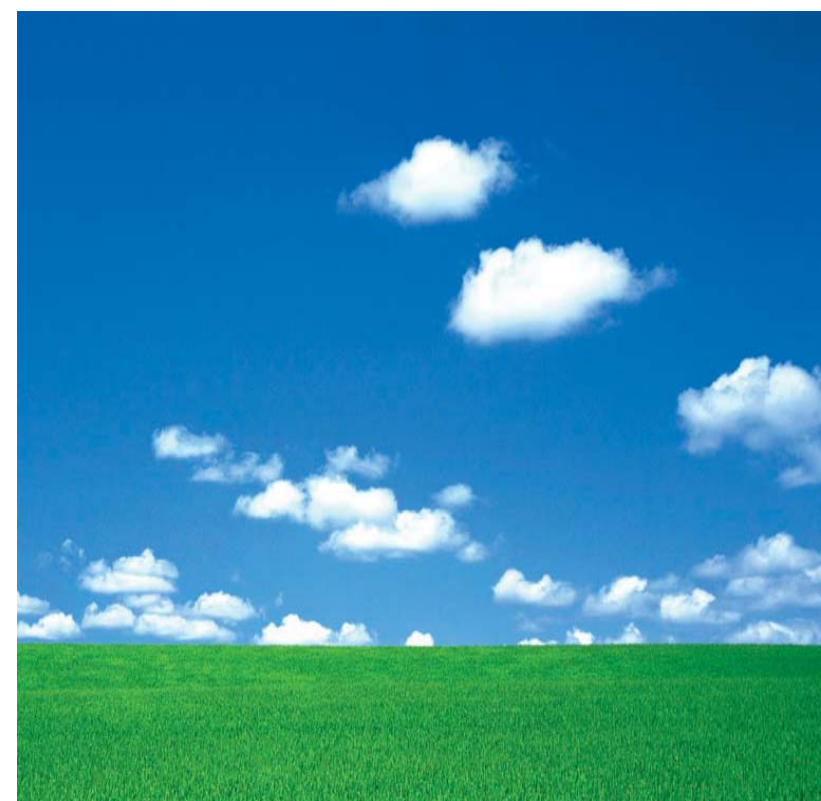




MAGNUS KAISER, HELÉN JARLSVIK

En modell för strategisk omvärldsanalys av EU:s krishanteringssystem



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, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.



FOI
Totalförsvarets forskningsinstitut
Försvarsanalys
164 90 Stockholm

Tel: 08-555 030 00
Fax: 08-555 031 00

www.foi.se

FOI-R--1974--SE
ISSN 1650-1942

Vetenskaplig rapport
Mars 2006

Försvarsanalys

Magnus Kaiser, Helén Jarlsvik

En modell för strategisk omvärldsanalys av EU: s krishanteringssystem

Utgivare FOI - Totalförsvarets forskningsinstitut Försvarsanalys 164 90 Stockholm	Rapportnummer, ISRN FOI-R--1974--SE	Klassificering Vetenskaplig rapport
	Forskningsområde 1. Analys av säkerhet och sårbarhet	
	Månad, år Mars 2006	Projektnummer E1919
	Delområde 13 Stöd till säkerhet och beredskap	
	Delområde 2	
Författare/redaktör Magnus Kaiser Helén Jarlsvik	Projektledare Helén Jarlsvik	
	Godkänd av Lisa Hönsten Friberg	
	Uppdragsgivare/kundbeteckning Krisberedskapsmyndigheten	
	Tekniskt och/eller vetenskapligt ansvarig	
Rapportens titel En modell för strategisk omvärldsanalys av EU: s krishanteringssystem		
Sammanfattning <p>Syftet med denna rapport är att utveckla en modell som möjliggör strategiska omvärldsanalyser av EU: s krishanteringssystem, tillämpa modellen på EU: s krishanteringsarbete samt diskutera dess användbarhet för Krisberedskapsmyndigheten (KBM).</p> <p>Modellen, som bygger på ett systemsynsätt, innehåller tre dimensioner; systemets egenskaper, systemets struktur och systemets externa gränser. Genom att kombinera utfallet av de tre dimensionerna går det att få fram tre olika typer av system.</p> <p>Tillämpningen av modellen på EU: s krishanteringsarbete visar att EU: s krishanteringssystem kan karaktäriseras som ett administrativt och samordnande system som förhåller sig parallellt till angränsande nationella krishanteringssystem. I framtiden kan dock systemet komma att utvecklas till andra typer av system.</p> <p>Det konstateras avslutningsvis att modellen både har brister och styrkor och att den skulle kunna vara användbar för KBM om den fördjupades och kompletterades.</p>		
Nyckelord EU, krishantering, system, modell, strategisk omvärldsanalys		
Övriga bibliografiska uppgifter	Språk Svenska	
ISSN 1650-1942	Antal sidor: 77 s.	
Distribution enligt missiv	Pris: Enligt prislista	

Issuing organization FOI – Swedish Defence Research Agency Defence Analysis SE-164 90 Stockholm	Report number, ISRN FOI-R--1974--SE	Report type Scientific report
	Programme Areas 1. Security, safety and vulnerability analyses	
	Month year March 2006	Project no. E1919
	Subcategories 13 Support to Security, Safety and Preparedness	
	Subcategories 2	
Author/s (editor/s) Magnus Kaiser Helén Jarlsvik	Project manager Helén Jarlsvik	
	Approved by Lisa Hömsten Friberg	
	Sponsoring agency Swedish Emergency Management Agency	
	Scientifically and technically responsible	
Report title (In translation) A model for strategic analysis of EU's crisis management system		
Abstract <p>The aim of this report is to design a model which facilitates strategic analysis of EU's crisis management system, to apply the model on EU crisis management and to discuss its value for the Swedish Emergency Management Agency (SEMA).</p> <p>The model, which is based on a system-approach, contains three dimensions; the system's character, the system's structure and the system's external boundaries. By combining the outcome of these three dimensions three types of systems could be derived.</p> <p>The application of the model on EU crisis management shows that EU's crisis management system could be characterised as an administrative and coordinating system, which is parallel to adjacent national crisis management systems. In the future the system could however develop into other types of systems.</p> <p>Finally it is pointed out that the model has shortcomings as well as strengths and that it could be of value for SEMA if it was deepened and developed.</p>		
Keywords EU, crisis management, system, model, strategic analysis		
Further bibliographic information	Language Swedish	
ISSN 1650-1942	Pages 77 p.	
	Price acc. to pricelist	

Förord

Efter tsunamin i Asien och stormen Gudrun i södra Sverige har flera reformer av det svenska krishanteringssystemet föreslagits. Samtidigt håller ett mer samlat krishanteringssystem på att växa fram inom EU. Av särskilt intresse är de integrerade krisledningsarrangemang som initierades genom det s.k. Haag-programmet 2004 och som fick förnyad aktualitet efter terrordåden i London 2005. De svenska och europeiska krishanteringssystemen kan inte isoleras från varandra, utan måste ses i ett sammanhang. I det fortsatta reformarbetet av det svenska systemet är det därför angeläget att ta hänsyn till utvecklingen inom EU.

Krishanteringsarbetet inom EU bedrivs på bred front och med hög intensitet. Det är inte helt enkelt att skapa en överblick över alla aktörer och initiativ. I denna rapport presenteras därför en analysmodell som skall kunna användas av Krisberedskapsmyndigheten (KBM) när myndigheten stödjer det svenska krishanteringssystemet med strategiska omvärldsanalyser av EU:s krishanteringsarbete.

Rapporten är en av flera rapporter som har skrivits vid FOI under de senaste åren inom kompetensområdet Euroatlantisk säkerhet. Den forskargrupp som verkar inom området arbetar på uppdrag av departement och myndigheter i Sverige. Gruppen behandlar olika typer av frågeställningar; civil och militär krishantering, inre och yttre säkerhet, EU och Nato. Central är också kopplingen mellan den internationella och den nationella nivån. Gruppen varvar kunskapsuppbyggande studier med mer policynära analyser och direktstöd. Denna rapport skiljer sig något från tidigare rapporter eftersom den kombinerar teoretisk kunskap om system med empirisk kunskap om EU. Magnus Kaiser har främst stått för de teoretiska resonemangen och Helén Jarlsvik för empirin. Det är i skärningspunkten mellan teorin och empirin som rapportens analysmodell har vuxit fram.

Rapporten har ventilerats på två seminarier. Först diskuterades rapporten på ett användarseminarium med berörda tjänstemän på KBM. Därefter granskades rapporten av Malena Britz, Försvarshögskolan, vid ett granskningsseminarium på FOI. Vi vill tacka Malena och alla seminariedeltagare som har gett bra och konstruktiva synpunkter på rapporten och därigenom bidragit till en vidareutveckling och förfining av dess analysmodell. Alla kvarstående oklarheter är självfallet vårt eget ansvar.

Helén Jarlsvik,
Projektledare

Magnus Kaiser,
Huvudförfattare

Innehållsförteckning

SAMMANFATTNING	9
1. INLEDNING	13
<i>BAKGRUND</i>	13
<i>SYFTE</i>	13
<i>DISPOSITION</i>	14
2. METOD.....	15
<i>VAL AV ANALYTISK REFERENSRAM</i>	15
<i>VAL I ANSLUTNING TILL ANALYSMODELLENS UTVECKLING</i>	16
<i>VAL AV STUDIEOBJEKT</i>	17
<i>VAL AV MATERIAL</i>	18
3. ANALYSMODELL	19
<i>SYSTEMETS EGENSKAPER</i>	20
<i>SYSTEMETS STRUKTUR</i>	23
<i>SYSTEMETS EXTERNA GRÄNSER</i>	25
<i>SYSTEMALTERNATIV</i>	29
<i>Administrativt samordnande och parallellt system</i>	29
<i>Strategiskt sammanhållande och löst sammansatt system</i>	29
<i>Operativt sammanhållande och integrerat system</i>	30
<i>DYNAMIK</i>	31
4. BESKRIVNING AV KRISHANTERINGSSYSTEMETS DELAR	33
<i>EGENSKAPER</i>	33
<i>Räddningstjänstsamarbetet</i>	33
<i>Polissamarbetet</i>	34
<i>Gränskontrollsamarbetet</i>	37
<i>Asylsamarbetet</i>	39
<i>STRUKTUR</i>	42
<i>Syfte</i>	42
<i>Principer</i>	44
<i>Samordning och ledning</i>	45
<i>Information och analys</i>	47
<i>EXTERNA GRÄNSER</i>	48
<i>Ansvar</i>	48
<i>Resurser</i>	50
<i>Förståelse</i>	51
5. VÄRDERING AV KRISHANTERINGSSYSTEMET	53
<i>EGENSKAPER</i>	53
<i>STRUKTUR</i>	54
<i>EXTERNA GRÄNSER</i>	55
<i>SYSTEMALTERNATIV</i>	56
6. IDENTIFIERING AV TÄNKBARA UTVECKLINGSVÄGAR FÖR KRISHANTERINGSSYSTEMET	59
<i>UTVECKLING AV EGENSKAPER</i>	59
<i>UTVECKLING AV STRUKTUR</i>	62
<i>UTVECKLING AV EXTERNA GRÄNSER</i>	63
<i>SYSTEMALTERNATIV</i>	65
7. ANALYSMODELLENS ANVÄNDBARHET	67
REFERENSER	71

Sammanfattning

Rapporten utgår ifrån behovet hos KBM att i ökad utsträckning skapa sammanhang och helhetssyn i mängden av information som berör EU:s krishanteringsarbete och framtida utveckling. Utgångspunkten i rapporten är att varje omvärldsanalys kräver någon form av analysverktyg för att förstå omvärlden. Rapporten kan betraktas som en form av strategisk omvärldsanalys. Sådan omvärldsanalys begränsar inte sitt intresse till en avskild del av ett studieobjekt utan har till syfte att bidra med helhetssyn och integrerad kunskap, som möjliggör långsiktighet och framförhållning för den som använder analysen. Syftet med rapporten är att utveckla en modell som möjliggör strategiska omvärldsanalyser av EU:s krishanteringssystem, tillämpa modellen på EU:s krishanteringsarbete samt diskutera dess användbarhet för KBM.

Den analysmodell som utvecklas i rapporten bygger på ett systemsynsätt. Genom att välja ett systemsynsätt som analytisk referensram bidrar rapporten till att operationalisera begreppet governance, som är ett centralt begrepp i studier av EU:s krishanteringsarbete (och internationella relationer). Rapporten studerar EU:s krishanteringsarbete som avgränsats till operativa aspekter av EU:s interna krishantering, det vill säga förhindrande och konsekvenshanterande verksamhet. Följaktligen exkluderas EU:s externa krishantering samt orsaksförebyggande och sårbarhetsreducerande verksamhet.

Systemsynsättet omfattar tre dimensioner; systemets egenskaper, systemets struktur och systemets externa gränser. Modellen tar hänsyn till relationen, eller dynamiken, mellan dessa dimensioner vilken påverkar EU systemets framtida utveckling.

Modellens egenskapsdimension operationaliseras som de verksamhetsområden som ingår i systemet och som bidrar till dess karaktär, samt viktiga förmågor som finns inom respektive område. I rapporten uppmärksammas EU:s räddningstjänstsamarbete, polissamarbete, gränskontrollsamarbete och asylsamarbete. Dessa verksamhetsområden diskuteras utifrån vilka förmågor som finns idag och vilka som håller på att utvecklas. Idag har samtliga verksamhetsområden en relativt stark koordineringsförmåga. Några verksamhetsområden har också en relativt utvecklad strategisk förmåga. Däremot saknas förmåga till verkställighet och order och kontroll. Inom de flesta verksamhetsområdena tycks den strategiska förmågan utvecklas, och för vissa verksamhetsområden finns ambitioner att även utveckla en förmåga till verkställighet.

Strukturdimensionen operationaliseras som systemets syfte och styrande principer samt andra verksamhetsövergripande funktioner, samt graden av ömse-

sidighet, fragmentering och motsättning i systemet. Idag har systemet ett relativt enhetligt syfte, att hantera olika typer av kriser. Det finns ett antal verksamhetsövergripande principer, bl.a. de s.k. subsidiaritets- och solidaritetsprinciperna, och verksamhetsövergripande arrangemang för ledning och samordning samt information och analys. Det finns emellertid också tecken på fragmentering och motsättning inom systemet som framförallt uppkommer då olika delar av systemet går i otakt när systemet i sin helhet utvecklas. Inte bara verksamhetsområdena kan utvecklas olika, utan principer och syften kan också skilja sig åt eller stå i direkt motsättning till varandra.

Gränsdimensionen behandlar systemets gränser mot omgivningen och påverkar därigenom hur systemet förhåller sig till angränsande krishanteringssystem. Den operationaliseras som utbyte av ansvar, resurser eller förståelse, samt graden av tydliga respektive otydliga gränser. Idag finns det ett relativt intensivt utbyte av resurser mellan EU:s och medlemsländernas krishanteringssystem, vilket bidrar till att lösa upp gränserna mellan systemen. Subsidiaritetsprincipen gör en tydlig distinktion mellan de enskilda medlemsländernas ansvar och det gemensamma europeiska ansvaret, medan solidaritetsprincipen snarare understryker det senare. Samtidigt är förståelsegränsen mellan EU:s och medlemsländernas nationella system fortfarande relativt tydlig, vilket inte minst den svenska hanteringen av tsunamikatastrofen visade. Trots att det fanns utvecklade arrangemang inom EU för ömsesidig assistans utnyttjades inte dessa av den svenska förvaltningen. Den framtida utvecklingen av externa gränser komplieras av att enskilda verksamhetsområden kan komma att utvecklas olika vilket gör att gränserna mellan EU och medlemsländerna bli otydligare eller på sikt helt försvinner inom vissa verksamhetsområden, medan gränserna inom vissa verksamhetsområden förblir ganska tydliga. Exempel på det förstnämnda är räddningstjänst och gränskontroll, medan polissamarbetet uppvisar tydligare gränser.

Genom att kombinera utfallet av dimensionerna egenskaper, struktur och externa gränser går det sammantaget att få fram tre olika typer av system; administrativt samordnande och parallellt system, strategiskt sammanhållande och löst sammansatt system samt operativt sammanhållande och integrerat system. De tre systemalternativen är kvalitativt sett skilda från varandra, de är med andra ord tre olika typer av system.

Ett administrativt samordnande och parallellt system är ett system som framförallt kännetecknas av en koordinerande förmåga. Systemet har till uppgift att koordinera resurser som finns i omgivande system, eftersom systemet själv saknar verkställighetsresurser. Systemet utövar inte inflytande över andra system eftersom den strategiska förmågan är relativt begränsad. Därigenom är systemets externa gränser gentemot angränsande system relativt tydliga, det

förhåller sig parallellt till angränsande system. Resursutbyte förekommer, men inte kontinuerligt, och ofta begränsat till enstaka resurser. Mer komplicerade utbyten som omfattar sammansatta insatser är svåra att åstadkomma inom ramen för detta system. Genom att systemet endast har till uppgift att underlätta ett relativt begränsat utbyte kommer tillstånd mellan olika krishanteringssystem så begränsas systemets inre sammanhållning till relativt ytlig samordning.

EU systemets nuvarande status kan i stor utsträckning liknas vid ett administrativt samordnande och parallellt system. Samtidigt är systemet under utveckling och det kan därför komma att lämna den nuvarande statusen som administrativt samordnande och parallellt system och gå in i en annan typ av system. Vilken riktning systemet utvecklas i beror bl.a. på vilka förändringar som sker inom de tre dimensioner som studeras genom analysmodellen och hur dessa förändringar påverkar övriga dimensioner.

Ett möjligt framtida systemalternativ är ett strategiskt sammanhållande och löst sammansatt system. Detta är ett system med en högre ambitionsnivå än det föregående systemet. Det har en klart uttalad strategisk förmåga vilket gör att systemet är relativt väl sammanhållet internt. Det har också en förmåga att integrera omgivande system till ett löst sammanhållet system av nationella system. Systemet har fortfarande inga egna verkställighetsresurser, men utövar stort inflytande över nationella resurser, i så hög grad att det inriktar resursernas uppbyggnad och utveckling och att det har en möjlighet att disponera dessa. Ett exempel kan hämtas från räddningstjänstområdet där diskussioner om att utveckla moduler av räddningstjänstresurser pågår.

Ett annat möjligt framtida systemalternativ, som dock sannolikt är mer avlägset, är ett operativt sammanhållande och integrerat system. I ett sådant system har EU egna verkställighetsresurser som är inordnade i en ledningshierarki. Diskussioner som idag förs inom EU kring upprättandet av kårer inom verksamhetsområden som räddningstjänst och gränskontroll skulle kunna vara beståndsdelar i ett sådant system. Detta förändrar formellt de nationella systemens gränser vilket gör att de nationella systemens omfång minskar, t.ex. att räddningstjänstens verksamhet blir en EU verksamhet. Förekomsten av en formell ledningshierarki inom EU innebär åtminstone formellt att systemet är relativt väl integrerat. För att systemet ska realiseras i förhållande till dagens status krävs relativt stora förändringar av systemets styrande principer. Systemets gränser kommer radikalt att förändras på så vis att de nationella systemen upplöses och ingår i ett suprasystem med tydliga externa gränser som sammanfaller med EU:s yttre gränser. I princip kan ett operativt system även byggas upp som ett parallellt system där de nationella resurserna inte integreras i EU. Det kan i så fall liknas vid ett federalt system där EU:s verkställighetsresurser endast sätts in vid vissa tillfällen. Några tecken finns idag inom EU att åtminstone vissa delar

av systemet går i riktning mot att bli mer operativt. På sikt kan denna utveckling förstärkas.

Avslutningsvis diskuteras analysmodellens fördelar och nackdelar och därigenom även dess användbarhet för KBM. Det konstateras att en utvecklad och förfinad modell skulle kunna vara användbar när strategiska omvärldsanalyser av EU:s krishanteringsarbete genomförs.

1. Inledning

Bakgrund

Denna rapport är skriven på uppdrag av Krisberedskapsmyndigheten (KBM), som bl.a. har till uppgift att stödja det svenska krishanteringssystemet med strategiska omvärldsanalyser. Omvärldsanalyserna fungerar som underlag för beslut om inriktning av den svenska krisberedskapen.

En utveckling i vår omvärld som får stora konsekvenser för det svenska krishanteringssystemet är EU:s krishanteringsarbete. Detta arbete bedrivs på bred front och med hög intensitet. Det är därför svårt att få en överblick över alla aktörer och initiativ. Utvecklingen inom EU har sedan länge varit föremål för olika typer av omvärldsanalyser. Ibland har dessa omvärldsanalyser avhandlat en begränsad del av EU:s krishanteringsarbete.¹ Ibland har de fokuserat på hur EU har hanterat specifika kriser.²

Enligt Furustig och Sjöstedt handlar strategiska omvärldsanalyser om systemövergripande frågor. Analyserna bör bidra med en helhetssyn och integrerad kunskap och möjliggöra långsiktighet och framförhållning.³ När KBM genomför strategiska omvärldsanalyser av EU:s krishanteringsarbete framöver kan det därför finnas skäl att, som ett komplement till tidigare genomförda analyser, anlägga ett mer helhetsorienterat perspektiv på arbetet där den långsiktiga utvecklingen av systemet står i fokus snarare än avgränsade delar av krishanteringsarbetet och hanteringen av specifika kriser.

Syfte

Syftet med denna rapport är att utveckla en modell som möjliggör strategiska omvärldsanalyser av EU:s krishanteringssystem, tillämpa modellen på EU:s krishanteringsarbete samt diskutera dess användbarhet för KBM.

Modellen tillämpas på EU:s krishanteringsarbete i tre steg. Först beskrivs krishanteringssystemets delar med modellen som grund. Därefter görs en värdering av hur krishanteringssystemet skulle kunna karaktäriseras idag. Avslutningsvis identifieras ett antal tänkbara utvecklingsvägar för EU:s krishanteringssystem.

¹ Se exempelvis Jarlsvik, H. och M. Oredsson (2004), *Solidaritetsklausulen: Konsekvenser för den europeiska säkerhets- och försvarspolitik*, FOI-Memo 1068, den Boer, M. (2001), "The fight against organised crime in Europe: A comparative perspective", *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol 9, no 3 och Mitsilegas, V. et al. (2003), *The European Union and internal security: Guardian of the people?* New York: Palgrave Macmillan.

² Se exempelvis Grönvall, J. (2000), *Managing Crisis in the European Union: The Commission and the 'Mad Cow Disease'*, Karlstad: Överstyrelsen för Civil Beredskap, Larsson, S. et al (2005), *Crisis Decision-making in the European Union*, Stockholm: Crismart, National Defence College och Larsson, P. (2005), "EU och flodvågskatastrofen: En analys av EU:s förmåga att bistå EU-medborgare i nöd vid katastrofer utanför unionens gränser", expertrapport i *Sverige och tsunami – granskning och förslag*, SOU 2005:104.

³ Furustig, H. och G. Sjöstedt (2000), *Strategisk omvärldsanalys*, Lund: Studentlitteratur.

Målsättningen är inte att med exakthet säga något om EU:s krishanteringssystem, utan snarare att påvisa hur modellen skulle kunna användas för att studera EU:s krishanteringsarbete. Det är således tillämpningen av modellen som står i centrum.

Disposition

I nästa kapitel redovisas rapportens metodologiska val och utgångspunkter, följt av en genomgång av själva analysmodellen i kapitel tre. I kapitel fyra, fem och sex tillämpas analysmodellen på EU:s krishanteringsarbete. Först beskrivs delarna i EU:s krishanteringssystem med analysmodellen som grund. Det är således i detta kapitel som den konkreta utvecklingen inom EU återges. Läsare som främst är intresserad av EU-empirin bör särskilt studera detta kapitel. Därefter görs en värdering av EU:s nuvarande krishanteringssystem och en bedömning av den framtida utvecklingen. I båda fallen ligger modellen till grund för analysen. Läsare som är intresserade av hur EU:s nuvarande och framtida krishanteringssystem skulle kunna karaktäriseras bör särskilt studera dessa kapitel. I den avslutande diskussionen i kapitel sju kommenteras analysmodellens styrkor och svagheter som verktyg för strategiska omvärldsanalyser och därigenom även dess användbarhet för KBM.

2. Metod

I detta kapitel redovisas några av de metodologiska val och utgångspunkter som har varit centrala i rapporten, både för utvecklingen av modellen och den empiriska genomgången.

Val av analytisk referensram

Få analyser har studerat EU:s krishanteringssystem i sin helhet tidigare. Ett exempel är en analys av Jarlsvik i vilken det konstateras att ett mer integrerat europeiskt krishanteringssystem sakta håller på att växa fram. I analysen kartläggs EU:s krishanteringsarbete utifrån ett antal faktorer som identifieras induktivt från empirin.⁴ Ett annat exempel är en analys av Boin, Ekengren och Rhinard där EU:s organisatoriska förmåga att möta de krav som ställs vid krishantering studeras utifrån bl.a. krishanteringsteorier och organisationsteorier. I analysen görs en genomgång av EU:s förmåga att verka i krishanteringens olika faser ("prevention", "preparation", "coping" och "aftermath").⁵

Denna rapport anlägger också ett helhetsperspektiv på EU:s krishanteringsarbete. Till skillnad från ovan redovisade analyser används emellertid ett systemsynsätt för att strukturera EU-empirin. Systemsynsättet kan ses som ett angreppssätt som gör det möjligt att få en helhetssyn på organisationsproblem. I denna helhetssyn är det viktigt att beskriva och förstå interaktionen mellan systemets delar och gränser gentemot omvärlden. Synsätt som har inspirerats av ett systemmässigt tänkande finns idag inom flera olika forskningsfält och har applicerats på olika typer av studieobjekt, allt från stater och ekonomier till organisationer, företag och arbetsgrupper. Kaiser, Larsson och Hörnsten Friberg har också analyserat det svenska krishanteringssystemet utifrån ett systemsynsätt.⁶

Genom att välja ett systemsynsätt som analytisk referensram bidrar rapporten till att operationalisera begreppet governance. I studier av EU:s krishanteringsarbete och internationella relationer är governance ett centralt begrepp. Genom begreppet problematiseras samhällelig styrning. Det visar att denna styrning inte alltid sker genom en obruten ledningshierarki av en monolit aktör, t.ex. en stat, utan att styrningen istället ofta sker i komplicerade nätverk av flera aktörer som är autonoma men som samtidigt påverkar varandra.⁷ Governance begreppet har

⁴ Jarlsvik, H. (2004), *Ett europeiskt krisberedskapssystem och dess nationella implikationer*, FOI-Memo 1081.

⁵ Boin, A, et al. (2005), *Functional Security and Crisis Management Capacity in the European Union: Setting the Research Agenda*, Universiteit Leiden/National Defence College.

⁶ Kaiser, M. et al (2004), *Krishantering med en vidgad syn på närverksorganisering: En diskussion om organisk organisering*, FOI-R—1248-SE.

⁷ Governance definieras i denna rapport som "... the complex art of steering multiple agencies, institutions and systems which are both operationally autonomous from one another and structurally coupled through various forms of reciprocal interdependencies." Jessop, B. (1998) "The Rise of governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development", *International Social Science Journal*, nr 155.

många fördelar på så vis att det problematiserar styrning, men det tenderar samtidigt att göra samhällsstyrningens innehåll otydligt, vilket skapar problem när begreppet skall operationaliseras empiriskt. Ett försök att operationalisera begreppet görs av bl.a. White som har studerat EU:s utrikespolitik som bestående av olika delsystem.⁸ Således använder White en form av systemsynsätt för att operationalisera governance begreppet. Han relaterar emellertid inte till systemsynsättet fullt ut vilket förmodligen bidrar till begränsningar i analysmodellens djup och omfång. Användningen av ett systemsynsätt för att operationalisera governance begreppet kvarstår dock som en intressant möjlighet. Det som talar för detta är bland annat att det finns vissa likheter mellan governance begreppet och systemsynsättet, t.ex. genom att båda ansatserna försöker bringa ökad förståelse i komplicerade styrförhållanden som innehåller flera aktörer.

Val i anslutning till analysmodellens utveckling

Målet med rapportens analysmodell är att kunna analysera EU:s krishanteringsarbete och säga något om systemet som helhet. Detta har varit ett viktigt ingångsvärde i arbetet med att konstruera modellen och valet av de dimensioner som ingår.

Det är svårt att observera ett system på aggregerad nivå. Därför utgår analysmodellen från systemets delar. Rapporten bygger på antagandet att ett system består av delar och att helheten är summan av delarna. Ett viktigt moment i utvecklingen av analysmodellen har därför varit en ***nedbrytning*** av systemet där delar har identifierats och operationaliserats. Detta har både gjorts deduktivt utifrån teorier och induktivt utifrån empiri.

Eftersom rapporten utgår från antagande att ett system består av delar finns det en risk för att det som betraktas som ett system i själva verket är en del i ett större system. Detta är ett generellt problem inom systemanalysen, men det tycks inte finnas ett bestämt sätt att lösa det på. Det system som inom systemanalysen kallas för ”system i fokus” är det system som primärt studeras. Systemet ska vara någorlunda avgränsat från en större helhet på så vis att det i ett första undersökningsskede ska gå att identifiera dess syfte. Att välja det system som står i fokus handlar alltså snarast om ett tillvägagångssätt där själva studieobjektet ringas in (jfr avsnittet nedan). Processen att ringa in studieobjektet kompliceras av att ny information och utveckling av systemet över tiden kan leda till att det som var ett system i fokus vid en tidpunkt i själva verket är en del i ett system vid en annan tidpunkt.

⁸ White, B. (2001), *Understanding European Foreign Policy*, U.K: Palgrave.

För att analysmodellen skall kunna säga något om systemet som helhet måste de delar som har identifierats och operationaliserats vägas samman. Ett annat viktigt moment i utvecklingen av analysmodellen har därför varit en *aggregering* av systemets delar.

Att sammanfatta och dra slutsatser om ett system på basis av dess delar är känt som ett allmänt metodproblem inom samhällsvetenskapen och har diskuterats i termer av nivåfelslut. Ett nivåfelslut uppstår när sambandet mellan faktorer på en lägre aggregerad nivå inte motsvarar sambandet mellan dessa faktorer på högre aggregerad nivå. Det betyder inte nödvändigtvis att slutsatsen behöver vara fel, bara att själva slutledningen är felaktig, att premissen inte är tillräcklig.⁹ Detta innebär att det måste finnas en medvetenhet (eller teori) om hur delarna och helheten hänger samman (samband), med andra ord hur slutsatsen som förbinder delarna med helheten kan dras. Därför behöver systemsynsättet kompletteras med teorier om det som studeras. Om handelskrig analyseras utifrån ett systemperspektiv behöver detta exempelvis kompletteras med teorier om handelskrig. I rapporten har aggregeringen gjorts med hjälp av bl.a. situationsteori och institutionell teori.

Val av studieobjekt

Den analysmodell som utvecklas i rapporten tillämpas på EU:s krishanteringsarbete. Det är således detta arbete som är rapportens studieobjekt. En viktig utgångspunkt i rapporten är att krishanteringsarbetet sammantaget bildar någon form av framväxande krishanteringsystem. Ofta står det därför krishanteringsystem istället för krishanteringsarbete. Hur detta system kan karaktäriseras och utvecklas är dock något som kräver fördjupad analys, vilket också är själva poängen med att tillämpa rapportens analysmodell på EU:s krishanteringsarbete.

EU arbetar relativt brett med krishanteringsfrågor och analysen skulle bli mycket omfattande om analysmodellen applicerades på allt krishanteringsarbete inom EU. Därför har vissa avgränsningar gjorts i denna rapport. En viktig avgränsning är den mellan EU:s externa och interna krishanteringsarbete.¹⁰ I rapporten behandlas endast EU:s interna krishanteringsarbete, d.v.s. det arbete som syftar till att öka förmågan att hantera terroristattacker, organiserad brottslighet, naturkatastrofer och andra kriser som drabbar medlemsländernas egen befolkning och viktiga samhällsfunktioner mer påtagligt än vad externa konflikter gör.

Internt krishanteringsarbete syftar i det här sammanhanget på operativ verksamhet, inklusive förberedelser och planering i form av bl.a. övningar och

⁹ Hellevik, O. (1999), *Forskningsmetoder i sociologi och statsvetenskap*, Stockholm: Natur och Kultur.

¹⁰ Internt krishanteringsarbete skall inte läsas bokstavigt. Även naturkatastrofer som drabbar EU:s medlemsländer utanför unionens gränser räknas därför som internt krishanteringsarbete.

tillskapandet av strukturer och procedurer som skapar förutsättningar för operativ verksamhet. Det syftar således inte på förebyggande verksamhet, vare sig orsaksförebyggande verksamhet som exempelvis brottsförebyggande och integrationspolitiska åtgärder, eller sårbarhetsreducerande verksamhet som exempelvis åtgärder som bidrar till att skapa mer robusta samhällssystem.¹¹

Med operativ krishantering, inklusive förberedelser och planering för operativ krishantering, avses relativt många verksamhetsområden i rapporten. Traditionellt har sådan krishantering syftat på räddningsinsatser, akutsjukvård och annan verksamhet som genomförs efter en kris för att hantera dess konsekvenser. Detta är exempelvis den huvudsakliga inriktningen på det svenska samverkansområdet för skydd, undsättning och vård. Polisinsatser, gränskontrollinsatser eller annan verksamhet som genomförs före en kris för att förhindra en viss händelseutveckling har vanligtvis inte omfattats. Idag finns det emellertid tendenser att ta ett mer samlat grepp om båda dessa kategorier av ”krishantering” i EU. I det s.k. Haagprogrammet uppmärksammas exempelvis såväl konsekvenshanterande som förhindrande verksamhet i ett sammanhang.¹² För att möjliggöra en analys av sambanden mellan båda dessa kategorier av ”krishantering” och därmed åskådliggöra en intressant utvecklingstendens där kontrasten mellan EU:s och Sveriges krishanteringssystem blir tydlig appliceras rapportens analysmodell på både förhindrande och konsekvenshanterande verksamhet inom EU. Det finns flera verksamhetsområden i EU-samarbetet som kan sägas tillhöra dessa två kategorier. Av utrymmesskäl uppmärksammas endast EU:s räddningstjänstsamarbete, polissamarbete, gränskontrollsamarbete samt asylsamarbete. Detta är också exempel på dynamiska verksamhetsområden med stor utvecklingspotential där det finns relativt omfattande empiriskt underlag.

Val av material

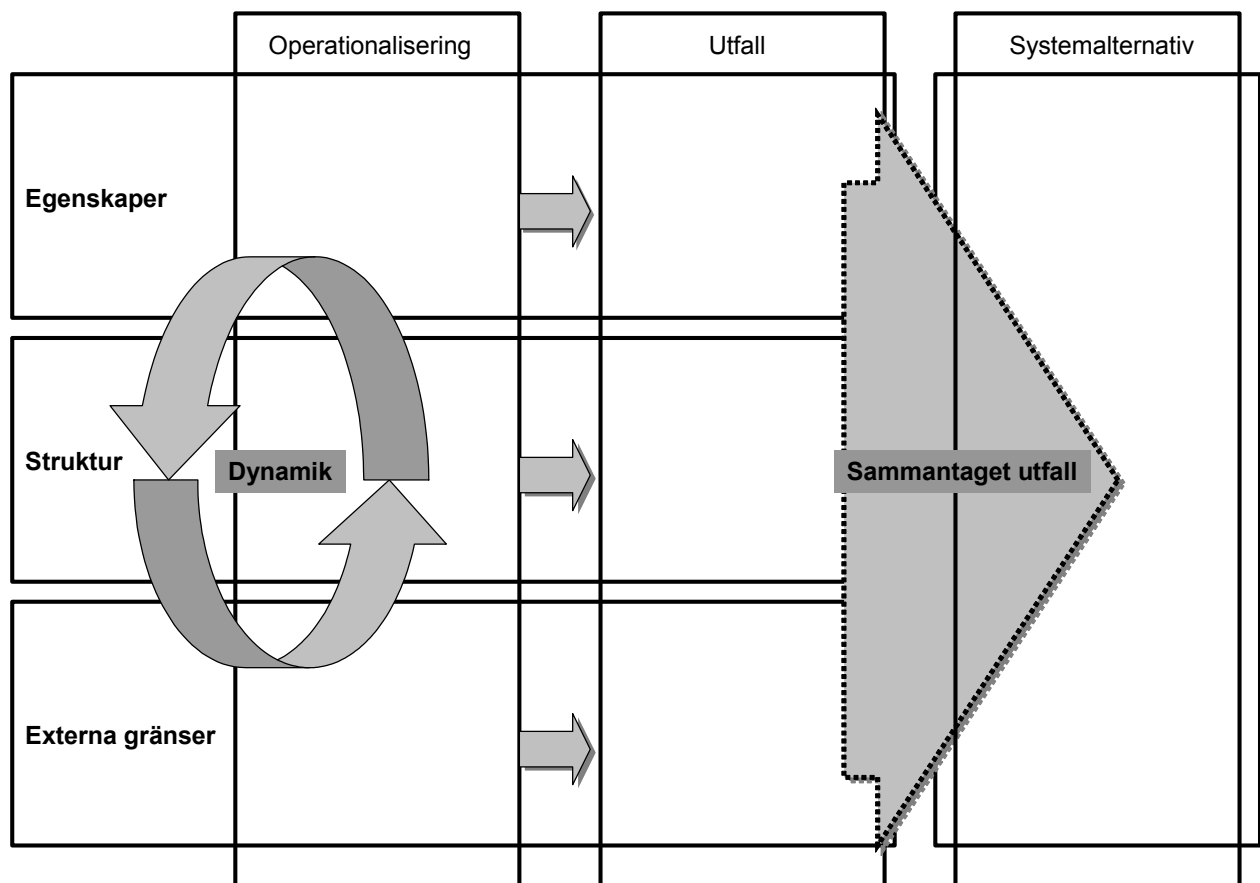
Materialet i denna rapport bygger dels på formella EU dokument, i form av meddelande från kommissionen och olika typer av rådsbeslut, vilka ligger till grund för den empiriska delen av rapporten, dels på teoretisk litteratur och tidigare studier av EU:s krishanteringsarbete.

¹¹ Ett viktigt delområde i EU:s förebyggande arbete har behandlats i en annan FOI-rapport. Eriksson, P. och S. Barck-Holst (2005), *Politik för skydd av kritisk infrastruktur i EU och i Sverige – en jämförande analys*, FOI-R-05-1793-SE.

¹² *The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union*, 16054/04, 13 December 2004.

3. Analysmodell

I detta kapitel utvecklas rapportens analysmodell. Grunden i analysmodellen är de tre dimensionerna - *egenskaper*, *struktur* och *externa gränser* – som sammantaget konstituerar och sätter sin prägel på systemet. Dessa dimensioner avspeglar inte olika nivåer i systemet utan endast dess delar. För att empiriskt kunna undersöka rapportens studieobjekt, EU:s krishanteringsarbete, med modellen som grund genomförs också en *operationalisering* av de dimensioner som har identifierats. Det är angeläget att bestämma sig för vad som är indikatorer på respektive dimension. Därmed har systemet brutits ned och en aggregering tar vid. Först görs en samlad bedömning av *utfallet* på respektive dimension. Därefter går det slutligen att göra en samlad bedömning av vilket *systemalternativ* som studieobjektet kan klassificeras som. För att kunna säga något om framtida utvecklingstendenser har analysmodellen även ett *dynamiskt* inslag, där förändringar i en dimension kan leda till förändringar i övriga dimensioner, vilket i sin tur får konsekvenser för vilket systemalternativ som studieobjektet klassificeras som.



Figur 1. Översikt över rapportens analysmodell

De tre dimensioner som utgör analysmodellens bas har identifierats utifrån en definition av system. Systemsynsättet fokuserar på helheter, relationer, funktioner, sammanhang och mönster, vilket också framgår av följande mer formella definition av vad ett system är;

Med ett system avses en uppsättning komponenter, eller delsystem, som interagerar med varandra. Dessa delsystem måste ha en gemensam egenskap och det måste finnas ett samband mellan dem som gör att en förändring i ett delsystem påverkar övriga delsystems status. Den gemensamma egenskapen gör att det finns en anledning för delsystemen att interagera, de bildar med andra ord en helhet. Systemet blir endast meningsfullt om det går att urskilja från sin omgivning. En viktig uppgift för systemet är därför att ständigt förhålla sig till angränsande system.¹³

Med en fri tolkning av ovan nämnda systemdefinition skulle delsystem kunna motsvaras av egenskaper, gemensam egenskap och helhet av struktur och förhållandet till angränsande system av externa gränser.

Systemets egenskaper

Med systemets egenskaper avses sådant som ger information om systemets inre karaktär. I enlighet med tidigare resonemang i metodkapitlet utgår modellen från att de egenskaper som finns i systemets delar blir helhetens egenskaper. Det innebär att utifrån delarnas egenskaper kan slutsatser för systemet i sin helhet dras.

Flera teoretiker har intresserat sig för de delar, eller verksamhetsområden, som ingår i ett system. Verksamheter inom en organisation eller ett system kan skilja sig åt och påverka hur systemet eller organisationen utformas och fungerar. Enligt Parsons har en organisation eller ett system ofta flera underorganisationer, eller delar, som har att hantera olika uppgifter och som därför ställs inför olika problem. Den tekniska underorganisationen är den del som handlar om själva produktionen.¹⁴ Produktionen behöver, liksom Lawrence och Lorsch påpekar, ofta ett ganska stort mått av stabilitet och förutsägbarhet och därmed ett relativt stort mått av rutiner.¹⁵ En annan del utgörs av den administrativa underorganisationen som har till uppgift att utgöra en länk som förmedlar resurser till produktionen som avsätter dess resultat. Med denna inriktning och karaktär följer andra typer av problem som ofta innebär att denna del behöver vara mer öppen och flexibel. Slutligen finns det en underorganisation som utgör

¹³ Efter fri översättning från Ingelstam, L. (2002) *System – att tänka över samhälle och teknik*, Eskilstuna: Energimyndighetens förlag, s. 18-24. För mer om systemdefinitioner se även Bruzelius, L. och P-H. Skärvad (2000), *Integrerad organisationslära*, Lund: Studentlitteratur, Engdahl, O. (2001), *Modern sociologisk teori*, Lund: Studentlitteratur, Morgan, G. (1999), *Organisationsmetaforer*, Lund: Studentlitteratur och Öquist, O. (2003), *Systemteori i praktiken*, Stockholm: Förlagshuset Gothia.

¹⁴ Horváth, D. (1977), *Situationsanpassade organisationer. Teori och tillämpning*, Stockholm: Norstedts.

¹⁵ Lawrence P. and J. Lorsch (1986), *Organization and Environment*, Boston: Harvard Business School Press.

en länk mellan administrationen och de omgivande systemen och som behöver vara relativt öppen för omvärlden.¹⁶

I det så kallade resursbaserade synsättet på organisationer, som representeras av bl.a. Foss, betraktas verksamheter i termer av förmågor, varvid begreppet problematiseras. Detta synsätt riktar blicken inåt i organisationen och fokuserar på vad som skapar konkurrensfördelar och förmåga hos en organisation.¹⁷ Idén om förmågor preciseras i teorin om livskraftiga system, som har utvecklats genom bl.a. Yolles och Beer. Teorin baseras på ett systemtänkande och riktar liksom det resursbaserade synsättet fokus mot organisationens eller systemets interna förhållande. Enligt teorin omfattar alla sociala system flera olika delar som måste vara autonomt livsdugliga för att systemet i sin helhet skall sägas vara livskraftigt. Livskraft är ett mått på hur väl systemet klarar sig utan direkt hjälp utifrån när det uppstår förändringar i omgivningen. Det innebär att varje delsystem måste ha fem förmågor.¹⁸

Strategiförmågan övervakar delsystemet ur ett metaperspektiv och planerar för dess inriktning och utveckling. Forskningsverksamhet är ett exempel på konkret verksamhet inom denna förmåga. Verkställighetsförmågan utgör dess operativa del och kan vara en produktionslinje, en kundkontakt, en insats etc. Vad den operativa delen precis är beror på verksamhetens karaktär. Verkställigheten utförs ofta på ”lokal” nivå. Koordineringsförmågan går i princip ut på att olika kulturer och strukturer inom delsystemet harmoniseras. Det kan handla om utförandet av rutiner, protokoll, personalpolitik etc. Koordinering har inte till syfte att skapa synergier mellan delar utan att få delsystemet att fungera så smidigt som möjligt. Förmågan till order och kontroll handlar om regleringen av den dagliga verksamheten och kan ses som linjen i en organisation. Förmågan är ansvarig för att delsystemet genomför det den förväntas genomföra. Policyförmågan, slutligen, handlar om att skapa en sammanhållen riktning och ett sammanhang för den dagliga verksamheten. Förmågan försöker sammanbinda strategi och order och kontroll. Policy hjälper delsystemet att välja i olika valsituationer som kan uppkomma. Policyn verkar i praktiken, liksom verkställighet, på en relativt ”lokal” nivå i systemet.¹⁹

Operationaliseringen av analysmodellens egenskapsdimension görs utifrån ovanstående teoretiska resonemang. Egenskaper operationaliseras som de

¹⁶ Horváth, D. (1977), *Situationsanpassade organisationer. Teori och tillämpning*, Stockholm: Norstedts.

¹⁷ Foss N. (1997a), *A Reader in the Resource-Based Perspective*, Oxford: Oxford University Press, Foss N. (1997b), *On the Foundations of the Strategic Theory of the Firm*, Handelshögskolan i Köpenhamn and Tsang E. (2000), ”Transaction Cost and Resource-based Explanations of Joint Ventures: a Comparison and Synthesis”, *Organization Studies*, vol. 21, nr 1.

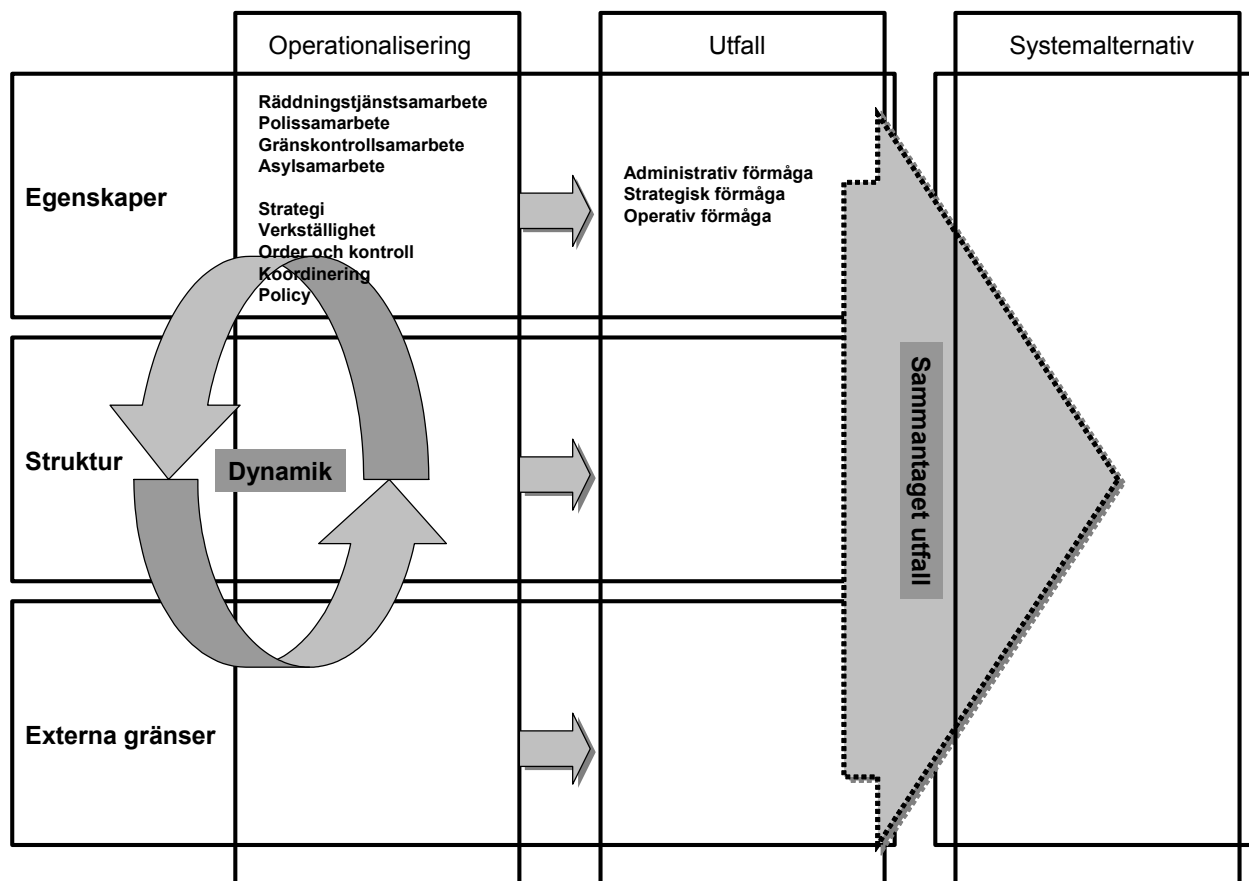
¹⁸ Beer, S. (1995), *Brain of the Firm*, New York: John Wiley & Sons and Yolles, M. (1999), *Management Systems – a viable approach*, London: Financial Times Management.

¹⁹ Ibid.

verksamhetsområden som ingår i systemet och de förmågor som dessa verksamhetsområden har.

Utfallet av analysmodellens egenskapsdimension, som handlar om att komma fram till vilken typ av förmåga som är dominerande för systemet, har tagits fram dels utifrån introspektion, det vill säga utifrån en slags intuitiv förståelse om vilka förmågor som ofta renodlas, dels utifrån organisationsteori som handlar om förståelsen och typologisering av olika organisationsformer, enligt bl.a. Mintzberg.²⁰ I huvudsak går det att tala om administrativa system som domineras av en koordinerande förmåga, strategiska system som domineras av en strategisk förmåga, men som också kan ha inslag av policyförmåga, och operativa system som svarar mot alla de fem förmågor som studeras.

²⁰ Mintzberg, H. (1993), *Structure in Fives Designing Effective Organizations*, New York: Prentice-Hall.



Figur 2. Operationalisering och utfall av egenskaper

Systemets struktur

Med systemets struktur avses sådant som gör att systemet hålls samman till en enhet och som gör att det som studeras kan sägas vara ett mer eller mindre sammanhängande system.

Flera teoretiker har intresserat sig för systemets inre sammanhållning. Enligt konventionell organisationsteoretiskt tänkande är ett gemensamt syfte en viktig förutsättning för att en uppsättning verksamhetsområden skall kunna sägas utgöra ett system. Syftet kan vara vagt formulerat som målsättningar, visioner eller trosuppfattningar vilket inte alltid förutsätter närvaro av en ledningshierarki.²¹ Syftet kan också vara formaliserat i instruktioner, direktiv eller order och förutsätter då en ledningshierarki. Enligt konventionell organisationsteori kan principer, liksom syften, ha en vägledande roll och skapa ordning i relationerna inom ett system. Dessa principer kan liksom syften vara mer eller mindre formaliserade. Principer kan integrera systemet så att systemets olika delar och aktörer ”marscherar i samma takt” och att det därigenom skapas en

²¹ Bruzelius och Skärvad (2000), *Integrerad organisationslära*, Lund: Studentlitteratur.

överensstämmelse mellan systemets olika verksamhetsområden.²² Både syften och principer är exempel på verksamhetsövergripande funktioner som kan bidra till systemets sammanhållning. I ett krishanteringssystem skulle andra verksamhetsövergripande funktioner kunna vara lednings- och samordningsstrukturer samt informations- och analysfunktioner.

Den så kallade situationsteorin, som uppmärksammas av bland andra Lawrence och Lorsch visar att förhållandet mellan delarna i en organisation, eller ett system, är viktig för dess möjligheter att anpassa sig till omgivningen.²³ Slutsatsen är att delarna behöver vara olika men också väl integrerade i helheten. Kopplat till situationsteorin och till ett systemtänkande är begreppet kongruens som handlar om graden av ömsesidighet eller överensstämmelse mellan organisationens, eller systemets, delar. Kongruens baseras på systemtänkandets syn på balans. En viktig fråga är om delarna i ett system fungerar enligt samma logik eller om de motsätter sig varandra och hur principer kan kombineras utan att motsättning skapas. Går det exempelvis både att ha en ansvarsprincip och ett helhetsperspektiv i ett krishanteringssystem? Eftersom delarna i ett system ofta är utvecklade under olika tidpunkter och förutsättningar skapas utrymme inom systemet för olika principer och logiker.²⁴

Hög grad av kongruens eller ömsesidighet betyder att delarna i ett system fungerar utifrån principer och logiker som överensstämmer med varandra, vilket både kan betyda att de kompletterar varandra eller förstärker varandra. Motsättning betyder att delarna aktivt motverkar varandra och leder till en liten grad av sammanhållning. Fragmentering betyder inte att delarna aktivt motverkar varandra utan snarare att delarna lever sina egna liv utan koppling till varandra. Fragmentering kan dock på sikt leda till motsättning. Viss ekonomisk teori, t.ex. hos Foss och Hodgson, visar att ett sammansatt ekonomiskt system behöver ha avvikande principer och delsystem för att ha möjlighet till att anpassa sig till förändringar i omgivningen.²⁵

Operationaliseringen av analysmodellens strukturdimension görs utifrån ovanstående teoretiska resonemang, framförallt de delar som handlar om mätbara formella aspekter på sammanhållning. Detta kompletteras med empirisk kunskap om vad som kan hålla samman olika verksamhetsområden i ett krishanteringssystem. Strukturen operationaliseras som syften, principer och verk-

²² Morgan (1999), *Organisationsmetaforer*, Lund: Studentlitteratur.

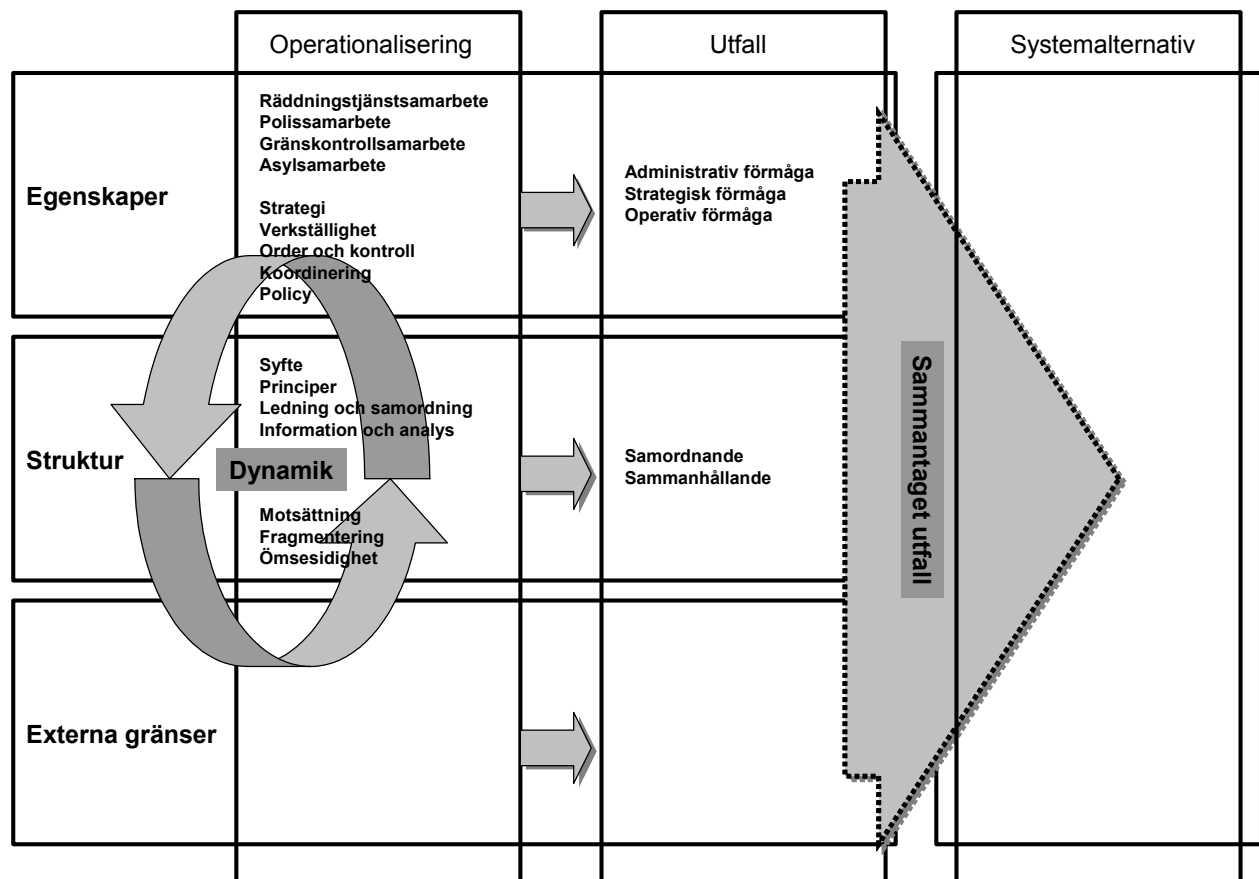
²³ Lawrence and Lorsch (1986) *Organization and Environment*, Boston: Harvard Business School Press.

²⁴ Beer, S. (1995), *Brain of the Firm*, New York: John Wiley & Sons and Morgan, G. (1999), *Organisationsmetaforer*, Lund: Studentlitteratur.

²⁵ Foss, N. (1999), "The Challenge of Business Systems and the Challenge to Business Systems", *International Studies of Management & Organization*, vol. 24, nr 2, Foss, N. (1997c), *Understanding Business Systems: An Essay on the Economics and Sociology of Economic Organization*, Department of Industrial Economics and Strategy, Copenhagen Business School and Grabher, G. (1995), *The Embedded Firm: On the Socioeconomics of Industrial Networks*, London: Routledge and Hodgson, G. (1999), *Economics and Utopia*, London: Routledge.

samhetsövergripande arrangemang för ledning och samordning, information och analys samt graden av ömsesidighet, fragmentering och motsättning i systemet.

Utfallet av analysmodellens strukturdimension, som handlar om att komma fram till hur väl integrerat systemet är internt, har tagits fram deduktivt, bl.a. utifrån systemteorier som diskuterar graden av koherens och sammanhållning.²⁶ I huvudsak går det att tala om system som har en yttlig samordning eller om system som har en djupare integrerande sammanhållning.



Figur 3. Operationalisering och utfall av struktur

Systemets externa gränser

Med systemets externa gränser avses de gränser som definierar systemet utåt gentemot angränsande system och som påverkar hur systemet förhåller sig till dessa system. Flera teoretiker har intresserat sig för denna fråga. Traditionellt har gränser, framförallt mellan myndigheter och stater, handlat om ansvar och makt. Både i offentliga myndighetssammanhang och bland privata företag är ansvarsfördelning av stor betydelse och regleras på olika sätt juridiskt. Enligt bland andra Kallinikos är skillnaden mellan offentligt och privat att utbytet och

²⁶ Morgan, G. (1999), *Organisationsmetaforer*, Lund: Studentlitteratur.

därmed även gränsen mellan privata aktörer sker genom köp och försäljning, medan det inom myndighetssfären finns en ledningshierarki där direktiv och order spelar roll.²⁷

Tillgången till ekonomiska resurser kan också sätta gränsen för ett system och medföra att andra system har ett behov av att ha ett utbyte med det system som har resurser. Resursmässiga gränser och utbyten har problematiserats av bland andra Williamson inom transaktionskostnadsteorin och har ofta använts inom den nyinstitutionella skolan.²⁸ Transaktionskostnadsteorin går mycket schematiskt ut på att kostnader för att genomföra transaktioner på marknaden minskas genom sättet på vilket utbytet av resurser organiseras. I länder där det råder höga transaktionskostnader, t.ex. på grund av geografiska avstånd, tenderar organisationslösningen att i större utsträckning bli hierarkiska.

Gränser som har sin grund i förståelse och meningsskapande har problematiserats av bland andra Weick och Luhmann.²⁹ Kognitiva eller förståelsemässiga begränsningar kan bland annat avspeglas i skillnader i synsätt på hur t.ex. en verksamhet bedrivs eller hur grundläggande frågor betraktas. Ofta utbyts information i allt högre grad mellan olika system och mellan olika aktörer, men förståelsen och meningsskapandet kan fortfarande vara en viktig gränssättande faktor. Förståelsemässiga gränser förstärks ofta genom resurs- och ansvarsgränser.

Utbytet mellan två system påverkar hur gränsen mellan systemen ser ut. Gränsen mellan systemen kan vara tydlig, men två system kan också bryta in i varandra på ett sådant sätt att gränserna blir otydliga eller omdefinieras. Inom den företagsekonomiska forskningen, bl.a. genom Watts, har förekomsten av löst sammansatta system studerats. Ett system utgörs av flera självständiga företag som ingår i ett nätverk tillsammans med andra företag. Företagen är väl integrerade med varandra, men samtidigt självständiga vilket gör att det går att tala om systemet som löst sammansatt. Det kanske mest omtalade exemplet på ett löst sammansatt system är Toyotas produktionssystem. Det består inte av ett företag ”Toyota”, utan av ett nätverk av mer än tvåhundra självständiga företag som är integrerade i produktionssystemet.³⁰

²⁷ Kallinikos, J. (1995), “Cognitive Foundations of Economic Institutions: Markets, Organizations and Networks Revisited”, *Scandinavian Journal of Management*, vol. 11.

²⁸ Williamson, O-E (1996), *The Mechanisms of Governance*, New York: Oxford University Press.

²⁹ Bakken, T. and T. Hernes (2003), *Autopoietic Organization Theory*, Oslo: Abstrakt Förlag, Foss, N. (1997b), *On the Foundations of the Strategic Theory of the Firm*, Handelshöjskolen i Köpenhamn and Maturana, H. and F. Varela (1980), *Autopoiesis and Cognition. The Realization of the Living*, Holland: D. Reidel Publishing Company.

³⁰ Watts, D. (2003), *Six Degrees. The Science of a Connected Age*, New York: Norton & Company.

Inom det sociologiska forskningsfältet har systemsynsättet explicit använts, bland andra av Luhmann och Habermas, för att förstå hur sociala system skapar motstånd till förändringar, hur de hanterar systemkriser och hur de försöker avgränsa sig i förhållande till sin omvärld.³¹ Med detta perspektiv ser vissa en allmän samhällelig trend mot ökad sektorisering och ökade gränser mellan system. Samtidigt har forskningen med ett nätverkstänkande pekat på den gränsöverskridande utvecklingen som gör att gränserna mellan verksamheter, aktörer och organisationer blir allt otydligare.

Begreppet inbäddning, som används både inom det ekonomiska och det statsvetenskapliga forskningsfältet, kan sägas inta en mellanposition eftersom teoretiker inom dessa discipliner pekar på att gränser både skapas och upplöses. Inom ekonomin har framförallt den gamla institutionella skolan representerad av bland andra Polanyi betonat ekonomins och marknadens inbäddning eller invävdhet i olika institutioner.³² Inom statsvetenskapen kan begreppet inbäddning spåras till den nyinstitutionella teorin såsom den presenteras av bland andra Pierre, Peters och Robertson där bland annat komplexa relationer mellan staten och dess omgivning uppmärksammas.³³

Begreppet inbäddning visar att samarbeten mellan verksamhetsområden som tillhör olika system kan omdefiniera de båda övergripande systemens gränser. Staten som system blir med detta perspektiv inte så mycket ett klart avgränsat system utan snarare en rad fränkopplade aktiviteter. Enligt bland andra Ahrne, Britz och Trondal har det exempelvis visat sig att svenska myndigheters EU-arbete har fört dem närmare organisationer och myndigheter inom EU snarare än i motsvarande grad ökat interaktionen med andra myndigheter i Sverige. Det blir därmed svårt att särskilja EU:s organisation och den svenska förvaltningen. Systemgränser suddas ut eller omdefinieras.³⁴

En till inbäddning närliggande idé är den om europeisering. Med detta begrepp menas att den nationella politiken knyts närmare den europeiska, utan att det för den skull sker någon formell organisatorisk förändring. Europeisering visar att integreringen mellan det svenska och det europeiska systemet går utöver formella organisatoriska förändringar. Samtidigt behöver inte formella organisa-

³¹ Bakken, T. and T. Hernes (2003), *Autopoietic Organization Theory*, Oslo: Abstrakt Förlag and Habermas, J. (1992), *Legitimation crisis*, Cambridge: Polity Press.

³² Polanyi, K. (1957), *The Great Transformation – the political and economic origins of our time*, Boston: Beacon Press.

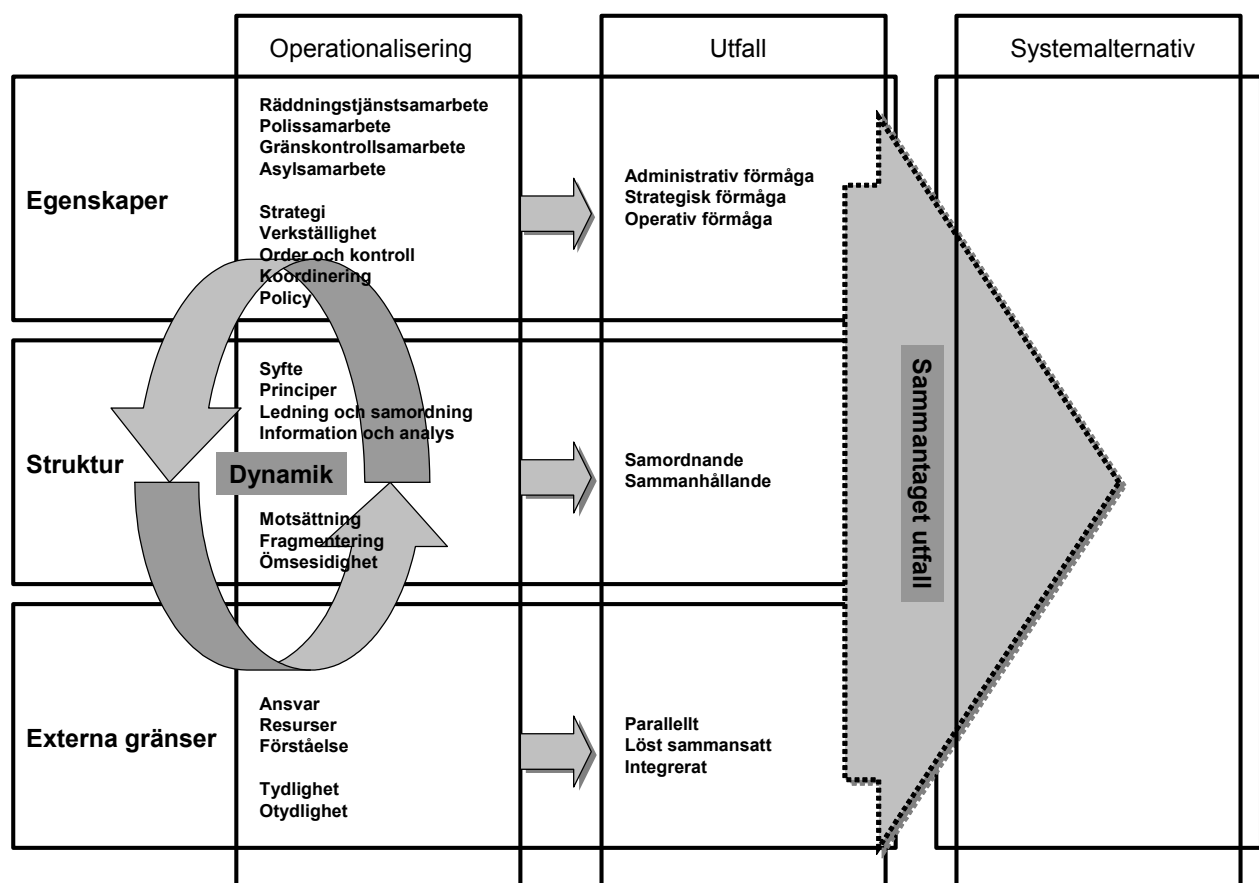
³³ Pierre, J. and G. Peters (2000), *Governance, Politics and the State*, New York: St. Martin's Press and Robertson, D. (1993), "The Return of History and the New Institutionalism in American Political Science", *Social Science History*, vol. 17, nr 1.

³⁴ Ahrne, G. (1998), *Stater som organisationer*, Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag, Mörth, U. and M. Britz (2002), *European Integration as Organising – Alternative Approaches to the Study of European Politics*, Stockholm: SCORE Rapportserie 2002:1 och Trondal, J. (1999), *Multiple Institutional Embeddedness in Europe. The Case of Danish, Norwegian and Swedish Government Officials*, ARENA Working Paper, Department of Political Science, University of Oslo.

toriska förändringar alltid betyda att det skapas ett integrerat system.³⁵ Europeiseringsbegreppet visar att det finns ett utrymme för system och dess verksamhetsområden att själva tolka och införliva det som utgör omgivningen.

Operationaliseringen av analysmodellens gränsdimension görs utifrån ovanstående teoretiska resonemang. De externa gränserna operationaliseras som ansvars-, resurs- och förståelsegränser samt graden av tydlighet respektive otydlighet hos dessa gränser.

Utfallet av analysmodellens gränsdimension, som handlar om att komma fram till hur systemet förhåller sig angränsande system, har tagits fram deduktivt, bl.a. utifrån organisationsteorin.³⁶ I huvudsak går det att tala om parallella system som har tydliga gränser när det gäller ansvar, resurser och förståelse gentemot angränsande system, löst sammansatta system som har otydliga gränser, framförallt med avseende på resurser och förståelse, gentemot angränsande system samt integrerade system där systemen är helt integrerade samtidigt som detta har skapat nya tydliga externa gränser gentemot andra system både när det gäller ansvar, resurser och förståelse.



Figur 4. Operationalisering och utfall av externa gränser

³⁵ Goldman, K. (1999), *Nationality versus Europeanization: the national view of the nation in four EU countries*, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.

³⁶ Morgan, G. (1999), *Organisationsmetaforer*, Lund: Studentlitteratur.

Systemalternativ

Ovan har varje dimension behandlats separat. Här görs en aggregering av de tre dimensionerna i form av tre systemalternativ. Urvalet av systemalternativen har gjorts utifrån en relativt fri översättning av litteratur som diskuterar olika organisationstypologier.³⁷ Syftet är inte att få fram så många alternativa kombinationsmöjligheter som möjligt, utan snarare att finna de kombinationer som gör att det går att tala om kvalitativt skilda system som har en relativt hög grad av kongruens som gör dem stabila. Systemen är idealtypiska till sin karaktär vilket innebär att de inte behöver uppträda i verkligheten i sin renodlade form. Däremot har det verkliga systemet ofta egenskaper som gör att det går att kategoriseras som något av nedanstående tre system.

Administrativt samordnande och parallellt system

- Systemet har främst en koordinerande förmåga.
- Systemet har låg grad av inre sammanhållning som begränsas till relativt yttlig samordning.
- Systemet har tydliga gränser mot angränsande system såsom ett parallellt system.

Systemet är administrativt samordnande på så vis att systemet har till uppgift att koordinera omgivande systems resurser. Systemet kan ses som facilitator som möjliggör resursutbyte men med få möjligheter att skapa synergieffekter mellan system och med få möjligheter att med formellt mandat utöva inflytande över andra system. De informella möjligheterna till inflytande är också begränsade. Som resursförmedlare behöver systemet ha en administration med möjlighet till planering. Kraven på sammanhållning inom systemet är relativt begränsade eftersom utbytet inom systemet är begränsat till i huvudsak informationsförmedling och planering. Systemets gränser mot omgivningen är tydliga eftersom utbytet med omgivningen inte är ett kontinuerligt flöde utan sker begränsat och vid bestämda och i förväg planerade tillfällen. Ofta handlar det om kvantitativa utbyten av ”mer” eller ”mindre”.

Strategiskt sammanhållande och löst sammansatt system

- Systemet har en strategisk och policymässig förmåga.
- Systemet har en hög grad av inre sammanhållning.

³⁷ Lam, A. (2000), “Tacit Knowledge, Organizational Learning and Societal Institutions: An Integrated Framework, *Organizational Studies* 21/3 and Mintzberg, H. (1993), *Structure in Fives Designing Effective Organizations*. New York: Prentice-Hall.

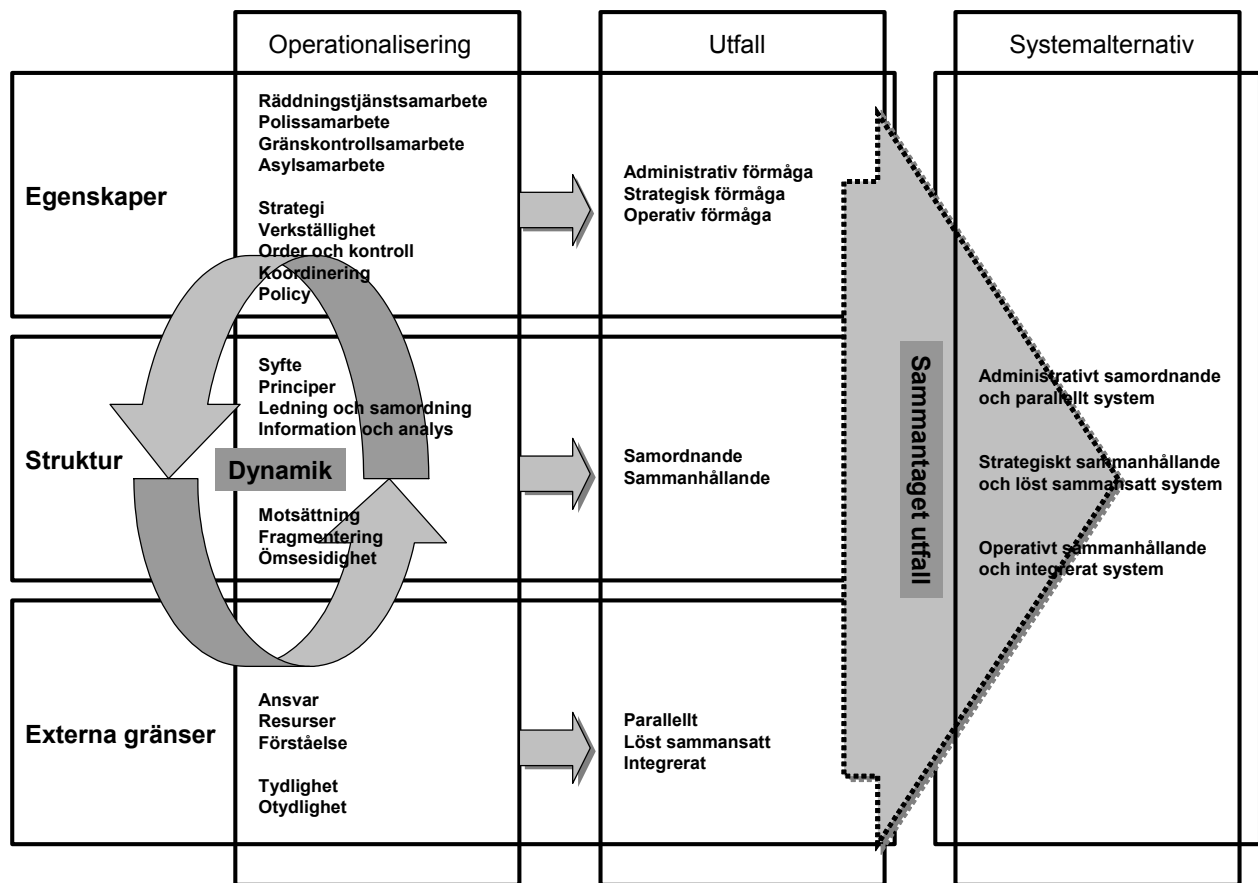
- Systemet har otydliga gränser mot angränsande system såsom ett löst sammansatt system.

Systemet har en högt utvecklad strategisk och policymässig förmåga och denna förmåga används både för att integrera systemet internt och för att utöva inflytande över omgivande system. Systemet är dock inte en sammanhållande ledningshierarki eftersom det saknar främst egna operativa resurser. Systemet knyter emellertid till sig resurser från andra system. Inflytandet över andra systems resurser sker genom den strategiska och policymässiga förmågan men systemet har också viss möjlighet att förfoga över andra systems operativa resurser. Systemets gränser är otydliga och systemet har därför karaktären av ett löst sammansatt system bestående av flera autonoma system som kopplas samman till något som liknar ett enhetligt system. Utbytet mellan systemen har karaktären av ett kontinuerligt flöde och kan omfatta relativt komplicerade insatser. Det handlar inte bara om ett utbyte av resurser, utan genom ett strategiskt och policymässigt inflytande som systemet utövar så är uppbyggandet av en gemensam förståelse över gränserna ett karakteristiskt drag.

Operativt sammanhållande och integrerat system

- Systemet innefattar i mindre eller större utsträckning samtliga förmågor.
- Systemet har en hög grad av inre sammanhållning.
- Systemet har tydliga gränser mot angränsande system (gränserna mellan de två ursprungliga systemen är dock mycket otydliga) såsom ett integrerat system.

Systemet kan ses som en integrerad ledningshierarki där alla förmågor är mer eller mindre utvecklade. Systemet har egna operativa resurser som byggs upp genom att resurserna ”tagits över” från omgivande system. Systemet har integrerat omgivande system och skapat ett enda system – ett suprasystem med nya yttre gränser. I princip går det att tänka sig en variant på denna typ av system, där systemet inte har integrerat omgivande system utan istället byggt upp parallella resurser i förhållande till de omgivande systemen. Denna variant kan liknas vid ett federalt system där resurser endast sätts in vid vissa tillfällen.



Figur 5. Tre systemalternativ

Dynamik

Med dynamik avses den förändring i en dimension som kan inträffa till följd av att det finns en relation, ett samband, med en annan dimension. Flera teoretiker har intresserat sig för hur system dynamiskt påverkas av förändringar, både avseende yttre och inre faktorer. Institutionell teori, såväl inom statsvetenskapen som inom ekonomin, betonar exempelvis betydelsen av hur institutioner, organisationer och system utvecklas över tiden. Motsatsen är uppfattningar som betonar jämvikt och som därför studerar system utifrån hur de ser ut här och nu. Även om en evolutionär syn accepteras finns det t.ex. inom det ekonomiska forskningsfältet olika synsätt på vad som driver utveckling, om det finns någon specifik selektionsmekanism. Är det "the survival of the fittest" och marknadens konkurrens och effektivitet? Frågan kompliceras inom ekonomin eftersom vad som är "fit" eller effektivt är beroende av den institutionella kontexten. Inom statsvetenskapen har förändring setts som något som sker kontinuerligt, längs en jämn väg, medan den nyinstitutionella skolan inom statsvetenskapen problematiserat kring denna syn på förändring.³⁸

³⁸ Field, A. (1979), "On the Explanation of Rules Using Rational Choice Models", *Journal of Economic Issues*, vol 13, nr 1 and Field, A. (1984), "Microeconomics, Norms, and Rationality", *Population and Development Review*, vol 10, nr 2.

Det evolutionära ligger både i systemets relation till det yttre, t.ex. att EU ställs inför yttre händelser som Tsunamikatastrofen som leder till förändring av systemet, och det inre, t.ex. att förändringen är en produkt av relationerna mellan delar och något som sker även när systemet inte utsätts för en extern utmaning eller chock. Systemet har då en egen förändringsdynamik som gör att systemet skapar sig en egen bild av hur omgivningen ser ut, vilka kriser som ska hanteras, hur säkerhet ska betraktas etc.

I ett systemperspektiv är förändring och dynamik inom och mellan system av stor betydelse, det förändrar det studerade systemets förmågor, sammanhållning och gränser. Det dynamiska perspektivet kommer bl.a. till uttryck i teorin om livskraftiga system. Ett livskraftigt system är ett system som är "levande", vilket innebär att systemet kan reagera och anpassa sig till faktorer och förändringar som inte var aktuella när systemet formades. Det innebär att ett livskraftigt system har förmågan att ständigt lära sig nya saker. På så vis växer systemet ständigt genom att förnya sig och anpassa sig till förändringar i sin omgivning. Om det inte tillkommer någon stimulans från omgivningen riskerar systemet att minska sin förmåga att växa. Förmågan att anpassa sig till omgivningen innebär också att systemets olika delar och komponenter anpassar sig till varandra. På så vis är ett livskraftigt system robust mot inre kollaps.³⁹ Det visar att "yttre" och "inre" förändring hänger ihop, och att hänsyn måste tas inte bara till de faktorer i omgivningen som utsätter systemet för utmaningar för stunden utan också för hur systemet på sikt reagerar på yttre förhållanden, alltså hur systemet tolkar och använder den yttre impulsen för sin interna utveckling.

I analysmodellen plockas resonemanget ovan om inre dynamik upp, dvs. det faktum att förändringar i en dimension kan leda till förändringar i en annan. Denna dynamik gör att analysmodellen inte bara kan användas för att göra en nulägesvärdering av EU:s krishanteringsarbete i systemtermer utan också för att identifiera tänkbara framtidsvägar.

³⁹ Beer, S. (1995), *Brain of the Firm*, New York: John Wiley & Sons.

4. Beskrivning av krishanteringssystemets delar

I detta kapitel beskrivs delarna i EU:s krishanteringssystem med föregående kapitelns analysmodell som grund. Beskrivningen följer därför analysmodellens tre dimensioner - egenskaper, struktur och externa gränser.

Egenskaper

Räddningstjänstsamarbetet

EU:s räddningstjänstsamarbete växte fram i mitten av 1980-talet som en del i EU:s miljöpolitik. 1997 antogs ett särskilt handlingsprogram för räddningstjänstfrågor som sedan har förnyats i en omgång.⁴⁰ Efter ett antal stora katastrofer, inte minst jordbävningen i Turkiet 1999, intensifierades samarbetet och en s.k. gemenskapsmekanism för samordnade räddningsinsatser som syftar till att underlätta ömsesidig assistans länderna emellan vid större katastrofer inrättades genom ett rådsbeslut 2001.⁴¹

Räddningstjänstsamarbetet är ett av EU:s mest händelsestyrda verksamhetsområden. Nya initiativ för att utveckla och stärka området tas vanligtvis som en direkt följd av någon dramatisk händelse i Europa eller dess närhet, där räddningsinsatser har kommit att efterfrågas. Den strategiska framförhållningen har således visat sig vara relativt begränsad. Samtidigt har EU:s institutioner och medlemsländer möjlighet att, i likhet med övriga verksamhetsområden, långsiktigt utveckla och inrikta EU:s räddningstjänstsamarbete enligt en fastlagd beslutsprocess.⁴² Ansvar för att ta fram förslag som utvecklar området vilar på kommissionens generaldirektorat för miljö. Beslut om hur räddningstjänstområdet långsiktigt skall utvecklas på basis av dessa förslag tas sedan av rådet, där arbetsgruppen för räddningstjänstfrågor bereder beslut på tjänstemannanivå innan det så småningom når ministerrådet där medlemsländernas berörda fackministrar träffas. Även parlamentet hörs i vissa frågor. Kommissionens inriktningsarbete stöds av EU:s eget forskningsinstitut JRC ("Joint Research Center") som tillhandahåller beslutsnära analyser. Genom ovan nämnda institutioner och funktioner skulle verksamhetsområdet kunna sägas ha en viss, om än något begränsad, **strategisk förmåga**.

⁴⁰ Council decision of 9 December 1999 establishing a Community Action Programme in the field of Civil Protection.

⁴¹ Council decision of 23 October 2001 establishing a Community mechanism to facilitate reinforced co-operation in Civil Protection assistance interventions.

⁴² Beslutsprocessen i EU:s räddningstjänstsamarbete beskrivs i Jönsson, T. och H. Jarlsvik (2005), *Krisberedskapsmyndigheten och Europeiska Unionen*, FOI-R--1654--SE.

Tack vare den s.k. gemenskapsmekanismen för samordnade räddningsinsatser har verksamhetsområdet en relativt utvecklad **koordineringsförmåga**. Övervaknings- och informationsfunktionen MIC ("Monitoring and Information Center"), i kommissionens generaldirektorat för miljö utgör kärnan i mekanismen. MIC har bl.a. till uppgift att ta emot och förmedla information om inträffade kriser och samordna sådana operativa resurser som de deltagande länderna är villiga att ställa till varandras förfogande. En indikativ förteckning över operativa resurser har tagits fram. Varje land har utsett en nationell kontaktpunkt som ansvarar för dialogen gentemot MIC. Ett särskilt informationssystem, CECIS ("Common Emergency Communication Information System") är under utveckling för att möjliggöra denna dialog. För att skapa bättre förutsättningar för samordnade insatser med resurser från flera länder innehåller gemenskapsmekanismen även ett utbildnings- och övningsprogram. Detta program kan delfinansiera utbildningar och övningar som arrangeras av nationella utbildningsinstitut o dyl. Målgruppen är experter och insatschefer som kan komma att delta i insatser som samordnas genom MIC:s försorg. Denna satsning, och det särskilda handlingsprogrammet för räddningstjänst som möjliggör erfarenhetsutbyte och gemensamma kunskapsgenererande projekt mellan nationella räddningstjänstmyndigheter, bidrar också till att verksamhetsområdets koordineringsförmåga är relativt god.

Genom MIC:s informations- och resursförmedlande roll fyller gemenskapsmekanismen en viktig operativ funktion. Däremot går det inte att säga att verksamhetsområdet idag har en egen **verkställighetsförmåga** eller **förmåga till order och kontroll**. Det finns inga gemensamma europeiska räddningstjänstresurser som kan användas i ett operativt skede. EU saknar också ledningsstrukturer för räddningstjänstinsatser. MIC fungerar endast som en förmedlare av information och resurser och fattar således inga egna beslut om prioriteringar och åtgärder. Övriga arbetsgrupper och kommittéer inom EU:s räddningstjänstsamarbete är dessutom renodlade förhandlingsorgan.

Det är inte helt enkelt att identifiera åtgärder och funktioner inom verksamhetsområdet som skulle kunna sägas konstituera dess **policyförmåga**. Om verksamhetsområdet hade haft en mer utvecklad analysförmåga skulle detta möjligtvis ha kunnat bidra till en sammanhållen riktning och ett sammanhang för den löpande räddningstjänstverksamheten. Idag saknar dock MIC, som fyller många andra viktiga funktioner i EU:s räddningstjänstsamarbete, en utvecklad analyskapacitet.

Polissamarbetet

Polisverksamhet står den nationella suveräniteten nära och inledningsvis samarbetade EU:s medlemsländer därför utanför EU:s ram kring polisiära frågor. Först på 1990-talet blev polissamarbetet fullt ut en fråga på EU:s agenda.

Därefter har samarbetet utvecklats gradvist som en del i EU:s politik för inrikes- och rättsliga frågor. Viktiga steg togs 1999 genom det s.k. Tammerforsprogrammet.⁴³ Därefter har de senaste årens terroristattacker bidragit till att intensifiera samarbetet. 2004 antogs det s.k. Haagprogrammet som också innehöll konkreta åtgärder för att stärka polissamarbetet.⁴⁴ I likhet med räddningstjänstssamarbetet baseras polissamarbetet därutöver på en rad handlingsprogram och beslut inom specifika områden.

I likhet med räddningstjänstssamarbetet saknar EU:s polissamarbete även en strategisk målsättning som vägleder verksamhetsområdets långsiktiga utveckling.⁴⁵ Nya initiativ har därför tagits relativt ad hoc-mässigt. Samtidigt har EU:s institutioner och medlemsländer möjlighet att långsiktigt utveckla och inrikta EU:s polissamarbete enligt en fastlagd beslutsprocess. Polissamarbetet är mellanstatligt till sin karaktär och kommissionen och dess generaldirektorat för frihet, säkerhet och rättvisa delar därför initiativrätten med rådet. Däremot har rådet ensam beslutsrätt. Det finns en rad arbetsgrupper i rådet på tjänstemannanivå som, beroende på frågans karaktär, har förberedande förhandlingar innan frågan når ministerrådet, bl.a. via den s.k. artikel 36-kommittén.⁴⁶ Genom ovan nämnda institutioner och funktioner skulle verksamhetsområdet kunna sägas ha en viss, om än något begränsad, **strategisk förmåga**.

Sedan polissamarbetet inleddes har en rad åtgärder vidtagits som syftar till att befrämja en gemensam kultur och gemensamma metoder mellan medlemsländernas polismyndigheter. Det finns exempelvis ett särskilt program, AGIS, som finansierar gemensamma projekt och därigenom befrämjar nätverk mellan poliser i Europa för utbyte av information och ”best practices”.⁴⁷ En annan viktig åtgärd är den europeiska polisakademien CEPOL (”European Police College”). Syftet med CEPOL är att bistå nationella utbildningsinstitut i deras utbildningsverksamhet. CEPOL skall befrämja samverkan mellan instituten och stödja utvecklingen av en gemensam europeisk syn på de problem som medlemsländerna står inför i sitt brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete, särskilt gränsöverskridande aspekter av dessa problem. Målet är att öka kunskapen om medlemsländernas nationella polissystem och de delar av EU-samarbetet som är av relevans för det nationella polisarbetet. CEPOL bidrar till att europeiska utbildningsprogram utvecklas och genomförs och främjar

⁴³ *Presidency Conclusions*, 2001/199, Brussels 15-16 October 1999.

⁴⁴ *Presidency Conclusions*, 14292/04, Brussels 5 November 2004, Annex A.

⁴⁵ *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: enhancing police and customs cooperation in the European Union*, COM/2004/376final.

⁴⁶ Se bl.a. Arbetsgrupper för rättsliga och inrikesfrågor, <http://www.regeringen.se/sb/d/2821>, 2005-12-12.

⁴⁷ *Council decision establishing a framework programme on police and judicial cooperation in criminal matters (AGIS)*, 10814/02, Brussels 15 July 2002.

därigenom erfarenhetsutbyte och kontakter mellan poliser i Europa, och på lite längre sikt tillskapandet av en gemensam europeisk poliskultur.⁴⁸

Däremot är verksamhetsområdets *förmåga att verkställa* operativa polisinsatser i princip obefintlig. EU:s eget poliskontor Europol skall visserligen kunna stödja EU:s medlemsländer med expertis i samband med polisinsatser. Detta skall dock alltid ske under överinseende av de berörda ländernas polismyndigheter.⁴⁹ Gemensamma undersökningsteam skall också kunna sättas samma bestående av representanter från en grupp av medlemsländerna och Europol för att utreda brott av gränsöverskridande karaktär.⁵⁰ Däremot finns det inga planer på att inrätta en gemensam europeisk poliskår inom EU:s ram.

Därmed finns det heller inte några operativa polisleddningsstrukturer i EU-samarbetet. Möjligtvis kan de nationella polischefernas särskilda ”task-force” (”Police Chiefs Operational Task Force”) sägas utgöra ett embryo till en sådan operativ ledningsstruktur. Gruppen skall kunna befrämja spontana kontakter länderna emellan och bidra till planeringen av operativa insatser.⁵¹ Syftet är dock framförallt att gruppen skall fungera som en arena för informellt informationsutbyte mellan medlemsländernas polismyndigheter. Den sammantagna bilden är därför att verksamhetsområdets *förmåga till order och kontroll* är mycket begränsad.⁵²

Om ett verksamhetsområdes policyförmåga kan sägas påverkas i positiv riktning av funktioner som sammanställer analyser kring det dagliga sammanhang som verksamhetsområdet verkar i har EU:s polissamarbete en relativt god *policyförmåga*. Idag är informationsutbyte och analyser en mycket viktig del i EU:s polissamarbete, och en av det europeiska poliskontoret Europols huvuduppgifter. Europol samlar in, analyserar och sprider information och analyser om brottstrender i Europa, inte minst avseende organiserad brottslighet.⁵³ Numera har även terrorism kommit att bli ett prioriterat område. En särskild anti-terroristgrupp, förstärkt med nationella terroristexperter, har bildats i syfte att befrämja informationsutbyte och genomföra gemensamma hotbildsanalyser.

⁴⁸ Council decision establishing the European Police College (CEPOL) and repealing decision 2000/820/JHA, 10040/1/05, Brussels 19 July 2005.

⁴⁹ Council act of 26 July 1995 drawing up the Convention on the establishment of a European Police Office (Europol Convention).

⁵⁰ Framework Decision 2002/465/JHA of 13 June 2002 on Joint Investigation Teams.

⁵¹ Att gruppen skall kunna befrämja gemensam planering av operativa insatser nämns bl.a. i Presidency Conclusions, 2001/99, Bryssel 15-16 oktober 1999.

⁵² Freedom, Security and Justice for all: Justice and home affairs in the European Union, European Communities 2004.

⁵³ Council Act of 26 July 1995 drawing up the Convention based on Article K.3 of the Treaty on the European Union, on the Establishment of a European Police office (Europol convention) and Muller-Wille, B. (2004), *For your eyes only? Shaping an intelligence community within the EU*, Occasional Papers no 50.

Gränskontrollsamarbetet

I likhet med polissamarbetet har gränskontrollsamarbetet utvecklats som en del i det inrikes- och rättsliga samarbetet, där de övergripande handlingsprogrammen från Tammerfors och Haag har varit centrala för de framsteg som har gjorts inom området. Därtill finns det ett antal handlingsprogram och konventioner inom specifika områden. Gränskontrollsamarbetet är ett av de verksamhetsområden som har utvecklats snabbast inom EU under de senaste åren. Drivande faktorer bakom denna utveckling har dels varit borttagandet av de inre gränserna och EU:s östutvidgning som har lagt ett stort ansvar för den gemensamma yttre gränsen i händerna på ett antal nya och relativt oprövade medlemsländer, dels den högre ambitionen att bekämpa terrorism och organiserad brottslighet. Medlemsländernas gränser hanteras av olika nationella myndigheter och kan således involvera allt från gränsvakter till poliser och tulltjänstemän.

Genom Schengenavtalet, som införlivades i EU:s fördrag 1999, avskaffade merparten av EU:s medlemsländer kontrollerna vid de inre gränserna. Därigenom blev det också viktigt att sätta upp en målsättning för hur kontrollerna vid den gemensamma yttre gränsen skulle skötas. Idag drivs gränskontrollsamarbetet framåt av den långsiktiga målsättningen att skapa ett integrerat gränskontrollsystem som garanterar en hög och likvärdig nivå på kontrollerna och övervakningen vid den gemensamma yttre gränsen.⁵⁴ Nya initiativ och beslut inom gränskontrollsamarbetet syftar till att förverkliga denna övergripande målsättning. I likhet med övriga verksamhetsområden utvecklas gränskontrollsamarbetet i ett samspel mellan EU:s institutioner och medlemsländer. Eftersom gränskontrollsamarbetet både har mellanstatliga och överstatliga inslag är beslutsprocessen relativt komplicerad.⁵⁵ Kommissionen och dess generaldirektorat för frihet, säkerhet och rättvisa spelar en viktig roll, liksom parlamentet och rådet där ett flertal arbetsgrupper som exempelvis arbetsgruppen för gränsfrågor och arbetsgruppen för tullsamarbete förbereder beslut på tjänstemannanivå. Ett centralt övergripande ansvar för gränskontrollsamarbetet, innan förhandlingarna så småningom avslutas i ministerrådet, har också Strategiska kommittén för invandring, gränser och asyl, där det finns en särskild enhet ("common unit") för praktiskt samarbete kring gränsfrågor mellan representanter från medlemsländernas polis- och gränskontrollmyndigheter.⁵⁶ Tack vare den målstyrda och de institutioner och funktioner som driver gränskontrollsamarbetet framåt kan verksamhetsområdet sägas ha en relativt utvecklad **strategisk förmåga**.

⁵⁴ Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union..

⁵⁵ *Guarding the Europe's frontiers: An agency to manage the EU's external borders*, Antonio Vitorino, Brussels 5 November 2003.

⁵⁶ Se bl.a. Arbetsgrupper för rättsliga och inrikesfrågor, <http://www.regeringen.se/sb/d/2821>, 2005-12-12.

För att uppnå ett integrerat gränskontrollsystem har gemensamma regler ("the Schengen acquis") antagits för hur medlemsländerna skall sköta sina gränskontroller. Reglerna har bidragit till ett mer samstämmigt agerande medlemsländerna emellan, men för att uppå en lika hög kontroll- och övervakningsnivå överallt längs EU:s yttre gräns har det setts som nödvändigt att även öka det operativa samarbetet mellan berörda myndigheter. Ett viktigt beslut som har befrämjat detta, och som därigenom har bidragit till att verksamhetsområdets **koordineringsförmåga** är relativt god, är inrättandet av en ny gränskontrollmyndighet ("European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union").⁵⁷ Myndigheten har bl.a. fått till uppgift att koordinera och delfinansiera gemensamma pilotprojekt mellan EU:s medlemsländer som syftar till att befrämja operativt samarbete. En annan viktig uppgift är att stödja medlemsländerna i deras utbildnings- och övningsaktiviteter samt att tillhandahålla europeiska utbildningar och övningar för nationella instruktörer. Åtgärder för att fördela kostnader ("burden-sharing") mellan medlemsländerna för att bevaka den gemensamma yttre gränsen är centrala i EU:s gränskontroll-samarbete, vilket också ökar förutsättningar för ett samstämmigt och mer koordinerat agerande. Den nya gränskontrollmyndigheten skall exempelvis föra register över utrustning som medlemsländer är villiga att ställa till varandras förfogande om förstärkning behövs. Särskilda ekonomiska satsningar har också gjorts genom åren för att de nya medlemsländerna skall nå upp till samma nivå som övriga länder med avseende på vilken utrustning och vilka metoder som används.⁵⁸ Dessutom finns det långt framskridna planer på att skapa en gemensam ekonomisk fond som skulle fördela kostnaderna mer solidariskt mellan berörda medlemsländer.⁵⁹

Verksamhetsområdets koordineringsförmåga är således god. Däremot är **förmågan att verkställa** gränskontrollinsatser begränsad. Det finns särskilda överenskommelser som ger poliser och tulltjänstemän i ett medlemsland rätt att fullfölja spaningsinsatser in på ett annat lands territorium.⁶⁰ EU-samarbetet har därigenom bidragit till att skapa legala förutsättningar för insatser som sträcker sig över medlemsländernas gränser. Däremot finns det inga gemensamma europeiska gränskontrollresurser idag. Möjligtvis kan den nya gränskontrollmyndigheten sägas utgöra ett embryo till en sådan resurs. Vid sidan av de uppgifter som redan har redogjorts för ovan skall myndigheten kunna skicka

⁵⁷ Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union.

⁵⁸ Se bl.a. *Freedom, security and justice for all: Justice and home affairs in the European Union*, European Communities 2004.

⁵⁹ *The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union*, 16054/04, 13 December 2004.

⁶⁰ Se bl.a. *Freedom, security and justice for all: Justice and home affairs in the European Union*, European Communities 2004.

iväg experter och utrustning som myndigheten själv förfogar över till stöd för medlemsländer som i extraordinära situationer behöver särskilt operativt och tekniskt stöd, exempelvis om ett stort antal illegala immigranter är på väg att ta sig in över gränsen. En viktig restriktion är dock att myndighetens experter enbart får ha en rådgivande roll. De får således inte utöva myndighetsutövning på det drabbade landets territorium.⁶¹

Med en för närvarande begränsad verkställighetsförmåga är det naturligt att verksamhetsområdets *förmåga till order och kontroll* också är obefintlig. Även om verkställighetsförmågan stärks på sikt är det tveksamt om en sådan utveckling också skulle leda till att ledningsstrukturer som stärker verksamhetsområdets förmåga till order och kontroll skapas. Kommissionen har dementerat alla planer på att skapa någon form av centraliserad europeisk ledningsstruktur.⁶²

Det är, i likhet med övriga verksamhetsområden, svårt att identifiera åtgärder som konstituerar verksamhetsområdets *policyförmåga*. Möjligtvis kan risk- och sårbarhetsanalyser sägas bidra till en sammanhållen riktning och ett sammanhang för den löpande gränskontrollverksamheten och således även påverka verksamhetsområdets policyförmåga. När EU:s nya gränskontrollmyndighet inrättades 2005 övertog den uppgifter från ett riskanalyscentrum som var stationerat i Helsingfors. En av den nya myndighetens huvuduppgifter är således att utveckla modeller för riskbedömningar och att genomföra bedömningar som skall kunna ligga till grund för åtgärder som vidtas inom gränskontrollområdet.⁶³ Framtagandet av handböcker och andra dokument som innehåller rekommendationer och ”best practices” för berörd personal inom gränskontrollområdet kan också sägas bidra till att skapa en gemensam referensram.⁶⁴

Asylsamarbetet

EU:s asylsamarbete växte fram på 1990-talet och ingår i EU:s politik för inrikes- och rättsliga frågor. Förutom behovet att kompensera avskaffandet av EU:s inre gränser med en gemensam asyl- och migrationspolitik, har flyktingproblematiken på Västra Balkan varit en viktig pådrivande faktor. I likhet med polis- och gränskontrollsamarbetet har asylsamarbetet kommit att utvecklas genom Tammerfors- och Haagprogrammen. Därtill finns det ett antal direktiv och beslut inom specifika områden.

⁶¹ Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union.

⁶² *Guarding the Europe's frontiers: An agency to manage the EU's external borders*, Antonio Vitorino, Brussels 5 November 2003.

⁶³ EU border agency to be operational by autumn: official, http://www.eubusiness.com/Living_in_EU/050630181352.lp28ivdh, 2005-11-14 samt Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union.

⁶⁴ *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Towards integrated management of the external borders of the member states of the European Union*, COM/2002/233final.

Asylsamarbetet har från första början karaktäriserats av långsiktighet. Redan i Tammerforsprogrammet enades EU:s medlemsländer att målet med det gemensamma asylsamarbetet skulle vara att på sikt skapa ett gemensamt asylsystem. Detta mål har sedan präglat de initiativ som har tagits inom området. I likhet med övriga verksamhetsområden utvecklas asylsamarbetet i ett samspel mellan EU:s institutioner och medlemsländer enligt en fastställd beslutsprocess. Ansvaret för att ta fram förslag som utvecklar området vilar numera på kommissionen, och dess generaldirektorat för frihet, säkerhet och rättvisa. Beslut om hur asylsamarbetet skall utvecklas på basis av kommissionens förslag tas sedan av rådet. Förhandlingarna startar i arbetsgruppen för asylfrågor, på tjänstemannanivå innan det så småningom når ministerrådet bl.a. via Strategiska kommittén för invandring, gränser och asyl.⁶⁵ I asylsamarbetet har parlamentet dessutom s.k. medbestämmande rätt. Tack vare den målstyrda som finns inom asylsamarbetet och de institutioner och funktioner som driver samarbetet framåt kan verksamhetsområdet sägas ha en relativt utvecklad **strategisk förmåga**.

Den politiska målsättningen att skapa ett gemensamt asylsystem har föranlett medlemsländerna att anta gemensamma minimistandarder, som de har åtagit sig att genomföra i sina nationella system. Det finns exempelvis ett direktiv som reglerar hur asylprocessen, bl.a. hanteringen av asylansökningar, skall se ut i medlemsländerna.⁶⁶ Det finns också ett direktiv som föreskriver att asylsökande skall garanteras tillgång till vård, skola, bostad och arbete enligt vissa gemensamma normer.⁶⁷ Massflyktsituationer, som ofta belastar medlemsländernas nationella system extra hårt, har uppmärksammats i särskild ordning. I ett direktiv har medlemsländerna exempelvis enats om att det tillfälliga skydd som erbjuds i en massflyktsituation skall ha en viss minimistandard och att mottagandet skall fördelas solidariskt mellan berörda länder.⁶⁸ Genom antagandet av gemensamma minimistandarder inom olika områden har asylmottagandet i medlemsländerna blivit mer enhetligt. EU:s asylsamarbete kan därigenom sägas ha uppnått en viss **koordineringsförmåga**. Något som också bidrar till ett mer enhetligt agerande, och som därigenom stärker asylsamarbetets koordineringsförmåga, är den europeiska flyktingfonden ”European Refugee Fund” (ERF). Inledningsvis omfattade fonden perioden 2000-2004 men den har nu förlängts till år 2010.⁶⁹ Genom fonden kan medlemsländerna bl.a. ansöka om pengar till olika projekt som förbättrar mottagandet av

⁶⁵ Se bl.a. Arbetsgrupper för rättsliga och inrikesfrågor, <http://www.regeringen.se/sb/d/2821>, 2005-12-12.

⁶⁶ Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status.

⁶⁷ Ensuring a decent standard of living for asylum-seekers in the European Union and limiting their movements from one Member State to another where such movements are influenced solely by the diversity of reception conditions, www.europa.eu.int, 2003-12-12.

⁶⁸ Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of measures between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof.

⁶⁹ Council decision 2000/596/EC of 28 September 2000 establishing a European Refugee Fund.

flyktingar, integreringen av flyktingar samt frivilligt återvändande av flyktingar. Fonden skall också bidra till att fördela kostnaderna mer solidariskt mellan medlemsländerna vid en massflyktsituation.

EU har ingen *förmåga att verkställa* asylärenden idag. Det finns exempelvis ingen EU-myndighet som handlägger asylansökningar. EU har heller inte utvecklat arrangemang för att ta emot flyktingar. Detta sköts helt av medlemsländerna själva. Eftersom asylsamarbetet saknar verkställighetsförmåga idag finns det heller inget behov av ledningsstrukturer på europeisk nivå. Verksamhetsområdets *förmåga till order och kontroll* är således mycket begränsad. Ett undantag är hanteringen av massflyktsituationer som regleras i särskild ordning. För att medlemsländerna skall kunna fördela flyktingmottagandet solidariskt i en sådan situation har det bedömts som angeläget att det står klart för alla när en massflyktsituation har uppstått. Uppgiften att värdera en uppkommen situation har lagts på rådet som efter förslag från kommissionen fattar beslut om massflyktsituationer med kvalificerad majoritet.⁷⁰ Rådet har därigenom fått en viss makt över medlemsländernas hantering av krisen i det operativa skedet. Ett annat undantag är den uppföljande roll som kommissionen har när det gäller genomförandet av projekt som finansieras av den europeiska flyktingfonden. Kommissionen skall bl.a. kunna genomföra ”on-the spot checks” för att övervaka att medlemsländerna genomför de projekt som de har åtagit sig att göra.⁷¹

Därutöver finns det en viss, om än mycket outvecklad *policyförmåga*. Genom att sammanställa olika typer av analyser kan EU:s asylsamarbete sägas bidra till att skapa ett sammanhang för medlemsländernas löpande asylverksamhet, ett ingångsvärde i deras asylprocesser. Det finns exempelvis en särskild grupp CIREA (”Centre for Information, Reflection and Exchange on Asylum”) med uppgift att befrämja informationsutbyte mellan medlemsländerna emellan om situationen i flyktingarnas ursprungsländer och deras skyddsbehov. Gruppen sammanställer också viss statistik inom asylområdet.⁷²

⁷⁰ Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of measures between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof.

⁷¹ Council decision 2000/596/EC of 28 September 2000 establishing a European Refugee Fund.

⁷² Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Towards a common asylum procedure and a uniform status, valid throughout the Union, for persons granted asylum, COM/2000/755final.

Struktur

Syfte⁷³

En av grundtankarna bakom det europeiska integrationsprojektet var att förhindra krig i Europa och därigenom stärka medlemsländernas säkerhet. Detta skulle åstadkommas genom att gradvis länka samman medlemsländerna i ett ekonomiskt och politiskt samarbete. Inledningsvis handlade detta samarbete främst om ekonomiska frågor som tillskapandet av den gemensamma inre marknaden. Först under senare år har det blivit aktuellt att med en aktiv europeisk politik, där säkerhet explicit står i fokus, stärka medlemsländernas förmåga att förebygga och hantera olika typer av kriser som exempelvis terroristattacker, organiserad brottslighet, massflyktsituationer och naturkatastrofer. Det är det senare, att förbättra förmågan att hantera kriser, som idag är det yttersta syftet med det system som studeras i rapporten. Systemet som helhet har således ett relativt tydligt syfte som på ett övergripande plan bidrar till en viss *ömsesidighet* i systemet.

När verksamhetsområdena studeras i mer detalj finns det däremot vissa variationer, både när det gäller i vilken fas krishanteringen förutsätts sättas in och vilken typ av kris som står i fokus. Polissamarbetet, gränskontrollsamarbetet och asylsamarbetet ingår alla i EU:s politik för rättsliga och inrikes frågor. Detta politikområde växte fram som ett resultat av att det fanns ett behov att kompensera den gemensamma inre marknaden med ett område för frihet, säkerhet och rättvisa. Med en ökad inre rörlighet och en gemensam yttre gräns måste de enskilda medlemsländerna ta ett större ansvar för alla EU-medborgares trygghet och säkerhet, vilket därigenom motiverade en gemensam politik för inrikes- och rättsliga frågor. Både polissamarbetet, gränskontrollsamarbetet och asylsamarbetet har ett tudelat syfte, att förebygga och hantera kriser. Här uppmärksammas dock endast det senare i enlighet med rapportens övergripande avgränsning. Det finns idag en viss *ömsesidighet* i polissamarbetets och gränskontrollsamarbetets syften.⁷⁴ Båda verksamhetsområdena syftar till att upptäcka och förhindra kriser som är på väg att inträffa – att ingripa mot ett terroristnätverk som planerar en attack eller att stoppa en organiserad liga som för in knark eller människor över gränsen. Asylsamarbetet syftar inte i motsättning till övriga verksamhetsområden i EU:s politik för inrikes- och rättsliga frågor, däremot är det av delvis annan karaktär vilket då snarare tyder på en viss

⁷³ Ojanen har noterat att EU:s krishanteringsarbete i allt större utsträckning diskuteras i termer av förmågor idag och att detta kan dra bort uppmärksamheten från viktiga systemövergripande frågor som exempelvis vad systemets syfte och syn på säkerhet egentligen är. Det senare är det svårare att nå enighet om än det mer konkreta arbetet med att utveckla förmågor. Samtidigt kan diskussioner om förmågor och verksamhet indirekt säga något om systemets syfte och syn på säkerhet. Ojanen, H. (2001) "The Future of European Crisis management – A Critical Perspective" i Herd, P. och J. Huru (2001), *EU Civilian Crisis Management*, U.K: Defence Academy.

⁷⁴ Detta är egentligen ganska självklart eftersom polisverksamhet utgör en viktig komponent bland flera i gränskontrollarbetet.

fragmentering i systemet. Till skillnad från övriga två verksamhetsområden i EU:s politik för inrikes och rättsliga frågor syftar asylsamarbetet främst till att hantera konsekvenserna av kriser som redan har inträffat – att stärka medlemsländernas förmåga att ta emot flyktingar och återföra flyktingarna till sitt ursprungsland.

De tre verksamhetsområdena inom EU:s politik för inrikes- och rättsliga frågor varierar även något med avseende på vilken typ av kris som står i fokus för arbetet. Återigen finns det en **ömsesidighet** mellan polis- och gränskontroll-samarbetet där organiserad brottslighet och terrorism står högt på agendan. Gränskontroll-samarbetet uppvisar också viss **ömsesidighet** gentemot asylsamarbetet eftersom situationer som involverar flyktingar uppmärksammas i båda verksamhetsområdena. Asylsamarbetet omfattar alla asylsituationer, ofta lyfts dock massflyktssituationer fram i särskild ordning eftersom detta utgör en extra belastning på medlemsländernas nationella system. Den gemensamma nämnaren mellan de tre verksamhetsområdena i EU:s politik för inrikes- och rättsliga frågor är att samtliga fokuserar på aktörsbundna kriser. Därmed skiljer sig dessa verksamhetsområden från EU:s räddningstjänstsamarbete. När räddningstjänst-samarbetet växte fram som en del av EU:s miljöpolitik i mitten av 1980-talet stod naturkatastrofer, stora tekniska olyckor och andra icke-aktörsbundna kriser i fokus och det är fortfarande detta som utgör samarbetets kärna. Detta bidrar därmed till att räddningstjänstsamarbetet och övriga verksamhetsområden uppvisar en viss **fragmentering**. Efter de senaste årens terroristattacker har räddningstjänstsamarbetet kommit att inriktats mer mot terrorism och verksamhetsområdet håller därför nu på att närma sig övriga verksamhetsområden något, vilket gör att ömsesidigheten på sikt sannolikt kommer att bli större.⁷⁵

Skillnader mellan räddningstjänstsamarbetet respektive polis- och gränskontroll-samarbetet med avseende på i vilken fas krishantering förutsätts sättas in förstärker också intrycket av att verksamhetsområdets syften präglas av viss **fragmentering**. I likhet med övriga verksamhetsområden har räddningstjänst-samarbetet ett tudelat syfte; att förbättra förmågan att förebygga och hantera kriser. Det senare, som ligger inom ramen för rapportens övergripande avgränsning, innebär främst att stärka medlemsländernas förmåga att hantera konsekvenserna av kriser och inte att förhindra att de inträffar, något som både polissamarbetet och gränskontroll-samarbetet främst fokuserar på. Därmed finns det en större **ömsesidighet** mellan räddningstjänstsamarbetets och asylsamarbetets syften.

⁷⁵ Detta märks inte minst genom att de olika delsystemen idag hanteras mer samlat än tidigare. Exempelvis drivs allt terrorismrelaterat arbete i EU framåt genom det s.k. anti-terrorism handlingsprogrammet. Ett annat exempel är det faktum att räddningstjänstfrågor, som tidigare uteslutande hanterades inom ramen för miljöpolitiken också har uppmärksammats i EU:s politik för inrikes- och rättsliga frågor. Frågor av relevans för EU:s räddningstjänstsamarbete nämns exempelvis i det s.k. Haagprogrammet som annars främst berör sådana verksamhetsområden som traditionellt varit framträdande i EU:s politik för inrikes- och rättsliga frågor.

Principer

EU-samarbetet vägleds av flera olika principer. En av de mest framträdande är den s.k. subsidiaritetsprincipen som innebär att EU endast skall vidta åtgärder om målen för de planerade åtgärderna inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsländerna själva. När EU vidtar en åtgärd måste den således vara motiverad av att ett bättre resultat kan uppnås gemensamt inom EU:s ram än i ett enskilt medlemsland.⁷⁶ Subsidiaritetsprincipen är också central i EU:s krishanteringsarbete och det specifika system som studeras i rapporten. Tillämpat på detta område innebär principen att krishanteringsåtgärder ska hanteras på så ”lokal” nivå som möjligt. Det är först i ett sista skede, som ”last resort”, som EU kopplas in som aktör. Med en strikt tillämpning av subsidiaritetsprincipen innebär det att EU i det operativa skedet begränsas till att vara en mellanhand som förmedlar resurser och information och som endast kopplas in i krishanteringsarbetet när alla andra nivåer uttömt sina resurser. Nära kopplat till subsidiaritetsprincipen finns principen om att inte mångfaldiga resurser. Resurser som redan finns på lokal och nationell nivå ska inte skapas på EU nivå. De resurser som skapas på EU nivå ska tillföra ett mervärde till de enskilda nationella krishanteringssystemen. Principen motverkar således nya onödiga strukturer, och befrämjar istället tillskapandet av nya förmågor inom ramen för befintliga strukturer. Idag genomsyras hela krishanteringssystemet av subsidiaritetsprincipen. Den återfinns inom samtliga verksamhetsområden. Det är med subsidiaritetsprincipen som grund som medlemsländerna har motsatt sig europeiska operativa resurser och ledningsstrukturer som komplement till, eller ersättning för, nationella räddningstjänst-, polis-, gränskontroll- och asylsystem. Eftersom subsidiaritetsprincipen genomsyrar samtliga verksamhetsområden bidrar den till en **ömsesidighet** i systemet.

En annan central princip i EU-samarbetet är den s.k. solidaritetsprincipen, som innebär att medlemsländerna solidariskt skall fördela kostnader och andra bördor mellan sig. Efter de senaste årens terroristattacker har solidaritetsprincipen fått ett stort genomslag i EU:s krishanteringsarbete och det specifika system som studeras i rapporten. I samband med förhandlingarna om EU:s nya konstitutionella fördrag lanserades en s.k. solidaritetsklausul som i korthet går ut på att medlemsländerna lovar att bistå varandra med alla till buds stående medel, inklusive militära resurser, om ett medlemsland skulle utsättas för en terroristattack eller drabbas av en katastrof.⁷⁷ Fördraget har inte ratificerats ännu, och solidaritetsklausulen har således inte vunnit laga kraft. Den del av klausulen som berör terrorism lyfts emellertid särskilt fram i en s.k. solidaritetsdeklaration som antogs av Europeiska rådet som en följd av terroristattacken i Madrid 2004 och

⁷⁶ Subsidiaritetsprincipen återges i Romfördraget, artikel 5. Se exempelvis *Europafördrag* (1999), Stockholm: Norstedts Juridik AB.

⁷⁷ *Fördrag om upprättandet av en konstitution för Europa*, CIG 87/2/04, Bryssel 29 oktober, 2004.

kan därigenom sägas vara politiskt giltig.⁷⁸ Solidaritetstanken genomsyrar hela krishanteringssystemet. De medel som medlemsländerna förutsätts ställa till varandras förfogande är inte avgränsade till ett specifikt verksamhetsområde och både solidaritetsklausulen och deklARATIONEN är således verksamhetsområdesövergripande till sin karaktär. Principen bidrar därigenom till en *ömsesidighet* i systemet. Samtidigt skall tilläggas att solidaritetstanken är mer framträdande i vissa verksamhetsområden än i andra. I dessa verksamhetsområden har ambitionen att fördela kostnader och andra bördor mellan medlemsländerna tydliggjorts även på annat sätt än genom solidaritetsklausulen och deklARATIONEN. I räddningstjänstsamarbetet är den s.k. gemenskapsmekanismen ett konkret uttryck för medlemsländernas vilja att bistå varandra med resurser vid nationella katastrofer. I asylsamarbete är den europeiska flyktingfonden ett uttryck för viljan att bättre balansera medlemsländernas insatser vid exempelvis massflyktsituationer.⁷⁹ I gränskontroll-samarbetet kommer den nya gränskontrollmyndigheten att ha till uppgift att fördela bördorna mellan medlemsländerna genom att bl.a. kanalisera resurser till områden som drabbats särskilt hårt när gränskontrollen vid den yttre gränsen belastas.

För att kunna bedöma systemets sammanhållning är det också relevant att ställa systemets principer mot varandra och se om de är förenliga eller oförenliga. Subsidiaritetsprincipen gör en relativt tydlig åtskillnad mellan medlemsländernas ansvar och det gemensamma europeiska ansvaret för krishantering, medan solidaritetsprincipen istället betonar det gemensamma ansvaret. Detta förhållande, som är ett exempel på att det även finns en direkt *motsättning* i systemet, utvecklas mer längre fram i rapporten när ansvarsgränsen mellan EU:s krishanteringssystem och medlemsländernas nationella system diskuteras.

Samordning och ledning

Det konstaterades tidigare att de verksamhetsområden som konstituerar det specifika system som studeras i rapporten, med något undantag, saknar ledningsstrukturer. Tidigare var detta något som även gällde för systemet som helhet. Verksamhetsområdesövergripande samordnings- och ledningsfunktioner saknades. Först under de senaste åren har det växt fram en insikt om att EU:s sammantagna agerande vid komplexa sektorsövergripande och gränsöverskridande kriser skulle gynnas av någon form av särskilda krislednings- och samordningsarrangemang. Initiala beslut har nu fattats för att kunna förverkliga detta i praktiken. Det är tydligt att besluten har drivits fram av vissa typer av kriser, inte minst de senaste årens terroristattacker. De verksamhetsområden som involveras i hanteringen av terroristattacker berörs därigenom särskilt av de arrangemang som är under utveckling. Ofta betonas emellertid att det måste

⁷⁸ Declaration on combating terrorism, Brussels 25 mars 2004.

⁷⁹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Area of Freedom, Security and Justice: Assessment of the Tampere programme and future orientations, COM/2004/401final.

finnas en beredskap för alla typer av kriser ("all-hazard"), vilket därigenom innebär att ett verksamhetsområde som exempelvis EU:s asylsamarbete också skulle beröras. Med utvecklingen av verksamhetsområdesövergripande samordnings- och ledningsarrangemang kommer *ömsesidigheten* i systemet att öka.

Redan i samband med förhandlingarna av EU:s nya konstitutionella fördrag aktualiserades behovet av verksamhetsområdesövergripande krislednings- och samordningsarrangemang när förslaget om att inrätta en ny stående kommitté för inre säkerhet lanserades.⁸⁰ Kommittén var tänkt att befärma operativ samordning av medlemsländernas agerande vid en krissituation och utgör ett relativt radikalt förslag. Med kommittén skulle både en ny förmåga och ett nytt organ skapas. Eftersom kommitténs inrättande i stor utsträckning har varit kopplad till EU:s nya konstitutionella fördrag är framtiden för kommittén relativt osäker för närvarande. Fortsatta diskussioner och beslut som inrättar kommittén, redan innan fördraget träder i kraft, kan dock inte uteslutas. I Haagprogrammet från 2004 inbjöds exempelvis rådet att vidta förberedelser för kommitténs inrättande.⁸¹ Under 2005 har diskussioner förts om kommitténs framtida utformning och uppgifter med utgångspunkt i fördraget. Bland annat har möjligheten att ge kommittén en funktion som går ut på att planera för operativa insatser framförts. Ett annat alternativ har varit att ge kommittén ansvar för mer övergripande strategiska funktioner, t.ex. att ta fram en plan för intern säkerhet. Ytterligare ett alternativ har varit att ge kommittén ett samordningsansvar för sådant lagstiftande arbete som har med intern säkerhet att göra så att den lagmässiga utvecklingen står i samklang med behov som identifierats av kommittén, samt funktioner som är relaterade till solidaritetsklausulen.⁸²

I Haagprogrammet gavs även rådet och kommissionen i uppgift att skapa integrerade och koordinerade krishanteringsarrangemang för kriser med gränsöverskridande effekter. Arbetet har bedrivits i två parallella spår. Det första spåret som går under arbetsnamnet ICMA ("Integrated Crisis Management Arrangements") har huvudsakligen genomförts på expertnivå. Fokus har legat på att utveckla det praktiska samarbetet mellan medlemsländerna vid en krissituation.⁸³ Det andra spåret inleddes efter bombningarna i London och bedrivs på en högre politisk nivå. Detta arbete går under arbetsnamnet CCA ("Crisis Coordination Arrangements") och syftar till att skapa arrangemang för

⁸⁰ Fördrag om upprättandet av en konstitution för Europa, CIG 87/2/04, Bryssel 29 oktober, 2004, kapitel IV, Art III-257.

⁸¹ *The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union*, 16054/04, 13 December 2004.

⁸² *Discussion paper on the future Standing Committee on Internal Security (COSI) – Constitutional Treaty, art.111-261*, 6626/05, Brussels 21 February 2005.

⁸³ Ett dokument som har legat till grund för ett av de expertseminarium som har genomförts är *EU-integrated Crisis Management Arrangements (EU-ICMA)*, draft, Second expert meeting on the EU-ICMA in Mondorf-les-Bains (Luxembourg), 17-18 oktober 2005.

hur EU som politisk union skall agera vid en krissituation.⁸⁴ Målet har varit att skapa arrangemang där representanter från EU:s medlemsländer och EU:s institutioner kan samlas för att bl.a. utbyta information och koordinera sitt agerande samt, vid behov, fatta kollektiva beslut. Det handlar om att skapa en i förväg planerad process för hur koordinering och beslutsfattande ska gå till. Arrangemanget är tänkt att etableras från halvårsskiftet 2006.

Till skillnad från den föreslagna kommittén för inre säkerhet bör de integrerade krishanteringsarrangemangen betraktas som en ny förmåga och inte ett nytt organ. Syftet är att bygga på redan befintliga organisatoriska strukturer såsom rådssekretariatet, ordförandeskapet, kommissionen, medlemsländerna samt för krisen aktuella sektorsorgan inom EU. Grundidén i förslaget är att rådets ordinarie beslutsstrukturer skall stödjas av en sorts stabsfunktion, en "Crisis Steering Group", som snabbt skall kunna sammankallas vid en kris. Gruppen skall bestå av representanter på hög nivå från berörda medlemsländer, rådets generalsekreterare, kommissionen, och under ledning av det land som innehar ordförandeskapet i EU. Gruppen skall inte fatta beslut, även om den i praktiken kommer att få ett stort inflytande över beslut, och enbart verka för att en gemensam intersektoriell förståelse av situationen uppnås inför behandlingar i rådets ordinarie beslutsstrukturer. Av dessa beslutsstrukturer förutsätts COREPER få en särskilt central roll. Frågan om Ministerrådet skall ges möjlighet att delegera beslutsmandat till COREPER, ett mandat som kommittén för närvarande inte har, kommer särskilt att övervägas i de fortsatta behandlingarna av förslaget. "Crisis Steering Group" kommer i sin tur att stödjas av en "Ad Hoc Supporting Group" bestående av senior tjänstemän och andra experter, och med uppgift att samla in relevant information och kompetens från existerande organ inom EU.

Information och analys

Det konstaterades tidigare att olika typer av informationsförmedlings- och analysfunktioner ingår i de verksamhetsområden som konstituerar det specifika system som studeras i rapporten. Därutöver finns det verksamhetsområdesövergripande informationsförmedlings- och analysfunktioner, både redan etablerade och sådana som är under utveckling. I likhet med de krislednings- och samordningsarrangemang som håller på att växa fram är informationsförmedlings- och analysfunktionerna särskilt dimensionerade för vissa typer av kriser, exempelvis terrorism och externa väpnade konflikter. Därför är funktionerna också av störst relevans för vissa verksamhetsområden, framförallt sådana som involveras i hanteringen av terroristattacker. Ibland betonas emellertid att det måste finnas en beredskap att följa och analysera alla typer av kriser ("all-hazard"). Detta innebär att ett verksamhetsområde som EU:s asylsamarbete också skulle kunna beröras, om än i något mindre utsträckning.

⁸⁴ EU emergency and crisis co-ordination arrangements, 14707/05, Brussels 18 November 2005.

Förekomsten av verksamhetsområdesövergripande informationsförmedlings- och analysfunktioner stärker *ömsesidigheten* i systemet.

En analysfunktion som redan har varit verksam under ett par år är SitCen ("Joint Situation Center"). SitCen ingår i EU:s rådssekretariat och etablerades genom en sammanslagning av delar av EU:s militära stab och delar av den s.k. policy-enheten. Ursprungligen följde och analyserade SitCen utvecklingen i EU:s omvärld till stöd för beslut och åtgärder inom ramen för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, inklusive pågående krishanteringsinsatser.⁸⁵ Denna uppgift kvarstår men efter de senaste årens terroristattacker har SitCen fått ett utvidgat mandat och genomför numera även analyser som fokuserar på hotet från terrorismen. SitCens analyser ligger till grund för beslut och åtgärder som vidtas i de politikområden som sysslar med terrorismbekämpning på ett eller annat sätt, inte minst inom ramen EU:s politik för inrikes- och rättsliga frågor. I sitt analysarbete samverkar SitCen med bl.a. Europol och "Counter Terrorism Group" (CTG), ett från EU fristående internationellt samarbetsorgan som arbetar med terrorismfrågor.⁸⁶ Europol, som tidigare presenterades som en funktion i EU:s polissamarbete, fyller därigenom också en verksamhetsområdesövergripande funktion.

Vid sidan av analysfunktionerna SitCen och Europol håller kommissionen på att skapa ARGUS, en verksamhetsområdesövergripande informationsförmedlings- och analysfunktion. Idag finns ett flertal sektoriella förvarningssystem inom kommissionens olika generaldirektorat. CECIS i EU:s räddningstjänstsamarbete är ett exempel. Andra finns inom bl.a. smittskydds-, och livsmedelssamarbetet inom EU. Genom ARGUS skapas en verksamhetsområdesövergripande möjlighet att länka samman olika sektoriella förvarningssystem. I nära anslutning till ARGUS vill kommissionen skapa ett centralt kriscentrum som är tänkt att samla representanter från alla berörda generaldirektorat vid en kris för att underlätta beslut och åtgärder från kommissionens sida.⁸⁷

Externa gränser

Ansvar

Ansvarsfördelningen mellan EU:s krishanteringssystem och medlemsländernas nationella system är ett område som påverkar gränsen mellan systemen. Idag reglerar den s.k. subsidiaritetsprincipen på ett mycket övergripande plan ansvarsfördelningen mellan EU och medlemsländerna. Enligt principen skall EU

⁸⁵ Muller-Wille, B (2004), *For your eyes only? Shaping an intelligence community within the EU*, Occasional papers no 50.

⁸⁶ *Brussels European Council 16/17 December 2004 Presidency Conclusions*, 16238/04, Brussels 17 December 2004.

⁸⁷ *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Preparedness and consequence management in the fight against terrorism*, COM/2004/701final.

endast överta ansvaret från medlemsländerna när EU kan bidra med ett tydligt mervärde. Tillämpat på krishanteringsområdet innebär detta att EU endast skall engageras när medlemsländernas krishanteringsförmåga stärks genom det europeiska samarbetet och när de är i behov av stöd. Subsidiaritetsprincipen ligger väl i linje med den s.k. närhetsprincipen i det svenska krishanterings-systemet, som går ut på att kriser skall hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället.⁸⁸ Detta innebär att områdesansvaret vanligtvis utövas på lokal nivå initialt. Först när krishanteringen överstiger kommunens förmåga involveras den regionala och på sikt den nationella nivån.

Samtidigt som subsidiaritetsprincipen gör en tydlig uppdelning mellan EU:s och medlemsländernas ansvar finns det andra politiska principer och inriktningsdokument som anger att medlemsländerna har ett gemensamt ansvar för säkerhet och krishantering inom ramen för EU. När den nationella säkerheten inriktas så bör därför medlemsländerna fullt ut ta hänsyn till säkerheten för hela EU. Dagens hot är ofta av gränsöverskridande karaktär. Pandemier och organiserad brottslighet stannar exempelvis inte vid nationsgränser. Därmed blir ländernas säkerhet aldrig starkare än deras svagaste länk. Om ett land brister i sina säkerhetsrutiner kan detta få återverkningar i andra länder. Därför är internationellt samarbete och gemensamt ansvarstagande angeläget. Dagens hot är dessutom ofta komplexa och svåra att hantera. Vanligtvis överstiger exempelvis en väpnad konflikt ett enskilt lands krishanteringsförmåga. Även detta understryker betydelsen av internationellt samarbete och gemensamt ansvarstagande. Att ansvaret för säkerheten delas av flera är ett centralt budskap i såväl EU:s som Sveriges säkerhetsstrategier.⁸⁹ Även solidaritetsprincipen, så som den kommer till uttryck i bl.a. solidaritetsdeklarationen och solidaritetsklausulen, är ett exempel på att det gemensamma ansvaret framhålls.

Sammantaget ger exemplen ingen entydig bild av hur gränsen mellan EU:s och Sveriges krishanteringssystem ser ut i ansvarsmässiga termer. Subsidiaritetsprincipen gör en relativt tydlig åtskillnad mellan EU:s och de enskilda ländernas ansvar. Principiellt skulle det således finnas en **tydlig gräns** mellan EU:s och Sveriges krishanteringssystem. Samtidigt finns det andra principer och inriktningsdokument som betonar det gemensamma ansvaret för säkerheten, vilket istället bidrar till att göra **gränsen** mellan EU:s och Sveriges krishanteringssystem **otydlig**.

⁸⁸ *Samhällets säkerhet och beredskap*, Regeringens proposition 2001/02:158.

⁸⁹ *A secure Europe in a better world: European Security Strategy*, Document proposed by Javier Solana and adopted by the Heads of State and Government at the European Council in Brussels on 12 December 2003 and *Ds 2006:1 En strategi för Sveriges säkerhet: Försvarsberedningens förslag till reformer*.

Resurser

Resursutbyte är ett annat område som påverkar gränsen mellan EU:s krishanteringssystem och medlemsländernas nationella system. Att befrämja ömsesidig assistans och resursförmedling mellan EU:s medlemsländer vid en kris är exempelvis grundtanken bakom den verksamhetsområdesövergripande solidaritetsklausulen. Klausulen går ut på att medlemsländerna skall kunna begära resurser som kompletterar och förstärker det nationella systemets förmåga vid en kris.

Det har också skapats praktiska arrangemang för att förmedla resurser inom de enskilda verksamhetsområden som har studerats i rapporten. EU:s räddningstjänstsamarbete och den s.k. gemenskapsmekanismen är kanske det tydligaste exemplet. Den resursförteckning som har skapats i MIC omfattar allt från sök- och räddningsteam samt experter inom CBRN-området till logistik och sambandsstöd. Särskilda arrangemang för att möjliggöra stöd med militära resurser vid konsekvenshanteringsinsatser har också utvecklats.⁹⁰ Samtidigt finns möjligheten att begära andra typer av operativa resurser än de som redan idag finns registrerade. Efter stormen Gudrun fick exempelvis Sverige hjälp med mobila elkraftverk genom EU:s räddningstjänstsamarbete. Även om de resurser som kan åberopas via den s.k. gemenskapsmekanismen kan komma från flera samhällssektorer har varje land bara givits möjlighet att utse en nationell kontaktpunkt som sköter de praktiska kontakterna med MIC. I Sverige är Räddningsverket nationell kontaktpunkt.

EU:s polissamarbete innehåller också praktiska arrangemang för resursförmedling. I detta sammanhang avses dock inte operativa resurser utan snarare information. Polisbyrån Europol har ingen egen inhämtningskapacitet, utan är beroende av kriminalunderrättelser och information från EU:s medlemsländer som således förmedlas till EU från deras respektive nationella system. EU, genom Europol, i sin tur omvandlar informationen till analyser som sprids tillbaka till berörda medlemsländer. Alla medlemsländer har utsett en nationell kontaktpunkt som förmedlar kriminalunderrättelser och information till Europol, via nationella sekonderade experter. De nationella kontaktpunkterna tar också emot de analyser som blir resultatet av Europols arbete. I Sverige är Rikskriminalpolisen nationell kontaktpunkt. I detta ansvar ingår även att sprida Europols analyser till andra berörda rättsvårdande aktörer i det svenska systemet, bl.a. Tullverket och Justitiedepartementet.

Ett annat resursmässigt utbyte är åtgärder för att fördela kostnader mellan EU:s medlemsländer. I EU:s gränskontrollssamarbete och asylsamarbete finns exempelvis särskilda arrangemang för att fördela kostnaden för gränsöver-

⁹⁰ Militära resurser och deras användning i bl.a. räddningstjänstsamarbetet behandlas i Hagström Frisell, E. och M. Oredsson (2006), *Building Crisis Management Capacity in the EU*, FOI-R--1920--SE

vakning respektive hanteringen av massflyktsituationer mer solidariskt. I dessa verksamhetsområden har det skapats respektive är på väg att skapas särskilda ekonomiska fonder för detta ändamål.

Exemplen visar att det finns principiella och i vissa verksamhetsområden även praktiska förutsättningar för utbyte av resurser, både kontinuerligt och mer tillfälligt när en förstärkning behövs. Möjligheten till ett sådant resursutbyte gör att **gränsen** mellan EU:s och Sveriges krishanteringssystem är relativt **otydlig**.

Det bör tilläggas att vissa resursförmedlingsarrangemang, inte minst det arrangemang som har utvecklats i EU:s räddningstjänstsamarbete, dessutom bidrar till att bryta upp gränser mellan enskilda verksamhetsområden i det svenska krishanteringssystemet. Resurser från flera olika verksamhetsområden och sektorer kan åberopas genom räddningstjänstsamarbete, t.o.m. militära resurser, samtidigt som endast Räddningsverket är utsedd till nationell kontaktpunkt. Detta innebär att Räddningsverket genom sin sektorsövergripande EU-roll i praktiken ”bryter in” i andra sektorer i det svenska krishanteringssystemet.

Förståelse

Graden av förståelse mellan EU:s krishanteringssystem och medlemsländernas nationella system är ett tredje område som påverkar gränsen mellan systemen. Förståelse skulle i detta sammanhang exempelvis kunna handla om kunskap om det andra systemet. Idag är kunskapen om, och därigenom även den ömsesidiga förståelsen mellan, verksamhetsområden i det svenska krishanteringssystemet och EU:s krishanteringssystem relativt god. Räddningsverket sitter exempelvis inne med kunskap om den s.k. gemenskapsmekanismen som har skapats inom ramen för EU:s räddningstjänstsamarbete. Rikspolisstyrelsen är också väl förtrogen med Europols arbetsuppgifter och mandat, vilket dessutom underlättas av att alla medlemsländer har givits möjlighet att sekondera nationella experter till Europol. Däremot är kunskapen om EU:s krishanteringsverksamhet inte spridd i det svenska krishanteringssystemet som helhet, vilket tydliggjordes av det svenska agerandet i samband med tsunamikatastrofen. Trots att det fanns utvecklade arrangemang för att begära hjälp från andra länder i den extrema situation som uppstod utnyttjades inte dessa av Sverige.⁹¹ Detta kan naturligtvis ha flera olika orsaker. Sannolikt var dock en bidragande orsak att kunskapen om möjligheten att begära hjälp via gemenskapsmekanismen inte fanns hos konsulära enheten på Utrikesdepartementet som spelade en huvudroll i hanteringen av tsunamikatastrofen i det initiala skedet.

⁹¹ Larsson, P. (2005), ”EU och flodvågskatastrofen: En analys av EU:s förmåga att bistå EU-medborgare i nöd vid katastrofer utanför unionens gränser”, expertrapport i *Sverige och tsunami – granskning och förslag*, SOU 2005:104.

Förståelsen mellan två system kan också påverkas av inställningen till samarbete och utbyte hos berörda aktörer. Inställningen till EU och EU:s krishanteringssystem varierar sannolikt på såväl verksamhets- som individnivå varpå det är svårt att dra några generella slutsatser. I en situation då ett land tvingas återropa den s.k. solidaritetsklausulen och begära konkret hjälp från andra länder ställs gränsen mellan EU:s och berörda medlemsländers krishanteringssystem på sin spets. Inställningen i det svenska systemet till att göra något sådant är således särskilt intressant ur ett gränsdragningsperspektiv. När Sverige drabbades av stormen Gudrun vintern 2005 begärde och fick Sverige hjälp via EU-samarbetet. Situationen avslöjade brister i nationella rutiner och arrangemang. Räddningsverket har efteråt konstaterat att det sannolikt fanns en undermedveten ovilja hos svenska myndigheter och dess personal att begära hjälp när så behövdes. Sverige är van vid att själv bistå andra länder, men i en situation då Sverige måste begära hjälp från andra kan det finnas mentala blockeringar.⁹²

Exemplen visar att det fortfarande finns ett relativt stort förståelsemässigt avstånd mellan EU:s och Sveriges krishanteringssystem, vilket då skulle bidra till att göra *gränsen* mellan EU:s och Sveriges krishanteringssystem relativt *tydlig*.

⁹² Sydkraft fick betala statlig nota: Räddningsverket saknade pengar för transport av mobila elverk efter ”Gudrun”, *Dagens nyheter*, 3 januari, 2006.

5. Värdering av krishanteringssystemet

I detta kapitel görs en värdering av EU:s nuvarande krishanteringssystem med rapportens analysmodell som grund. Först behandlas de tre dimensionerna egenskaper, struktur och externa gränser separat och en samlad bedömning av utfallet på respektive dimension görs. Därefter sammanfattas i övergripande termer vilket systemalternativ som detta motsvarar.

Egenskaper

Genomgången av verksamhetsområdenas förmågor ovan visar att vissa förmågor är starkare än andra. Av de fem centrala förmågorna är verksamhetsområdenas koordineringsförmåga den klart starkaste. Arrangemang som förmedlar resurser och information, satsningar på utbildningar och övningar, gemensamma minimistandarder och fonder, samt erfarenhetsutbyte är några exempel på åtgärder som bidrar till att medlemsländernas nationella verksamhet koordineras. EU fungerar således som en facilitator, men utan några ambitioner eller möjligheter att skapa synergieffekter. Inom vissa verksamhetsområden, som exempelvis räddningstjänstsamarbetet och gränskontrollsamarbetet, kan EU samordna kvantitativa resurser. EU begränsas dock när det gäller att samordna komplicerade utbyten som innefattar integrerat operativt samarbete mellan olika nationella system. Förmågan ligger i att skapa sådana arrangemang som effektivt hjälper till att överföra resurser, t.ex. genom MIC funktionen i räddningstjänstsamarbetet.

Genomgången visar också att verksamhetsområdenas strategiförmåga är relativt god, även om vissa variationer förekommer. Det händelsestyrda räddningstjänstsamarbetet, men även polissamarbetet har exempelvis en mer begränsad strategisk framförhållning än övriga verksamhetsområden. Generellt gäller annars att det löpande förhandlingsarbetet inom EU i mångt och mycket går ut på att långsiktigt inrikta och utveckla ett verksamhetsområde. I några verksamhetsområden, som exempelvis gränskontrollsamarbetet och asylsamarbetet, har dessutom långsiktiga politiska målsättningar satts upp som bidrar till att stärka strategiförmågan.

Det är framförallt verksamhetsområdenas förmåga till verkställighet och förmåga till order och kontroll som brister. Det saknas för närvarande EU-gemensamma verkställighetsresurser och ledningsstrukturer i de verksamhetsområden som har studerats i rapporten. Inom gränskontrollsamarbetet finns det ett embryo till gemensamma operativa resurser i form av den expertis och utrustning som den nya gränskontrollmyndigheten kontrollerar. I polissamarbetet finns det ett embryo till operativ ledningsstruktur i form av polischefernas ”task-force”, och i asylsamarbetet utgör de särskilda arrangemang som har skapats för att hantera massflyktssituationer ytterligare ett exempel. Den

generella bilden är dock att förmågan till verkställighet och förmågan till order och kontroll brister. Detta är egentligen naturligt eftersom flera av de verksamhetsområden som har studerats handlar om frågor som står den nationella suveräniteten mycket nära. Medlemsländerna har därför inte velat lämna ifrån sig sin egen verkställighetsförmåga och förmåga till order och kontroll till EU-nivån.

Genomgången visar slutligen att det generellt sett, med ett fåtal undantag, har varit svårt att identifiera åtgärder eller verksamhet som kan sägas konstituera verksamhetsområdenas policyförmåga. I några verksamhetsområden finns funktioner som genomför analyser av det sammanhang som verksamhetsområdet verkar i, vilket möjligtvis kan sägas bidra till att stärka verksamhetsområdenas policyförmåga. Den analysverksamhet som bedrivs vid poliskontoret Europol och den nya gränskontrollmyndigheten är de kanske tydligaste exemplen i detta avseende.

Det sammantagna utfallet av egenskapsdimensionen, där koordineringsförmågan dominerar, gör att EU:s nuvarande krishanteringssystem kan sägas vara ett administrativt system.

Struktur

Genomgången av systemets syften, principer och andra verksamhetsområdesövergripande funktioner ovan ger en splittrad bild av hur väl integrerat systemet är. I vissa avseenden finns det en hög grad av ömsesidighet i systemet. I andra avseenden kännetecknas det av fragmentering. Det finns också ett exempel på direkt motsättning.

Systemet har ett relativt enhetligt syfte, att förbättra förmågan att hantera olika typer av kriser. På ett övergripande plan skapar detta en ömsesidighet mellan systemets olika verksamhetsområden. Däremot finns det vissa variationer mellan de olika verksamhetsområdena, både i termer av i vilken fas krishanteringen förutsätts sättas in och vilken typ av kris som skall hanteras. Det finns tecken på ömsesidighet mellan vissa verksamhetsområden. Exempelvis syftar både polissamarbetet och gränskontrollsamarbetet till att upptäcka och förhindra kriser som är på väg att inträffa. Det finns också tecken på fragmentering mellan vissa verksamhetsområden. Exempelvis handlar de tre verksamhetsområdena i EU:s politik för rättsliga och inrikes frågor uteslutande om aktörsbundna kriser, medan grunden för räddningstjänstssamarbetet fortfarande är naturkatastrofer och stora tekniska olyckor. Skillnaderna mellan de olika verksamhetsområdena är dock inte av sådan karaktär att de är oförenliga, att det finns en direkt motsättning.

Systemet byggs upp kring ett antal principer som skapar ömsesidighet mellan dess olika verksamhetsområden. För samtliga verksamhetsområden är exempelvis den s.k. subsidiaritetsprincipen central. EU-nivån har inte givits mer utrymme än vad som behövs utifrån de förmågor som finns i medlemsländernas nationella system. För samtliga verksamhetsområden är också solidaritetsprincipen central. De för krishanteringssystemet centrala skrivningarna i den s.k. solidaritetsklausulen respektive solidaritetsdeklarationen, som går ut på att länderna solidariskt skall stödja varandra vid kriser, är verksamhetsområdesövergripande till sin karaktär. Även om principerna skapar ömsesidighet mellan systemets verksamhetsområden bidrar principerna genom sin inbördes relation till att det finns en direkt motsättning i systemet. Medan subsidiaritetsprincipen betonar åtskillnaden mellan medlemsländernas ansvar och det gemensamma europeiska ansvaret för krishantering understryker solidaritetsprincipen det gemensamma ansvaret.

Slutligen bidrar tillskapandet av verksamhetsområdesövergripande funktioner till ökad ömsesidighet mellan verksamhetsområdena och därigenom till systemets sammanhållning. Med CCA håller exempelvis verksamhetsområdesövergripande samordnings- och ledningsarrangemang på att utvecklas. SitCen, Europol och ARGUS är exempel på verksamhetsområdesövergripande informationsförmedlings- och analysfunktioner.

Det sammantagna utfallet av strukturdimensionen, där det visserligen finns en viss grad av ömsesidighet men där det också finns tendenser till fragmentering och direkt motsättning, gör att EU:s nuvarande krishanteringssystem kan sägas vara ett system med en relativt ytlig samordning.

Externa gränser

Genomgången av systemets ansvars-, resurs- och förståelsegränser ovan ger en delvis splittrad bild av hur EU:s krishanteringssystem förhåller sig till angränsande system. I flera avseenden är gränsen mellan EU:s krishanteringssystem och medlemsländernas nationella system tydlig. I andra avseenden är gränsen mer otydlig.

Ett område som tydliggör gränsen mellan EU:s krishanteringssystem och det svenska systemet är bristen på förståelse mellan systemen, både i form av okunskap om och en negativ inställningen till det andra systemet.

Åtskillnaden mellan systemen förstärks också av den relativt tydliga ansvarsgräns som subsidiaritetsprincipen sätter upp. Enligt denna princip skall EU endast engageras i en fråga om det finns ett tydligt mervärde i att överta ansvaret för en fråga från den nationella nivån. Samtidigt bidrar andra principer och inriktningsdokument till att göra ansvarsgränserna otydliga genom att under-

stryka att säkerhet och krishantering är ett gemensamt ansvar för EU:s medlemsländer.

Det som kanske främst bidrar till att göra gränserna otydliga dock är det resursmässiga utbyte som sker mellan EU:s och medlemsländernas nationella system. Det finns idag både principiella och praktiska förutsättningar för resursutbyte. Detta sker ofta vid enskilda tillfällen när ett behov har uppstått.

Det sammantagna utfallet av gränsdimensionen, där gränserna i flera avseende är relativt tydliga, med undantag för det tillfälliga utbyte av resurser som ibland sker mellan systemen, gör att EU:s nuvarande krishanteringssystem kan sägas vara ett system som förhåller sig parallellt till angränsande system.

Systemalternativ

I detta delkapitel görs en värdering av det sammantagna utfallet av systemets egenskaper, struktur och externa gränser och en av analysmodellens övergripande systemalternativ pekas ut. Det sammantagna utfallet visar att EU:s nuvarande krishanteringssystem skulle kunna kategoriseras som ett administrativt samordnande system där angränsande system är parallella. Redan idag finns det dock inslag som gör att systemet också kan sägas likna ett strategiskt sammanhållande system där angränsande system är löst sammansatta i viss utsträckning.

Ett administrativt samordnande system där angränsande system är parallella har en framträdande koordineringsförmåga. Genomgången av verksamhetsområdenas egenskaper visar att koordineringsförmågan är starkast av de förmågor som har uppmärksammats, följt av strategiförmågan. Ett administrativt samordnande system där angränsande system är parallella präglas även av motsättningar och fragmentering och har därigenom en relativt låg grad av inre sammanhållning. Systemet präglas istället av relativt ytlig samordning. Genomgången av systemets struktur ger en splittrad bild av den inre sammanhållningen. Systemets syften, principer och verksamhetsområdesövergripande funktioner präglas ibland av ömsesidighet och ibland av fragmentering och direkt motsättning. Det senare gör att den inre sammanhållningen inte kan sägas vara helt tillfylles. Slutligen är ett administrativt samordnande system där angränsande system är parallella relativt slutet, med tydliga gränser gentemot andra system. Systemet har endast ett begränsat ansvarsutbyte och ett tillfälligt resursutbyte med dessa system. Genomgången av systemets gränser ger en delvis splittrad bild av hur EU:s krishanteringssystem förhåller sig till angränsande system. Vissa gränser är tydliga, medan andra är otydliga. Det senare gäller inte minst resursutbytet mellan EU:s krishanteringssystem och

medlemsländernas nationella system. Detta utbyte är dock ännu inte tillräckligt kontinuerligt för att systemen skall kunna sägas vara löst sammansatta.

Annorlunda uttryckt så innebär ett administrativt samordnande system där angränsande system är parallella att EU:s krishanteringssystem inte har några egna verkställighetsresurser utan är beroende av de nationella systemens resurser. Samtidigt är systemets gränser mot övriga system relativt tydliga. Systemet har mycket begränsade möjligheter att påverka de nationella resursernas inriktning och uppbyggnad. Systemet kan som administrativt system ha en planeringsmässig förmåga med utarbetade rutiner, viss sammanhållande nomenklatur etc. Systemet ska ses som ett system som existerar parallellt till nationella system och som fungerar som resursförmedlare mellan de nationella systemen, men utan några ambitioner eller möjligheter att skapa synergieffekter och med få möjligheter att med formellt mandat utöva inflytande över myndigheter och organisationer. Den inre samordningen, oavsett om den sker inom ett verksamhetsområde eller mellan verksamhetsområden, är administrativ och baseras inte på en strategisk förmåga till meningsskapande och gemensam förståelse. Det gör att EU som administrativt samordnande system inte har samma integrerande kraft som ett strategiskt eller operativt sammanhållande system.

6. Identifiering av tänkbara utvecklingsvägar för krishanteringssystemet

I detta kapitel identifieras tänkbara utvecklingsvägar för EU:s krishanteringssystem med rapportens analysmodell som grund. Modellen möjliggör en dynamisk analys av hur dess tre dimensioner hänger samman och påverkar varandra. Om systemets syfte förändras kan detta exempelvis påverka verksamhetsområdenas förmågor. Förändringar i verksamhetsområdenas förmågor kan i sin tur påverka systemets externa gränser osv. Först görs en separat bedömning av hur respektive dimension skulle kunna utvecklas givet den påverkan övriga dimensioner skulle kunna ha. Genomgången av varje dimension avslutas med en samlad bedömning av det tänkbara utfallet på respektive dimension. Därefter sammanfattas i övergripande termer vilka systemalternativ detta motsvarar.

Tilläggas bör att framtidsbedömningen inte tar hänsyn till hur sannolik den skisserade utvecklingen är. Den visar bara hur systemet skulle kunna utvecklas om de enskilda dimensionerna i modellen förändras i någon riktning. Några av de förändringar som diskuteras kan dock även påvisas empiriskt, åtminstone tendenser till förändringar. Exempel ges löpande i texten. Identifieringen av tänkbara utvecklingsvägar är heller inte heltäckande. De möjliga påverkansmönster som redovisas är således bara illustrativa.

Utveckling av egenskaper

Idag har de verksamhetsområden som studeras i rapporten en stark koordineringsförmåga, en relativt god strategiförmåga (vissa variationer mellan verksamhetsområdena förekommer), en svag policyförmåga och en svag förmåga till verkställighet samt order och kontroll. Förändringar i analysmodellens övriga två dimensioner skulle dock kunna driva fram en utveckling och förstärkning av verksamhetsområdenas förmågor.

Sannolikt skulle en förändring av systemets syfte och syn på säkerhet i analysmodellens strukturdimension ha störst inverkan på utvecklingen av verksamhetsområdenas förmågor.⁹³ Exempel kan hämtas från bl.a. räddningstjänstsamarbetet. Genomgången av EU-empirin visar att räddningstjänstsamarbetet, i likhet med både polissamarbetet och gränskontrollsamarbetet, kan komma att inriktas mer mot hanteringen av terrorism i framtiden. Med ett sådant politiskt prioriterat, och medialt uppmärksammat, syfte kommer sannolikt fler tydliga politiska målsättningar för verksamhetsområdets långsiktiga utveckling

⁹³ På ett övergripande plan kan självfallet även en förändring av systemets syfte och syn på säkerhet påverka vilka verksamhetsområden som överhuvudtaget kan sägas ingå i systemet. Om syftet är att hantera kriser är det naturligt att vissa verksamhetsområden ingår. Om syftet utvidgas till att även omfatta exempelvis förebyggande kommer sannolikt verksamhetsområdena att behöva kompletteras. En förändring av syftet kan således ställa krav på en omdefiniering av studieobjektets avgränsning.

att sättas upp. Detta skulle i så fall innebära en förstärkning av det tidigare så händelsestyrda verksamhetsområdets strategiförmåga. En sådan utveckling kommer sannolikt även att förstärkas av den begynnande satsningen på säkerhetsforskning i EU där åtminstone ett av de fem forskningsområden som för närvarande prioriteras har starka kopplingar till räddningstjänstområdet.⁹⁴

Med ett ökat fokus på terrorism kommer sannolikt även policyförmågan att stärkas. Räddningsinsatser efter en terroristattack ställer ofta högre krav på förmågan att ge den löpande verksamheten en tydlig inriktning än vad räddningsinsatser efter en naturkatastrof gör. Räddningsteamens agerande i insatsområdet måste exempelvis kontinuerligt anpassas efter hur hotbilden förändras. Detta ställer krav på analytiska stödfunktioner. Redan nu finns det tecken på en framtida utveckling mot en förstärkt policyförmåga inom räddningstjänstverksamheten där kommissionen vill utveckla MIC:s analyskapacitet. Med en mer utvecklad analyskapacitet förväntas funktionen kunna ta emot och analysera information från olika källor i syfte att identifiera möjliga insatsbehov, något som skulle kunna bidra till att den löpande räddningstjänstverksamheten får en tydligare inriktning än tidigare och därigenom även en förstärkt policyförmåga. För samtliga verksamhetsområden skulle policyförmågan dessutom kunna stärkas som en konsekvens av utvecklingen mot mer sektorsövergripande lednings- och samordningsfunktioner i analysmodellens strukturdimension. En av de plattformar som CCA vilar på är tänkt att vara en stödjande sekretariatsfunktion med uppgift att samla in relevant information och kompetens från existerande organ inom EU vid en krissituation. Funktionen, som skall vara verksamhetsområdesövergripande till sin karaktär, behöver sannolikt få underlag i form av information och analyser från de verksamhetsområden som berörs av en kris. Detta skulle kunna innebära att de verksamhetsområden som idag saknar analysfunktioner och som därför också har en begränsad policyförmåga tvingas stärka sin förmåga.

En annan förändring i strukturdimensionen som skulle kunna påverka verksamhetsområdenas förmågor är en nedprioritering av subsidiaritetsprincipen. Idag kan medlemsländer som vill förhindra en utveckling där EU utvecklar egna förmågor till verkställighet respektive ledning och kontroll åberopa subsidiaritetsprincipen. Enligt principen bör inte förmågor som redan finns och fungerar väl i medlemsländerna dubbleras av EU. Om subsidiaritetsprincipen tonas ned skulle möjligheten att utveckla en starkare förmåga till verkställighet och order och kontroll i EU:s krishanteringssystem öka. Oviljan hos vissa medlemsländer att stärka EU:s förmågor kan också hänga samman med de nationella krishanteringssystemens bristande kunskap om och förståelse för det krishanteringsarbete som bedrivs inom EU. En förändring i den externa gräns-

⁹⁴ Security research, http://www.wuropa.eu.int/comm/research/index_en.html, 2004-12-22.

dimensionen där förståelsen och tilliten mellan EU:s krishanteringssystem och medlemsländernas nationella system ökar skulle därför också kunna bidra till en utveckling där förmågan till verkställighet och order och kontroll stärks.

Redan idag arbetar kommissionen aktivt inom flera verksamhetsområden för att åstadkomma en utveckling där förmågan till verkställighet och förmågan till order och kontroll stärks på sikt. Inom räddningstjänstsamarbetet har kommissionen bl.a. föreslagit att medlemsländerna ska avsätta moduler av insatsteam med ständig beredskap som skall kunna användas i europeiska insatser. På sikt vill kommissionen att modulerna skall utgöra kärnan i en europeisk räddningstjänstkår. Om förslagen antas skulle förmågan att verkställa operativa insatser inom verksamhetsområdet stärkas dramatiskt. Detta gäller även verksamhetsområdets förmåga till order och kontroll. I diskussionerna om den framtida utvecklingen av räddningstjänstsamarbetet har kommissionen bl.a. föreslagit att de insatsmoduler som är tänkta att stå i ständig beredskap skall kunna användas av en ”appropriate European authority”, givet att medlemsländerna har kommit överens om detta i en politisk principöverenskommelse i förväg. Vilken aktör inom EU-systemet som åsyftas har inte klarlagts ännu, men förslaget skulle innebära att någon form av europeisk ledningsstruktur pekas ut.⁹⁵

Ett annat exempel finns inom gränskontrollsamarbetet där kommissionen på sikt vill skapa en europeisk kår av gränskontrollexperter, som komplement till medlemsländernas nationella myndigheter. Tanken från kommissionens sida är att den europeiska kåren skall kunna stötta nationella myndigheter i deras gränskontrollarbete. Inom asylsamarbetet är ambitionen att de gemensamma minimistandarders som har antagits för att förverkliga målsättningen att skapa ett gemensamt asylsystem skall kompletteras, i ett andra och mer långtgående steg, med en gemensam europeisk process för asylärenden och en gemensam beslutsgrund för bedömning av asylärenden.⁹⁶ Detta skulle stärka verkställighetsförmågan. Om den gemensamma asylprocessen också får till följd att nya ledningsstrukturer skapas skulle även förmågan till order och kontroll påverkas.⁹⁷ Slutligen pågår även diskussioner inom polissamarbetet om att reformera polischefernas ”task-force” och dess relation till andra EU-strukturer och

⁹⁵ *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Improving the Community Civil Protection Mechanism*, COM (2005) 137 final. Diskussioner förs också om att komplettera beslutet med en förordning som skapar finansiella förutsättningar för räddningstjänstsamarbetet. Se *Proposal for a Council Regulation establishing a Rapid Response and Preparedness Instrument for major emergencies*, 8436/05, 26 April 2005.

⁹⁶ Going beyond a first phase of harmonisation for asylum in the European Union, http://www.europa.eu.int/comm/justice/fsj/asylum/common/fsj_asylum_comm..., 2005-12-08.

⁹⁷ I den handlingsplan som kommissionen och rådet tillsammans har tagit fram för att genomföra det s.k. Haagprogrammet nämns bl.a. möjligheten att etablera samsamarbetsstrukturer som involverar medlemsländernas nationella myndigheter med ansvar för asylfrågor. Se *Council and Commission Action Plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union*, 9778/2/05, Brussels 10 June 2005.

pågående processer, vilket på sikt skulle kunna stärka polissamarbetets förmåga till order och kontroll.⁹⁸

Det sammantagna utfallet av egenskapsdimensionens tänkbara utvecklingsvägar, där en möjlig förstärkning av flera förmågor kan skönjas, visar att EU:s krishanteringssystem skulle kunna utvecklas till ett strategiskt eller till och med ett operativt krishanteringssystem.

Utveckling av struktur

Idag ger inte systemets syfte, principer och verksamhetsområdesövergripande funktioner en enhetlig bild av hur väl integrerat systemet är. I vissa avseenden finns det en hög grad av ömsesidighet i systemet. I andra avseenden kännetecknas det av fragmentering och direkt motsättning. Förändringar i analysmodellens övriga två dimensioner skulle dock kunna driva fram en utveckling där systemet blir mer ömsesidigt och integrerat.

En förändring i egenskapsdimension som innebär att flera verksamhetsområden stärker sin förmåga till verkställighet och order och kontroll, skulle exempelvis kunna leda till ett än mer intensivt arbete med att utveckla verksamhetsområdesövergripande funktioner. Om det utvecklas europeiska verkställighetsresurser inom exempelvis räddningstjänst- och gränskontrollsamarbetet får EU:s krishanteringssystem en bredare uppsättning instrument till sitt förfogande vid en akut kris. Så länge det finns kriser av verksamhetsområdesövergripande karaktär, där en bred uppsättning instrument behöver användas, kommer detta att ställa krav på en utveckling där verksamhetsområdesövergripande funktioner för t.ex. ledning och samordning prioriteras.

En sådan utveckling mot mer verksamhetsområdesövergripande funktioner skulle också kunna förstärkas av en förändring i systemets syfte. En förändring av en aspekt i strukturdimensionen skulle således kunna leda till en förändring av en annan aspekt i samma dimension. Om syftet med EU:s krishanteringssystem exempelvis breddas till att omfatta fler kategorier av kriser kommer sannolikt fler verksamhetsområden att involveras i systemet, vilket skulle kunna leda till ett ökat behov av att koppla samman verksamhetsområden. Detta skulle kunna driva på utvecklingen mot fler verksamhetsområdesövergripande funktioner för ledning och samordning eller information och analys. En sådan utveckling förstärks också i takt med att synen på risker och hot utvecklas och mer komplexa samband mellan olika typer av kriser påvisas. Om t.ex. sambanden mellan terrorismbekämpning och asyl- och migrationspolitiska

⁹⁸ *Report on the operational meeting of the Police Chiefs Task Force, 7470/05, Brussels 24 mars 2005 and Role and positioning of the Police Chiefs Task Force (PCTF) with a view to strengthening the EU operational police co-operation, 14938/04, Brussels 18 November 2004.*

åtgärder ökar kan detta påverka framväxten av verksamhetsområdesövergripande arrangemang.

Strukturdimensionen kan också påverkas av förändringar i analysmodellens externa gränsdimension. Det gemensamma ansvaret för säkerheten i Europa framhålls alltmer i såväl svenska som europeiska strategier och inriktningsdokument. Om ansvarsgränserna mellan EU:s krishanteringssystem och de nationella systemen på detta sätt suddas ut kommer solidaritetsprincipen som redan idag är stark att bli än mer framträdande. Med ett gemensamt ansvar följer också att länderna solidariskt måste ställa upp för varandra i en krissituation. Om solidaritetsprincipen stärks och görs tillämplig på fler verksamhetsområden än idag utvecklas systemets inre sammanhållning. Om en förstärkning av solidaritetsprincipen dessutom leder till en nedtoning av subsidiaritetsprincipen skulle detta kunna bidra till att en direkt motsättning i systemet mildras.

En annan förändring i analysmodellens gränsdimension skulle dock kunna leda till ökad fragmentering i systemet, en utveckling som då skulle avvika från den allmänna tendensen mot ökad ömsesidighet som redovisats ovan. Om gränserna mellan ett verksamhetsområde i EU:s krishanteringssystem och de nationella systemen löses upp mer än övriga verksamhetsområden (jfr resonemanget om invävdhet) kan den inre sammanhållningen i EU-systemet påverkas negativt. Om nationella polismyndigheter fortsätter att upprätthålla tydliga gränser gentemot EU:s polissamarbete och nationella räddningstjänstmyndigheter alltmer integreras i europeiska arrangemang, kanske t.o.m. i en europeisk räddningstjänstkår på sikt, skulle detta exempelvis kunna skapa samordningsproblem mellan de aktuella verksamhetsområdena inom EU. Det är svårare att enas om verksamhetsområdesövergripande strukturer för ledning och samordning om graden av integration skiljer sig åt mellan olika verksamhetsområden.

Det sammantagna utfallet av strukturdimensionens tänkbara utvecklingsvägar, där ömsesidigheten i systemet kan komma att öka, visar att EU:s krishanteringssystem skulle kunna utvecklas till ett system som är väl sammansatt.

Utveckling av externa gränser

Idag ger inte systemets ansvars-, resurs- och förståelsegränser en enhetlig bild av hur EU:s krishanteringssystem förhåller sig till angränsande system. I flera avseenden är gränsen mellan EU:s krishanteringssystem och medlemsländernas nationella system tydlig. I andra avseenden är gränsen mer otydlig. Förändringar i analysmodellens övriga två dimensioner skulle dock kunna driva fram en utveckling som bidrar till att gränsen mellan EU:s krishanteringssystem och angränsande system suddas ut och att otydligheten därigenom förstärks.

En förändring i analysmodellens egenskapsdimension där de studerade verksamhetsområdenas förmåga till verkställighet stärks skulle exempelvis kunna leda till ett utökat resursutbyte, och därigenom otydligare gränser, mellan EU:s krishanteringssystem och medlemsländernas nationella system. Om EU utvecklar egna resurser, vilket skulle kunna realiseras i en framtid om kommissionens intentioner får genomslag, har medlemsländerna större anledning att vända sig till EU när förstärkning krävs. Detta gäller naturligtvis särskilt om en utvecklad verkställighetsförmåga inom EU följs av en motsvarande nedtoning av medlemsländernas egen förmåga.

Om de enskilda verksamhetsområdena dessutom utvecklar sin verkställighetsförmåga i olika takt kan vissa verksamhetsområden komma att ha ett tätare utbyte med EU än övriga, vilket då skulle kunna leda till ett system med invävda gränser. Detta kan i sin tur komplicera den inre sammanhållningen inom det nationella systemet. Verksamhetsområden som är mer integrerade (med otydligare gränser) gentemot verksamhetsområden i EU:s krishanteringssystem än det nationella systemet som helhet kan exempelvis känna större samhörighet med och prioritera samarbete med verksamhetsområden i EU, framför samarbete med andra verksamhetsområden i det nationella systemet. Kritiken mot KBM:s förslag att utveckla en raminstruktion för berörda myndigheters agerande i EU kan delvis ses som ett uttryck för detta.⁹⁹

En annan utveckling i dimensionen som skulle kunna påverka gränsen mellan EU:s krishanteringssystem och medlemsländernas nationella system är utvecklingen av mer verksamhetsområdesövergripande funktioner. Kritik mot och bristande förståelse för EU:s krishanteringssystem har ibland haft sitt ursprung i invändningar mot den tidigare långt drivna sektoriseringen. EU:s s.k. pelarindelning, och det sätt på vilket både kommissionen och rådet är organiserade, har ibland motverkat synergier mellan verksamhetsområden och istället bidragit till onödigt dubblering. Exempelvis har flera verksamhetsområden byggt upp parallella och kostnadskrävande informationssystem. När fler verksamhetsområdesövergripande funktioner skapas skulle inställningen till EU:s krishanteringsarbete kunna förändras i mer positiv riktning. En ökad förståelse bidrar till att lösa upp gränsen mellan EU:s krishanteringssystem och de nationella systemen.

En sådan utveckling skulle även förstärkas av en nedprioritering av subsidiaritetsprincipen, ytterligare en förändring i analysmodellens strukturdimension. Subsidiaritetsprincipen bidrar till att tydliggöra EU-nivåns ansvar i förhållande till den nationella nivån och utan denna princip skulle ansvarsgränserna bli mer otydliga mellan EU:s krishanteringssystem och medlemsländernas nationella

⁹⁹ Förslaget om att ta fram en raminstruktion och kritiken mot detta återfinns i *Svensk krisberedskap i internationellt samarbete*, KBM:s uppdrag/utredningar 2005.

system. Tilläggas bör att en motsvarande förändring av solidaritetsprincipen samtidigt skulle kunna bidra till att göra ansvarsgränserna mer tydliga. Om solidaritetstanken tonas ned, en utveckling som dock inte stöds av den empiriska genomgången, påverkas idén om det gemensamma ansvaret.

Det sammantagna utfallet av gränsdimensionens tänkbara utvecklingsvägar, där otydligheten mellan gränserna kan komma att förstärkas, visar att EU:s krishanteringssystem skulle kunna utvecklas till ett system som är löst sammansatt med angränsande nationella krishanteringssystem.

Systemalternativ

I detta delkapitel görs en framtidsbedömning av det sammantagna utfallet av dimensionerna egenskaper, struktur och externa gränser och en (och därefter ytterligare en) av analysmodellens övergripande systemalternativ pekas ut. Det sammantagna utfallet visar att EU:s framtida krishanteringssystem skulle kunna utvecklas mer i riktning mot ett strategiskt sammanhållande system där angränsande system är löst sammansatta. Ett sådant system har en framträdande strategisk förmåga och policyförmåga. Bedömningen av den framtida utvecklingen av EU:s krishanteringssystem visar att dessa förmågor skulle kunna stärkas framöver. Ett strategiskt sammanhållande system där angränsande system är löst sammansatta har också en hög grad av sammanhållning inom systemet. Det hålls samman av syften, principer och verksamhetsområdesövergripande funktioner som präglas av ömsesidighet. Bedömningen visar, med ett undantag, att systemets inre sammanhållning skulle kunna öka på sikt. Slutligen har ett strategiskt sammanhållande system relativt otydliga gränser gentemot andra system vilket innebär att systemen bryter in i varandra med avseende på såväl ansvar, resurser och förståelse. Det kan således sägas vara löst sammansatt med andra system. Bedömningen visar att gränserna skulle kunna bli än mer otydliga på sikt.

Annorlunda uttryckt så skulle en utveckling mot ett strategiskt sammanhållande system där angränsande system är löst sammansatta innebära att EU utvecklar en hög grad av samordnande förmåga med stor strategisk och policymässig kapacitet. EU skulle dock inte ha en sammanhållande ledningshierarki med egna verkställighetsresurser. EU:s krishanteringssystem skulle definieras som ett löst sammansatt system på så vis att systemet inte ersätter nationella system som fortfarande är autonoma. Systemet skulle i större utsträckning liknas vid ett nätverk med möjlighet att förfoga över resurser som formellt organisatoriskt ligger utanför systemet. Fortfarande skulle dock EU systemet utöva relativt starkt inflytande över de nationella krishanteringssystemen, något som underlättas av att systemet skulle ha en hög grad av inre sammanhållning. Resurserna skulle byggas upp och underhållas inom de nationella krishanteringssystemen,

men styras och inriktas av EU:s krishanteringssystem. Det betyder att de nationella krishanteringssystemens möjligheter att strategiskt och policymässigt styra resurserna begränsas. Resursernas lojalitet och tillhörighet skulle knytas till EU:s krishanteringssystem som i allt högre grad skulle finansiera resursuppbyggnaden. De nationella systemen skulle formellt äga resurserna och de skulle ha en viss nationell prägel. De skulle dock i mycket större utsträckning än idag vara anpassade efter EU:s behov. Ett löst sammansatt EU system är inte ett ”svagt” system, tvärtom skulle det trots avsaknaden eller begränsningar i egen verkställighetsförmåga ha ett starkt inflytande över sin omgivning. Inflytandet skapas genom systemets strategiska styrka, genom dess inre sammanhållning och genom att systemet har ambitionen att påverka sin omgivning.

På lite längre sikt skulle systemet även kunna utvecklas i riktning mot ett operativt sammanhållande system där angränsande system är integrerade. Ett sådant system har samtliga relevanta förmågor i mer eller mindre utsträckning. Bedömningen av den framtida utvecklingen av EU:s krishanteringssystem visar att den redan starka koordineringsförmågan på sikt skulle kunna kompletteras, inte bara med en utvecklad strategisk- och policymässig förmåga, utan också av en förmåga till verkställighet och order och kontroll. I likhet med ett strategiskt sammanhållande system har ett operativt sammanhållande system därutöver en hög grad av inre sammanhållning. Bedömningen visar att systemets sammanhållning skulle kunna öka på sikt. Det karaktärsdrag i det operativt sammanhållande systemet som är mest osannolikt för närvarande, och som gör att utvecklingen mot ett sådant system ligger mycket långt fram i tiden, är en förändring där systemet löser upp gränserna gentemot angränsande system. Dessa system skulle i en sådan situation istället integreras i systemet, något som i sin tur skulle skapa tydliga gränser mot nya system i omgivningen.

Annorlunda uttryckt så skulle en utveckling av EU som ett operativt sammanhållande system där angränsande system är integrerade innebära att EU inte behöver ”låna” verkställighetsresurser utifrån som i de två övriga systemkategorierna. De nationella systemen skulle vara integrerade i EU och sammanlagda till ett suprasystem där EU har egna verkställighetsresurser. De nationella systemen slutar att existera som autonoma system, men någon form av ”nationella” resurser och nationell ledningsnivå skulle kunna förekomma. Ett operativt sammanhållande system där angränsande system är integrerade skulle innefatta en sammanhållande ledningshierarki. Som operativt sammanhållande system kan territoriella ledningsnivåer förändras och nationellt gränsöverskridande regioner bildas. Utvecklingen mot ett operativt sammanhållande system skulle kunna vara begränsat till en eller ett fåtal sektorer. Under sådana omständigheter kan systemet sägas vara partiellt, vilket innebär att de sektorer som ingår i EU systemet disintegrerar från det nationella systemet. Det nationella krishanteringssystemets sektoriella omfång skulle således minska.

7. Analysmodellens användbarhet

Omvärldsanalyser behöver stödjas av en teori eller en modell som ger struktur åt det som ska studeras. Ett sådant stöd krävs för att ”se” omgivningen, som inte bara finns ”därute”. Med andra ord behöver all omvärldsanalys ha en teori eller modell för den omgivning som analytikern är intresserad av att studera och veta mer om. Diskussion kan och bör naturligtvis föras om huruvida den teori eller modell som används är välgrundad och fruktbar eller inte. I detta kapitel diskuteras därför styrkor och svagheter med den analysmodell som har utvecklats i denna rapport i syfte att utgöra ett stöd för de strategiska omvärldsanalyser av EU:s krishanteringssystem som KBM avser genomföra.

En av analysmodellens svagheter är att den bara tar hänsyn till modellens egna dimensioner och deras inbördes relationer och påverkansmönster när framtidsbedömningar görs. Sociala kontexter, historiska processer, maktförhållanden och andra ”mjuka” faktorer beaktas exempelvis inte. Detta är en stor brist, inte minst då utvecklingen inom EU drivs framåt av aktörer och den sociala och politiska kontext som dessa verkar i. Initiativ som sätter sin prägel på EU:s krishanteringssystem tas alltid av EU:s medlemsstater eller institutioner, ofta som ett resultat av yttre händelser som kriser, eller av inrikespolitiska skäl. För att beakta detta, det som ”sätter igång” förändringar i analysmodellens tre dimensioner, behöver modellen kompletteras.

Andra svagheter med analysmodellen hänger samman med det sätt på vilket den är konstruerad. Operationaliseringen av analysmodellens tre dimensioner har exempelvis inte tagit steget fullt ut i graden av konkretion, vilket sannolikt har påverkat analysens resultat. Ett exempel kan hämtas från egenskapsdimensionen. Det faktum att rapporten inte har klarlagt vad som krävs för att ett verksamhetsområde skall kunna sägas ha en förmåga till verkställighet eller förmåga till order och kontroll kan ha lett till överdrivna slutsatser om verksamhetsområdenas förmågor. Förmågor bör helst inte likställas med olika typer av strukturer och arrangemang, vilket de ibland har gjorts i rapporten. Här hade ytterligare konkretion varit bra.

Antagandet att system består av delar och valet av studieobjekt kan också ha påverkat analysens resultat. Graden av ömsesidighet i ett system påverkas exempelvis av vilka verksamhetsområden som studeras. Om verksamhetsområdena är väldigt olika till sin karaktär är sannolikheten större att systemets syfte präglas av fragmentering och att det finns färre verksamhetsområdesövergripande funktioner som håller samman systemet. Detta problem blir tydligt i rapporten när analysmodellen möter EU-empirin. Det finns tendenser inom EU att ta ett mycket brett grepp om krishanteringsområdet. Rapporten inkluderar därför fler verksamhetsområden än vad som traditionellt brukar definieras som

krishantering i det svenska systemet. Detta har sannolikt bidragit till att EU:s krishanteringssystem har värderats som ett system med låg grad av inre sammanhållning.

Rapportens analysmodell har också uppenbara styrkor. Modellen anlägger ett brett och dynamiskt perspektiv på EU:s krishanteringssystem, vilket skapar förutsättningar för att se hur systemets olika delar utvecklar och förhåller sig till varandra. Därmed möjliggör den en analys av den framtida utvecklingen av EU:s krishanteringssystem. Den skiljer sig därigenom från studier som utgår från fallstudier av inträffade kriser. Dessa har mer begränsade möjligheter till framåtblickande analyser av EU:s utveckling. De studier som behandlar krishanteringsfall tar inte i lika stor utsträckning hänsyn till den empiri som kretsar kring det kontinuerliga arbete som pågår inom EU:s olika verksamhetsområden och som på olika vis påverkar utvecklingen av EU:s krishanteringssystem. Med andra ord formas inte EU:s krishanteringssystem bara av externa faktorer som exempelvis inträffade kriser utan också av systemets egen interna utveckling och dynamik. En jämförelse mellan rapportens slutsatser och slutsatser som dragits i analyser av inträffade kriser illustrerar ovanstående. Ekengren, Matzén och Svantesson konstaterar exempelvis utifrån fallstudier av verkligt inträffade kriser att EU:s krishanteringssystem är ett system som kan karaktäriseras som ett parallellt system.¹⁰⁰ Ett parallellt system har stora likheter med vad som i denna rapport benämns som ett administrativt samordnande system där angränsande system är parallella. När rapportens analysmodell används i framåtblickande syfte visar det sig att EU skulle kunna utveckla verksamhetsområdesöverskridande strukturer och till viss del även operativa förmågor som gör att det på sikt skulle kunna utvecklas till något annat än ett parallellt system. Denna observation hade inte fångats upp om inte modellen hade varit dynamisk till sin karaktär.

Genom att modellen möjliggör framåtblickande analyser kan den bidra till framförhållning i EU-arbetet. Om Sverige inte önskar se en utveckling där EU:s krishanteringssystem blir ett operativt sammanhållande och integrerat system går det att med modellen som grund identifiera förändringar i enskilda dimensioner som Sverige i så fall bör vara på sin vakt mot. Modellen kan självfallet också användas om Sverige vill driva utvecklingen av EU:s krishanteringsarbete i en viss riktning.

En annan styrka med systemanalysen och rapportens analysmodell är att den möjliggör en analys av systemets gränser till angränsande system. Eftersom dessa system i det här fallet har varit medlemsländernas nationella kris-

¹⁰⁰ Ekengren, M. et al. (2005), *The New Security Role of the European Union – the Case of EU Crisis Management* (draft), Swedish National Defence College, Center for European Security Research (EUROSEC), november 2005.

hanteringssystem bidrar modellen till att göra analysen mer relevant för aktörer som ansvarar för hur det nationella systemet skall förhålla sig till EU:s arbete. Ett exempel i rapporten på att modellen fångar upp relationen till det svenska systemet är observationen att utvecklingen av förmågor inom EU kan bidra till att bryta upp gränser mellan verksamhetsområden i det svenska systemet. De resursförmedlingsarrangemang som har utvecklats i EU:s räddningstjänst-samarbetet innebär i praktiken att Räddningsverket "bryter in" i andra sektorer i det svenska krishanteringssystemet. Ett annat exempel är observationen att den inre sammanhållningen i det svenska systemet kan kompliceras om vissa verksamhetsområden är mer integrerade med motsvarande verksamhetsområden inom EU än vad det svenska krishanteringssystemet som helhet är.

Diskussionen ovan visar att rapportens analysmodell både har brister och styrkor. Några brister skulle kunna åtgärdas om modellen fördjupades och kompletterades. Därför är det sammantagna intrycket att modellen skulle kunna vara användbar för KBM i arbetet med att göra strategiska omvärldsanalyser av den fortsatta utvecklingen av EU:s krishanteringssystem. Analysmodellen kan både fördjupas och kompletteras som modell, men den kan också utvecklas så att den får en tydligare koppling till strategiskt arbete. Det strategiska i omvärldsanalysen ligger i att den ger en övergripande förståelse av det som studeras, vilket gör det möjligt att utforma handlingsprogram som utgör vägledning och styrning av den egna organisationens verksamhet (kopplingen mellan omvärldsanalys och strategi). Sådana handlingsprogram skulle bl.a. komma in på frågan om vilka konsekvenser som utvecklingen inom EU får för KBM och för det svenska krishanteringssystemet. Ställer den europeiska utvecklingen exempelvis krav på förändringsarbete i en viss riktning? Även en fortsatt omvärldsanalys utan strategiska överväganden behöver förmodligen hantera en i grunden strategisk fråga; vad är det värt att veta någonting om? Svaret påverkas av hur omvärldsanalytikern tror att omgivningen kommer att påverka den egna organisationen eller det egna systemet. Därmed konfronteras omvärldsanalytikern med det egna systemets och den egna organisationens verksamhet, organisering och utveckling.

Referenser

Litteratur

Ahrne, G. (1998), *Stater som organisationer*, Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.

Bakken, T. and T. Hernes (2003), *Autopoietic Organization Theory*, Oslo: Abstrakt Förlag.

Beer, S. (1995), *Brain of the Firm*, New York: John Wiley & Sons.

Boin, A, et al. (2005), *Functional Security and Crisis Management Capacity in the European Union: Setting the Research Agenda*, Universiteit Leiden/National Defence College.

Bruzelius, L. och P-H. Skärvad (2000), *Integrerad organisationslära*, Lund: Studentlitteratur.

den Boer, M. (2001), "The fight against organised crime in Europe: A comparative perspective", *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol 9, no 3.

Ekgren, M. et al. (2005), *The New Security Role of the European Union – the Case of EU Crisis Management* (draft), Swedish National Defence College, Center for European Security Research (EUROSEC), november 2005.

Engdahl, O. (2001), *Modern sociologisk teori*, Lund: Studentlitteratur.

Eriksson, P. och S. Barck-Holst (2005), *Politik för skydd av kritisk infrastruktur i EU och i Sverige – en jämförande analys*, FOI-R-1793-SE.

Europafördrag (1999), Stockholm: Norstedts Juridik AB.

Field, A. (1979), "On the Explanation of Rules Using Rational Choice Models", *Journal of Economic Issues*, vol 13, nr 1.

Field, A. (1984), "Microeconomics, Norms, and Rationality", *Population and Development Review*, vol 10, nr 2.

Foss N. (1997a), *A Reader in the Resource-Based Perspective*, Oxford: Oxford University Press.

Foss N. (1997b), *On the Foundations of the Strategic Theory of the Firm*, Handelshögskolan i Köpenhamn.

Foss, N. (1997c), *Understanding Business Systems: An Essay on the Economics and Sociology of Economic Organization*, Department of Industrial Economics and Strategy, Copenhagen Business School.

Foss, N. (1999), "The Challenge of Business Systems and the Challenge to Business Systems", *International Studies of Management & Organization*, vol. 24, nr 2.

Furustig, H. och G. Sjöstedt (2000), *Strategisk omvärldsanalys*, Lund: Studentlitteratur.

Goldman, K. (1999), *Nationality versus Europeanization: the national view of the nation in four EU countries*, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.

Grabher, G. (1995), *The Embedded Firm: On the Socioeconomics of Industrial Networks*, London: Routledge.

Grönvall, J. (2000), *Managing Crisis in the European Union: The Commission and the 'Mad Cow Disease'*, Karlstad: Överstyrelsen för Civil Beredskap.

Habermas, J. (1992), *Legitimation Crisis*, Cambridge: Polity Press.

Hagström Frisell, E. and M. Oredsson (2006), *Building Crisis Management Capacity in the EU*, FOI-R--1920--SE

Hellevik, O. (1990), *Forskningsmetoder i sociologi och statsvetenskap*, Stockholm: Natur och Kultur.

Hodgson, G. (1999), *Economics and Utopia*, London: Routledge.

Horváth, D. (1977), *Situationsanpassade organisationer. Teori och tillämpning*, Stockholm: Norstedts.

Ingelstam, L. (2002) *System – att tänka över samhälle och teknik*, Eskilstuna: Energimyndighetens förlag.

Jarlsvik, H. (2004), *Ett europeiskt krisberedskapssystem och dess nationella implikationer*, FOI-Memo 1081.

Jarlsvik, H. och M. Oredsson (2004), *Solidaritetsklausulen: Konsekvenser för den europeiska säkerhets- och försvarspolitik*, FOI-Memo 1068.

Jessop, B. (1998) "The Rise of governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development", *International Social Science Journal*, nr 155.

Jönsson, T. och H. Jarlsvik (2005), *Krisberedskapsmyndigheten och Europeiska Unionen*, FOI-R--1654--SE.

Kaiser, M. et al (2004), *Krishantering med en vidgad syn på närverksorganisering: En diskussion om organisk organisering*, FOI-R—1248–SE.

Kallinikos, J. (1995), "Cognitive Foundations of Economic Institutions: Markets, Organizations and Networks Revisited", *Scandinavian Journal of Management*, vol.11.

Lam, A. (2000), "Tacit Knowledge, Organizational Learning and Societal Institutions: An Integrated Framework", *Organization Studies*, 21/3.

Larsson, P. (2005), "EU och flodvågskatastrofen: En analys av EU:s förmåga att bistå EU-medborgare i nöd vid katastrofer utanför unionens gränser", expertrapport i *Sverige och tsunami – granskning och förslag*, SOU 2005:104.

Larsson, S. et al (2005), *Crisis Decision-making in the European Union*, Stockholm: Crismart, National Defence College.

Lawrence P. and J. Lorsch (1986), *Organization and Environment*, Boston: Harvard Business School Press.

Maturana, H. och F. Varela (1980), *Autopoiesis and Cognition. The Realization of the Living*, Holland: D. Reidel Publishing Company.

Mintzberg, H. (1993), *Structure in Fives Designing Effective Organizations*, New York: Prentice-Hall.

Mitsilegas, V. et al. (2003), *The European Union and internal security: Guardian of the people?* New York: Palgrave Macmillan.

Morgan, G. (1999), *Organisationsmetaforer*, Lund: Studentlitteratur.

Muller-Wille, B. (2004), *For your eyes only? Shaping an intelligence community within the EU*, Occasional Papers no 50.

Mörth, U. and M. Britz (2002), *European Integration as Organising – Alternative Approaches to the Study of European Politics*, Stockholm: SCORE Rapportserie 2002:1

Ojanen, H. (2001), "The Future of European Crisis Management – A Critical Perspective" in Herd, P. and J. Huru (2001), *EU Civilian Crisis Management*, U. K: Defence Academy.

Pierre, J. and G. Peters (2000), *Governance, Politics and the State*, New York: St. Martin's Press.

Polanyi, K. (1957), *The Great Transformation – the political and economic origins of our time*, Boston: Beacon Press.

Robertson, D. (1993), "The Return of History and the New Institutionalism in American Political Science", *Social Science History*, vol. 17, nr 1.

Trondal, J. (1999), *Multiple Institutional Embeddedness in Europe. The Case of Danish, Norwegian and Swedish Government Officials*, ARENA Working Paper, Department of Political Science, University of Oslo.

Tsang E. (2000), "Transaction Cost and Resource-based Explanations of Joint Ventures: a Comparison and Synthesis", *Organization Studies*, vol. 21, nr 1.

Watts, D. (2003), *Six Degrees. The Science of a Connected Age*, New York: Norton & Company.

White, B. (2001), *Understanding European Foreign Policy*, U. K: Palgrave.

Williamson, O-E. (1996), *The Mechanisms of Governance*, New York: Oxford University Press.

Yolles M. (1999), *Management Systems – a viable approach*, London: Financial Times Management.

Öquist, O. (2003), *Systemteori i praktiken*, Stockholm: Förlagshuset Gothia.

EU-dokument

A secure Europe in a better world: European Security Strategy, Document proposed by Javier Solana and adopted by the Heads of State and Government at the European Council in Brussels on 12 December 2003.

Brussels European Council 16/17 December 2004 Presidency Conclusions, 16238/04, Brussels 17 December 2004.

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: enhancing police and customs cooperation in the European Union, COM/2004/376final.

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Area of Freedom, Security and Justice: Assessment of the Tampere programme and future orientations, COM/2004/401final.

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Preparedness and consequence management in the fight against terrorism, COM/2004/701final.

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Towards a common asylum procedure and a uniform status, valid throughout the Union, for persons granted asylum, COM/2000/755final.

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Towards integrated management of the external borders of the member states of the European Union, COM/2002/233final.

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Improving the Community Civil Protection Mechanism, COM (2005) 137 final.

Council act of 26 July 1995 drawing up the Convention on the establishment of a European Police Office (Europol Convention).

Council and Commission Action Plan implementing The Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union, 9778/2/05, Brussels 10 June 2005.

Council decision establishing a framework programme on police and judicial cooperation in criminal matters (AGIS), 10814/02, Brussels 15 July 2002.

Council decision establishing the European Police College (CEPOL) and repealing decision 2000/820/JHA, 10040/1/05, Brussels 19 July 2005.

Council decision of 9 December 1999 establishing a Community Action Programme in the field of Civil Protection.

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

Council decision 2000/596/EC of 28 September 2000 establishing a European Refugee Fund.

Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of measures between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof.

Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status.

Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union.

Declaration on combating terrorism, Brussels 25 March 2004.

Discussion paper on the future Standing Committee on Internal Security (COSI) – Constitutional Treaty, art.111-261, 6626/05, Brussels 21 February 2005.

EU emergency and crisis co-ordination arrangements, 14707/05, Brussels 18 November 2005.

EU-integrated Crisis Management Arrangements (EU-ICMA), draft, Second expert meeting on the EU-ICMA in Mondorf-les-Bains (Luxembourg), 17-18 October 2005.

Framework Decision 2002/465/JHA of 13 June 2002 on Joint Investigation Teams.

Fördrag om upprättandet av en konstitution för Europa, CIG 87/2/04, Bryssel 29 oktober, 2004.

Presidency Conclusions, 200/1/99, Brussels 15-16 October 1999.

Presidency Conclusions, 14292/04, Brussels 5 November 2004, Annex A.

Proposal for a Council Regulation establishing a Rapid Response and Preparedness Instrument for major emergencies, 8436/05, 26 April 2005.

Report on the operational meeting of the Police Chiefs Task Force, 7470/05, Brussels 24 March 2005.

Role and positioning of the Police Chiefs Task Force (PCTF) with a view to strengthening the EU operational police co-operation, 14938/04, Brussels 18 November 2004.

The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union, 16054/04, 13 December 2004.

Övrigt

Arbetsgrupper för rättsliga och inrikesfrågor, <http://www.regeringen.se/sb/d/2821>, 2005-12-12.

Ds 2006:1 En strategi för Sveriges säkerhet: Försvarsberedningens förslag till reformer.

Ensuring a decent standard of living for asylum-seekers in the European Union and limiting their movements from one Member State to another where such

movements are influenced solely by the diversity of reception conditions, www.europa.eu.int, 2003-12-12.

EU border agency to be operational by autumn: official, http://www.eubusiness.com/Living_in_EU/050630181352.lp28ivdh, 2005-11-14

Freedom, security and justice for all: Justice and home affairs in the European Union, European Communities 2004.

Going beyond a first phase of harmonisation for asylum in the European Union, http://www.europa.eu.int/comm/justice/fsj/asylum/common/fsj-_asylum_comm..., 2005-12-08.

Guarding the Europe's frontiers: An agency to manage the EU: s external borders, Antonio Vitorino, Brussels 5 November 2003.

Samhällets säkerhet och beredskap, Regeringens proposition 2001/02:158.

Security research, http://www.wuropa.eu.int/comm/research/index_en.html, 2004-12-22.

Svensk krisberedskap i internationellt samarbete, KBM: s uppdrag/utredningar 2005.

Sydskraft fick betala statlig nota: Räddningsverket saknade pengar för transport av mobila elverk efter "Gudrun", *Dagens nyheter*, 3 januari 2006.