till svensk kompetensutveckling för att hantera svåra kriser i oväntade miljöer. Man föreslår vidare en inventering av de förvaltningsmässiga hinder som kan finnas för ett sådant ökat samarbete, samt att man gör det möjligt för de civila myndigheterna att överblicka det militära försvarets möjligheter och hinder i frågan. Den här underlagsrapporten kan ses som ett litet steg på vägen.

⁹⁶ FOI memo 1244, 2005, "Uppföljning av Försvarmaktens insats i samband med flodvågskatastrofen i Sydostasien", Asplund P, Loe R, Ranhagen O, s. 8

⁹⁷ För att läsa lagtexterna i fulltext besök Rättsnätet: www.notisum.se

5. AVSLUTANDE DISKUSSION

Det framkommer att det finns ett antal knäckfrågor vid hanteringen av internationella katastrofer, och speciellt i de fall där militär medverkar med resurser.

Användningen av internationella militära resurser i katastrofinsatser har en tendens att ske ad hoc. Det vill säga militären rycker in och löser problem eftersom de ändå finns på plats och har ofta andra möjligheter än de civila organisationerna att utföra vissa uppgifter, t.ex. transporter och kommunikationer. Det tycks som att det i Sverige fortfarande råder viss osäkerhet angående vilka resurser som faktiskt finns att tillgå. I takt med att Försvarmakten drar ner och de militära styrkorna krymper och utformas speciellt för väpnad strid så kommer deras förmåga att ingripa i kriser som naturkatastrofer att bli mindre. Samtidigt finns ett stort sug efter militära resurser, t.ex flygplan, logistik och kommunikation, och finner man bara former för hur detta skall fungera torde Försvarmakten få större möjligheter att verka i internationell katastrofhantering. Vill man även i framtiden använda militären till att lösa vissa problem inom fredstida katastrofinsatser så bör regleringar och beslut mer tydligt peka på detta och hjälpa till att forma en struktur som bäst passar ändamålet.

Ledning

I förordningen om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet ges det generellt ganska stort utrymme till att ge stöd till civil verksamhet. När det gäller personal så ska den enhet som lämnas som stöd till civil verksamhet stå under befäl av en militär chef.⁹⁸ Som tidigare beskrivits så använder sig SRV av militär personal genom sin personalpool men då ställer vederbörande upp som civil person och ingår i gruppen under SRV:s ledning. Det behöver klargöras hur ett eventuellt utökat samarbete eller samverkan skulle komma att påverka ledningsstrukturerna. I och med Katastrofkommissionens arbete har det som vi har sett uppkommit förslag på att Försvarmakten skulle kunna ges en större roll vad det gäller den logistiska ledningen i liknande katastrofsituationer. Det här är en fråga som just nu bidrar till en del förändringar inom svensk krisberedskap och det är ännu för tidigt att säga något om resultaten.

Civil/militära kulturkrockar

I fredsbevarande och fredsfrämjande insatser är det kontroversiellt för militär personal att utföra civila uppgifter. Det verkar som om detta dilemma även gör sig gällande vid naturkatastrofer och liknande kriser. Av rädsla för sammanblandning är civila aktörer vanligtvis mycket tveksamma till att använda sig av militärer. Civila aktörer som varit verksamma i krisinsatser vid väpnade konflikter har ibland beskrivit det som att det finns vissa samarbetsvårigheter i relationerna med militär personal. Man upplever det som att militär personal tar för mycket eget initiativ och ”pekar med hela handen” utan att lyssna tillräckligt på de civila aktörernas åsikter.

⁹⁸ Förordning 220:375 om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet, 11 §

Ett annat problem med att använda militär personal i fredstida krishantering kan vara att man inom den militära organisationen saknar viss kunskap angående grundläggande humanitärt bistånd som har att göra med biståndsproblematiken. Man tar inte alltid med i beräkningen hur en ”hjälpinsats” kan komma att skada de drabbade i ett längre perspektiv. Det här är ett område som på engelska ofta refereras till do no harm-principen - att man inte ska orsaka (ofrivillig) skada med sina hjälpinsatser.⁹⁹

Däremot hyser många civila stor respekt för den militära kompetensen som säkert skulle kunna komma till nytta i en fredstida insats. I Aceh efter tsunamin rådde det stor misstänksamhet inte bara mellan de indonesiska militära styrkorna och de internationella enskilda organisationerna (INGO:s) men också mellan utländsk militär och INGO:s. Vissa civila aktörer tyckte inte att militärer skulle involvera sig med humanitärt bistånd eftersom man ansåg att de inte skulle klara av att kombinera sin militära roll med räddningsarbete. Man ansåg att de hade dolda agendor och bara var ute efter att få gott anseende åt sig själva.¹⁰⁰ Motsvarande så hördes en del röster från militärt håll som klagade på att de enskilda organisationerna var dåligt koordinerade och ineffektiva ”välgörare” med attitydproblem eftersom de såg sig själva som de enda kapabla att ge hjälp och att alla i uniform var fienden.¹⁰¹

Det är viktigt att militära och civila aktörer lär sig hantera det här dilemmat och skiljer på vad som hör till de kulturella skillnaderna i de två olika organisationskulturerna och vad som faktiskt har betydelse för insatsens målsättning och alla de inblandades säkerhet. FN och EU:s vilja att basera katastrof- och krishanteringsinsatser på Oslo Guidelines och MCDA Guidelines visar att man är medvetna om problemet och tar ställning till vilka regler som ska gälla i den här typen av insatser. *A Human Security Doctrine for Europe*¹⁰² som har förklarats lite närmre tidigare kan vara ett ytterligare kliv för EU att skapa sig ett fungerande gemensamt förhållningssätt.

Bristande resurser

Enligt förordningen om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet har Försvarsmakten goda möjligheter att ge stöd med sina resurser. I praktiken hindras ofta Försvarsmakten från att t.ex. delta vid gemensamma övningar på grund av bristande ekonomiska förutsättningar.¹⁰³ Försvarsmaktens åtagande inom EU Battle Group är en av många uppgifter som kan komma att bli ganska krävande i framtiden. Även om man har resurser som skulle kunna komma väl till pass vid en katastrof så finns inte dessa resurser att tillgå årets alla dagar och dessutom med kort varsel. Statens räddningsverk arbetar med att göra snabba insatser, ofta tar det endast 2-12 timmar

⁹⁹Angående ”Do no harm”, läs tex. artikel:

<http://www.alertnet.org/thefacts/reliefresources/562012.htm>, 2005-12-08

¹⁰⁰”Between conflict and peace: Tsunami Aid and Reconstruction in Aceh”, Kirsten E Schulze, s. 8

¹⁰¹”Ibid

¹⁰²”A Human Security Doctrine for Europe”, September 2004,

<http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/HumanSecurityDoctrine.pdf>

¹⁰³Yttrande från Länsstyrelsen Uppsala län angående SOU 2003:32, ”Vår beredskap efter den 11 september”

http://www.c.lst.se/upload/Krisinformation/Dokument/V%C3%A5r_beredskap_efter_den_11_september.pdf

innan man kan påbörja arbetet. Försvarsmakten har inte möjlighet att agera lika snabbt vid internationella händelser.¹⁰⁴

5.1. Inför framtida studier

Den här underlagsrapporten innehåller en presentation av internationellt fredstida katastrofarbete i de fall där FN och EU hanterar katastrofer. Ett naturligt nästa steg vore att analysera hur det i praktiken har fungerat att använda sig av militärt stöd i dessa insatser, samt att utöka studien till att innefatta även andra aktörer som OSSE i de fall de är deltagande. Kanske en jämförelse mellan svenska och andra nationers militära insatser i fredstida katastrofinsatser vore intressant? På så sätt skulle man möjligen kunna utröna huruvida det finns en ”svensk modell” för detta arbete.

Det borde finnas stora skillnader mellan det katastrofbistånd som ges till katastrofområden *präglade* av konflikter, där katastrofen uppstått *på grund av* våldsamma konflikter eller områden som drabbats av *naturlik katastrof*. Att systematiskt redogöra för och analysera de olika karakteristiska dragen för dessa typer av insatser skulle även det kunna vara av intresse för Försvarsmakten. Dessutom är verkligheten sällan uppdelad på det här viset. Hur kan Försvarsmakten medverka i en situation där naturkatastrof inträffat i ett område präglat av konflikt? I sådana situationer har ju militären ofta ett negativt symboliskt värde.

Ett annat förslag till vidare studier är att mer ingående jämföra FN:s och EU:s delvis liknande strukturer för katastrofbistånd. Fokus bör vara på civil- militär samverkan i katastrofinsatser.

Den underliggande, dominerande frågan rörande ämnet måste dock vara *varför?* Varför bör man använda militära resurser till att hantera fredstida katastrofer som jordbävningar och översvämningar? På vilket sätt är militärens medverkan värdefull för insatsen i sin helhet? Att civila och militära myndigheter har haft ett gott samarbete vad gäller att hantera kriser inom nationens gränser kan nog de flesta hålla med om. Att militära resurser var betydelsefulla i arbetet efter tsunamin både på hemmaplan och på plats i Thailand är det nog heller ingen som vill bestrida. Men frågan är om man skall *vidareutveckla* den här kompetensen så som det föreslås från vissa håll? Betyder vår nya definition av säkerhet ett utökat samarbete mellan exempelvis SRV och Försvarsmakten? Finns det uppgifter inom fredstida katastrofhantering som Försvarsmakten är bättre lämpad för än de civila aktörerna? Det torde vara av intresse att följa debatten på EU och FN nivå under den kommande perioden angående katastrofberedskap. Sverige har tidigare profilerat sig angående ökat civilt kapacitetsuppbyggande inom EU:s säkerhets- och försvarspolitik. Kanske kan nästa steg vara utökad civil-militär samverkan vid fredstida katastrofinsatser?

¹⁰⁴ Samtal med Lars Johansson, Operativa enheten, SRV, 2005-12-16

REFERENSER

Artiklar och rapporter

”ESFP- Europeiska säkerhets- och försvarspolitiken”, Fredrik Müller-Hansen, skrift från Fakta och Bakgrund, Folk och Försvar, 2005

FOA-R-99-01060-170-SE, Militärt deltagande i insatser vid katastrofer i Sverige 1986-1997, underlagsrapport, Henrik Christiansson, februari 1999

FOA-R-99-01178-505-SE, Kommunal ledning i samband med snöovädret i Gävle december 1998, underlagsrapport, Lotta Ryggghammar, Styrbjörn Lindow, Bo R Svensson, juli 1999

FOI Memo 1244, Uppföljning av Försvarsmaktens insats i samband med flodvågs-katastrofen i Sydostasien, Patrik Asplund, Richard Loe, Olof Ranhagen, mars 2005

FOI memo 1257, Säkerhetssektorreformer. Carolina Sandö, april 2005.

KBM's temaserie, 2004:3, Säkerhet och beredskap i Europeiska unionen, Helén Jarlsvik, Kerstin Castenfors, Krisberedskapsmyndigheten, 2004

”Sveriges och Europas försvar”, Utrikespolitiska institutet, Jan Joel Andersson, s. 49, 2005

Propositioner, regleringar och offentligt tryck

DS 2004:52 Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa

Faktablad Budgetproposition 2006, Försvar samt beredskap mot sårbarhet

Förordning med instruktion för Försvarsmakten, SFS 2000:555

Förordning om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet,

Svensk författningssamling (SFS) 2002:375

Förvaltningslag, SFS 1986:223

Hemvärnsförordning, SFS 1997:146

LSO- Lag om skydd mot olyckor, SFS 2003:778

Planeringsanvisningar för Försvarsmaktens budgetunderlag för år 2007, Regeringsbeslut 10, Försvarsdepartementet

Proposition 2004/05:5 Vårt framtida försvar

Regeringens Skrivelse 2004/05:52 Regeringens politik för humanitärt bistånd

Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Försvarsmakten, Regeringsbeslut 8, 2004-12-22

SOU 2001:41 Säkerhet i en ny tid, Betänkande från Sårbarhets- och säkerhetsutredningen

SOU 2005:104 Sverige och tsunamin - granskning och förslag, katastrofkommissionens huvudrapport

- Rapport från Utrikesgruppen angående frågor om utrikesförvaltningen och dess roll i krishantering med internationell bakgrund, Expertrapport till Kommissionen för utvärdering av nationell krishanteringsförmåga med anledning av naturkatastrofen i Asien, 2005- 06-29

- Logistikrelaterade frågor efter tsunami- katastrofen, rapport från logistikgruppen, 005-10-17

SOU 2005:70 Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning

Yttrande, Länsstyrelsen Uppsala län angående betänkandet SOU 2003:32 Vår beredskap efter den 11 september,

http://www.c.lst.se/upload/Krisinformation/Dokument/V%C3%A5r_beredskap_efter_den_11_september.pdf

Internationellt offentligt tryck, tal och policydokument

“A Human Security Doctrine for Europe”, The Barcelona report of the study group on Europe’s Security Capabilities, 2004

Uppföljningsrapport till Barcelonareporten, Between Conflict and peace: Tsunami Aid and Reconstruction in Aceh, Kirsten E Schulze, London School of Economics, november 2005

Civil-military relationship in complex emergencies. IASC-reference paper, 28 juni 2004

Communication from the commission to the council, the European Parliament, the European economic and social committee and the committee of the regions, Reinforcing EU disaster and crises response in third countries, COM(2005) 153 final, 2005-04-20

Europeiska Unionens officiella tidning, L 52/42, 2005-02-25, Kommissionens beslut av den 27 oktober 2004 om godkännande av skriftväxling mellan FN:s Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA) och Europeiska gemenskapernas kommission om samarbete vid katastrofinsatser

Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för miljö, EU – focus på räddningstjänsten, Belgien, 2002

ECHO Aid Strategy 2005, Europeiska kommissionen

European Security Strategy -A secure Europe in a better world, Rådet, 2003

Förslag till Rådets Förordning om inrättandet av ett snabbinsats- och beredskapsinstrument för allvarliga olyckshändelser, KOM(2005) 113 slutlig, 2005-04-06

Guidelines on the use of military and civil defence assets in disaster relief. Projekt DPR 213/3 MCDA, FN maj 2004.

Guidelines on the use of military and civil defence assets to support United Nations humanitarian activities in Complex Emergencies. FN, Mars 2003

Headline Goal 2010, 6309/6/04, Approved by General Affairs and External Relations Council on 17 May 2004

Meddelande från Kommissionen till Rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén, Att förbättra gemenskapens räddningstjänstmekanism, KOM (2005) 137 slutlig, 2005-04-20

Note 14707/05 on EU emergency and crisis co-ordination arrangements, from the Presidency and EU counter terrorism co-ordinator to COREPER /Council (Justice and Home Affairs),

2005-11-18

Note 5788/05 Follow-up to the extraordinary meeting of the GAERC on 7 January 2005 on the earthquake and tsunamis in the Indian Ocean – European Union Action Plan, 2005-01-28

Speech/05/643, Louis Michel, European Commissioner for Development and Humanitarian Aid, "The European Commission's response to the earthquake in South Asia"

United Nations General Assembly A/RES/46/182 Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations

United Nations humanitarian civil-military coordination (CMCoord) concept. IASC working group, 22 mars 2005.

Use of military or armed escorts for humanitarian convoys. Diskussionspapper och icke-bindande Guidelines. FN, 14 september 2001

Seminarie- och samtalsanteckningar

Minnesanteckningar angående försvarsmaktens deltagande vid internationella katastrofinsatser, från telefonsamtal med Kjell Larsson, Räddningsverket, avdelningschef, Internationella och Operativa avdelningen, 2005-11-24

Minnesanteckningar från: Seminar on the European Common Foreign and Security Policy and the response to the Tsunami, Utrikesdepartementet, 18 november, 2005

Minnesanteckningar från seminarium: Humanitarian disasters: Prevalence and responses, Gamla Torget Symposium, Uppsala Universitets huvudbyggnad, 9 november, 2005

Minnesanteckningar från seminarium: Samhällets säkerhet och skydd, utbildning och ny kunskap i krishantering och internationell samverkan, Försvarshögskolan (FHS) / Uppsala Universitet, FHS, 20 oktober, 2005

Minnesanteckningar från konferens: Att förebygga konflikter, Folk och Försvar i samarbete med Vänsterpartiet, FHS, 19 oktober, 2005

Internetadresser

EU:s webportal, www.eu.int

RAPID sökverktyg för EU institutionernas pressmeddelande, www.eu.int/rapid/

SCADPlus , för nya EU policy- och lagstiftande processer, www.eu.int/scadplus/

Fördraget om upprättandet av en konstitution för Europa,
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/03/57/65/a752920c.pdf>

Förenta Nationerna, www.un.org

Human Security Report, www.humansecurityreport.info

Högkvarteret, Försvarsmakten, www.hkv.mil.se

Katastrofkommissionen, www.katastrofkommissionen.se

Krisberedskapsmyndigheten, www.krisberedskapsmyndigheten.se

OCHA, www.ochaonline.un.org, www.ocha.un.org.ch

Regeringen och regeringskansliet, www.regeringen.se

Rättsnätet, www.notisum.se

SIDA, www.sida.se

Statens Räddningsverk, www.srv.se

FÖRKORTNINGAR

CAP	Consolidated appeals process
CECIS	Community emergency communication and information system
CHAP	Common humanitarian action plan
CMCoord	Civil-military coordination
CPM	Community civil protection mechanism
DHA	Department of humanitarian affairs
DPKO	Department of peacekeeping operations
ECHA	Executive committee on humanitarian affairs
ECHO	European commission humanitarian aid office
ECOSOC	Ekonomiska och sociala rådet (EU)
EPIC	Emergency planning and information centre
ERC	Emergency relief coordinator
ESFP	Europeisk säkerhets och försvarspolitik
EU	Europeiska Unionen
FCSS	Field coordination support section
FN	Förenta Nationerna
FOA	Försvarets forskningsanstalt
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut
GD	General direktorat
GUSP	EU:s Gemensamma utrikes och säkerhetspolitik
IASC	Inter-agency standing committee
IDRA	International disaster relief assistance
INGO	International non-governmental organisations
INSARAG	International search and rescue response guidelines
LFV	Luffartsverket
MCDA	Military and civil defence assets
MIC	Monitoring and information centre
NBC	Nuclear biological and chemical weapons
NGO	Non- governmental organisation
OCHA	United Nations office for humanitarian affairs
OFDA	Office for foreign disaster assistance
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa

RPS	Rikspolisstyrelsen
Sida	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
SOU	Statens offentliga utredningar
SRV	Statens räddningsverk
UD	Utrikesdepartementet
UNDAC	United Nations disaster assessment and coordination teams
UNDP	United Nations development program
UNICEF	United Nations children's fund
WFP	World food program
WHO	World health organisation

Utgivare FOI - Totalförsvarets forskningsinstitut Försvarsanalys 164 90 Stockholm	Rapportnummer, ISRN FOI-R--1848--SE	Klassificering Underlagsrapport
	Forskningsområde 4. Ledning, informationsteknik och sensorer	
	Månad, år December 2005	Projektnummer E14301
	Delområde 41 Ledning med samband och telekom och IT-system	
	Delområde 2	
Författare/redaktör Maria Asplund Marie Olsson	Projektledare Maria Asplund	
	Godkänd av E Anders Eriksson	
	Uppdragsgivare/kundbeteckning Försvarsmakten	
	Tekniskt och/eller vetenskapligt ansvarig	
Rapportens titel Internationell fredstida katastrofhantering. Försvarsmaktens möjligheter att stödja katastrofinsatser.		
Sammanfattning <p>Internationell fredstida katastrofhantering har aktualiserats ett flertal gånger under det gångna året. Dessa katastrofer kräver internationell hjälp, inte sällan med militärt stöd. Syftet med den här underlagsrapporten är att ge en överblick av internationell fredstida katastrofhantering samt möjligheterna för Försvarsmakten att bidra till densamma. Rapporten beskriver hur internationell katastrofhantering inom ramen för FN och EU ser ut, vilka verktyg som finns till buds och vad man kan förvänta sig av en nära framtid. Genom att föra ett resonemang kring hur traditionella försvarsfrågor vävs samman med katastrofhantering i allmänhet och naturkatastrofer i synnerhet, hoppas vi att Försvarsmaktens roll ska kunna ses ur ett delvis nytt perspektiv.</p>		
Nyckelord katastrofer, naturkatastrofer, katastrofhantering, internationella insatser, FN, EU, Försvarsmakten		
Övriga bibliografiska uppgifter	Språk Svenska	
ISSN 1650-1942	Antal sidor: 49 s.	
Distribution enligt missiv	Pris: Enligt prislista	

Issuing organization FOI – Swedish Defence Research Agency Defence Analysis SE-164 90 Stockholm	Report number, ISRN FOI-R--1848--SE	Report type Base data report
	Programme Areas 4. C4ISTAR	
	Month year December 2005	Project no. E14301
	Subcategories 41 C4I	
	Subcategories 2	
Author/s (editor/s) Maria Asplund Marie Olsson	Project manager Maria Asplund	
	Approved by E Anders Eriksson	
	Sponsoring agency The Swedish Armed Forces	
	Scientifically and technically responsible	
Report title (In translation) International peacetime disaster management. The Swedish Armed Forces as a part in disaster management.		
Abstract <p>The question about international peacetime crisis management has arisen several times during the last year. These disasters are in need of international aid, often with the support of military resources. The aim of this report is to present a general view of international peacetime crisis management and the possibilities for The Swedish Armed Forces to play a part in it.</p> <p>This report presents how UN and EU are working within the context of international crisis management and what can be expected in the future. By discussing how traditional defense matters are combined with crisis management, particularly natural disasters, we hope to illustrate the role of the Swedish Armed Forces in a partly new way.</p>		
Keywords natural disasters, disaster management, international operations, Swedish Armed Forces, UN, EU		
Further bibliographic information	Language Swedish	
ISSN 1650-1942	Pages 49 p.	
	Price acc. to pricelist	