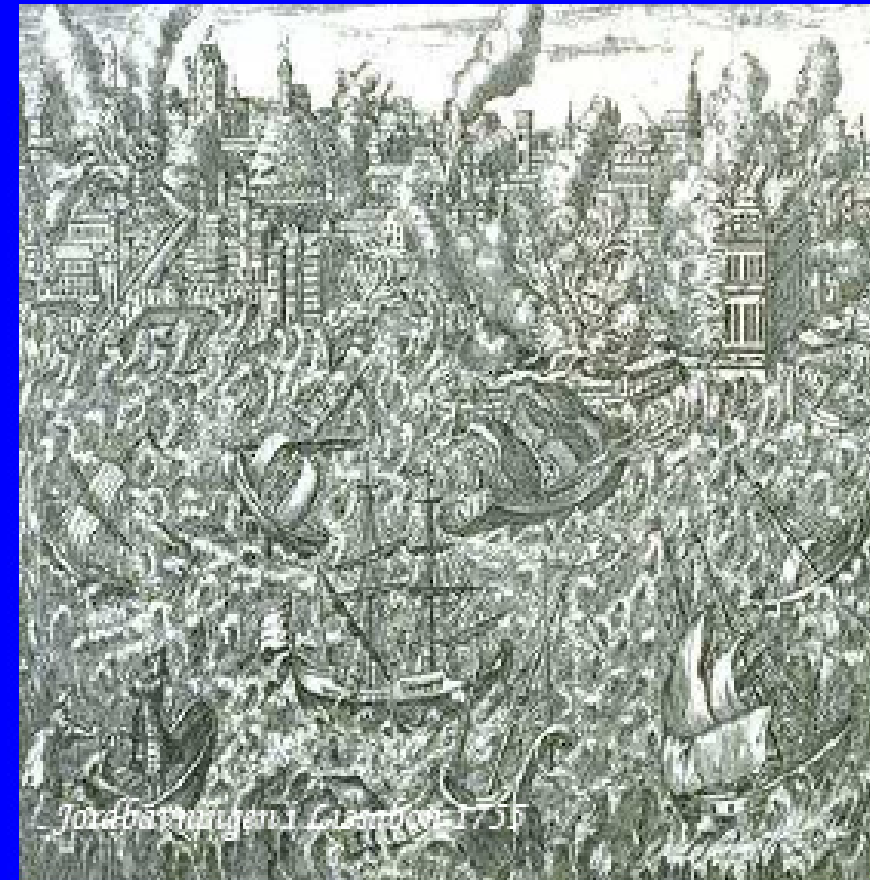


TERESA ÅHMAN, PER LARSSON



FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 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.

Teresa Åhman, Per Larsson

Lissabonfördragets konsekvenser för skydd och beredskap

Titel Lissabonfördragets konsekvenser för skydd och beredskap

Title The Lisabon Treaty and Civil Protection

Rapportnr/Report no FOI-R--2539--SE

Rapporttyp Användarrapport
Report Type User report

Månad/Month Juni/June

Utgivningsår/Year 2008

Antal sidor/Pages 92 p

ISSN ISSN 1650-1942

Kund/Customer Försvarsdepartementet

Forskningsområde 1. Analys av säkerhet och sårbarhet
Programme area 1. Security, safety and vulnerability analysis

Delområde 11 Forskning för regeringens behov
Subcategory 11 Policy Support to the Government.

Projektnr/Project no A12010

Godkänd av/Approved by Jan-Erik Rendahl

FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut
Avdelningen för Försvarsanalys

FOI, Swedish Defence Research Agency
Division of Defence Analysis

164 90 Stockholm

SE-164 90 Stockholm

Sammanfattning

Om Lissabonfördraget ratificeras av samtliga medlemsstater i EU kommer den att träda i kraft år 2009. Lissabonfördraget medför en rad förändringar som syftar till att demokratisera, legitimera samt effektivisera arbetet i EU. I denna studie belyses vilka möjligheter och utmaningar Lissabonfördraget medför EU:s område för skydd och beredskap (Civil Protection) samt svensk krisberedskap. Bland annat fördragsfäst genom Lissabonfördraget området skydd och beredskap för första gången som ett formellt politikområde inom EU samt blir ett område för delad kompetens mellan EU och medlemsstaterna. I Lissabonfördraget introduceras även en särskild solidaritetsklausul som ur det korta perspektivet inte antas påverka området skydd och beredskap. På sikt ges dock incitament för att fördjupa samarbetet på området. Lissabonfördraget introducerar dessutom en ny kommitté för inre säkerhet inom rådet. Beroende på kommitténs funktion och sammansättning kan området skydd och beredskap komma att beröras. Lissabonfördraget medför generellt sett att det kommer att vara viktigt för Sverige att agera proaktivt i EU:s policyprocess för att kunna bygga allianser och för att kunna driva sina intressen på området. Härvid har de svenska myndigheterna, och inte minst den nya myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), en central roll när det gäller att stötta den svenska regeringen i detta arbete. En strategisk och långsiktig politik från riksdagens och regerings sida kommer att krävas liksom en strategisk dialog inom regeringskansliet samt mellan regeringskansliet och berörda myndigheter för att Sverige på ett effektivt sätt ska kunna utöva inflytande och driva sina intressen på området skydd och beredskap inom EU.

Nyckelord: Lissabonfördraget, skydd och beredskap (Civil Protection), civilskydd, solidaritetsklausulen, kommittén för inre säkerhet, krisberedskap, EU

Summary

If ratified by all Member States, the Lisbon Treaty will enter into force in 2009. The Lisbon Treaty aims at rendering the EU more democratic, legitimate and more efficient. This study highlights the opportunities and the challenges brought about by the Lisbon Treaty for the area of Civil Protection within the EU. A specific focus is made on the implications for Swedish crisis preparedness. The area of Civil Protection is for the first time strengthened as a specific policy area in the EU through the Lisbon Treaty. A solidarity clause is introduced as well. From a short-term perspective no specific consequences for the area of Civil Protection are expected of the solidarity clause. However, from a long-term perspective incentives are given to further deepen the cooperation within the area. Moreover a new Standing Committee on Internal Security within the Council is introduced. Depending on its exact function and composition, Civil Protection may become affected. An important general conclusion is that the Lisbon Treaty will make it important for Sweden and other Member States to act pre-emptively in the policy process of the EU in order to build alliances and to pursue national interests within the area of Civil Protection. Government agencies hereby have an important role in supporting the Swedish Government. A strategic and a long-term Swedish policy in the area as well as a strategic dialogue within the Government Offices and between the Government Offices and the government agencies will be imperative in order to pursue Swedish interests within Civil Protection in the EU.

Keywords: Lisbon Treaty, Civil Protection, Solidarity Clause, Standing Committee on Internal Security, Crisis Preparedness, EU

Innehållsförteckning

Förord	7
Förkortningar	8
Rapporten i sammandrag	10
1 EU:s Lissabonfördrag och politikområdet skydd och beredskap.....	17
1.1 Inledning	17
1.2 Syfte	17
1.3 Målgrupp och läsanvisningar	17
1.4 Avgränsningar	18
1.5 EU – ett politiskt förhandlingssystem	19
1.6 Metod och underlag.....	21
2 Politikområdet ”skydd och beredskap”	22
2.1 Skydd och beredskap.....	22
2.2 Lissabonfördraget och området skydd och beredskap	23
2.3 Normer och principer för området skydd och beredskap	24
2.4 Politikområdet skydd och beredskap och kopplingar till andra politikområden	26
3 Lissabonfördragets solidaritetsklausul	28
3.1 Inledning	28
3.2 Solidaritetsklausulen roll för området skydd och beredskap.....	29
4 Utformande av politik för skydd och beredskap.....	37
4.1 Inledning	37
4.2 De olika faserna i policyprocessen.....	37
4.3 Konsekvenser för policyprocessen inom området skydd och beredskap.....	43

5	Det institutionella ramverket.....	49
5.1	Inledning.....	49
5.2	Förändringar i EU:s institutioner och dess konsekvenser för området skydd och beredskap.....	50
6	En kommitté för inre säkerhet	52
6.1	Inledning.....	52
6.2	Konsekvenser för området skydd och beredskap.....	52
7	Specifika konsekvenser för svenskt krisberedskapsarbete.....	63
	Bilaga 1. EU:s fördragsmässiga utveckling	68
	Bilaga 2. Artikel 196, Civilskydd	71
	Bilaga 3. Artikel 222, Solidaritetsklausulen	72
	Bilaga 4. Politikområdet skydd och beredskap och kopplingar till andra politikområden.....	73
	Bilaga 5. Artikel 71, Ständig kommitté för inre säkerhet.....	77
	Bilaga 6. Det institutionella ramverket enligt Lissabonfördraget.....	78
	Det Europeiska rådet.....	78
	Kommissionen	79
	Rådet	82
	En hög representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik.....	86
	Underlag	88

Förord

EU:s fördrag utgör avgörande milstolpar i unionens historiska utveckling. Den första milstolpen utgjordes av den Europeiska kol- och stålgemenskapen 1951. Den senaste milstolpen utgörs av Lissabonfördraget som är tänkt att träda ikraft 2009, under förutsättning att fördraget dessförinnan ratificeras av unionens samtliga medlemsstater. Samma dag som denna rapport slutfördes, 12 juni 2008, röstade Irland emellertid nej till Lissabonfördraget. Mycket tyder dock på att ratificeringsprocessen kommer att fortgå i de medlemsstater som ännu inte röstat om Lissabonfördraget, inklusive i Sverige. Därför bedöms denna rapport fortfarande vara relevant. I denna rapport beskrivs och analyseras hur EU:s krisberedskapsarbete inom området ”skydd och beredskap” (civil protection) är tänkt att utformas och verkställas efter att Lissabonfördraget trätt i kraft och vilka de viktigaste förändringarna är i förhållande till nuläget.

Rapportens huvudförfattare är Teresa Åhman medan Per Larsson varit projektledare för rapporten. Rapporten är skriven på uppdrag av Försvarsdepartementets enhet för samordning av samhällets krisberedskap (FÖ/SSK). Olle Jonsson vid FÖ/SSK och Sara Sari vid Sveriges ständiga representation i Bryssel initierade rapporten. Vi vill i sammanhanget passa på att tacka alla de personer som intervjuats för rapporten och som därvid frikostigt bjudit på sin tid och sina kunskaper och erfarenheter av europeiskt krisberedskapsarbete och europeiskt samarbete i stort. Vi vill också tacka våra kollegor Claes Nilsson, Sanna Zandén Kjellén och Eva Hagström Frisell för värdefulla kommentarer och förslag till förbättringar av rapporten.

Studien är genomförd inom ramen för FOI-projektet *CIVINT* som analyserar civila internationella krisberedskaps- och krishanteringsfrågor och ger direktstöd åt Försvarsdepartementet. Projektmedarbetare i *CIVINT* ingår i forskningsgruppen för Euroatlantisk säkerhet på FOI. Forskningsgruppen, som arbetar i olika projekt på uppdrag av bland annat departement och myndigheter, strävar efter att öka kunskapen om civila och militära krisberedskaps- och krishanteringsfrågor i en europeisk och euroatlantisk kontext.

Stockholm 2008-05-21

Per Larsson

Projektledare CIVINT

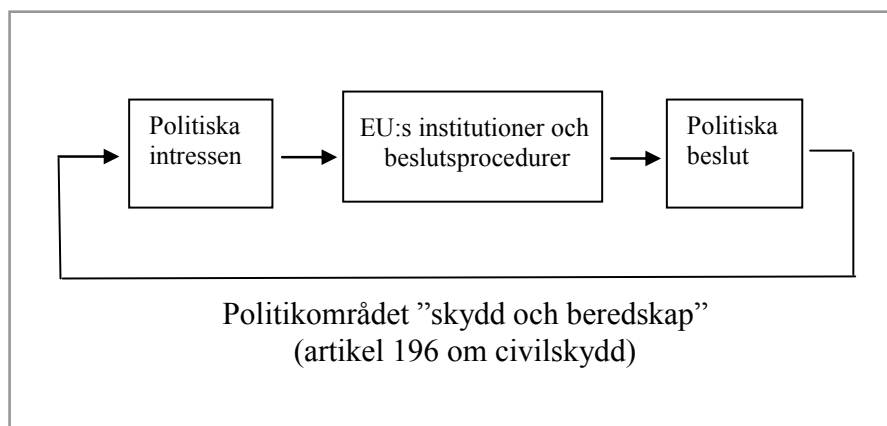
Förkortningar

ARGUS	Sektorsövergripande varnings- och informationssystem inom EU
COREPER	Comité des Représentants Permanents (de ständiga representanternas kommitté). EU-ambassadörernas forum
CATS	Arbetsgrupp inom rådet som koordinerar rådsarbetsgrupperna inom området för det polisiära och det juridiska samarbetet (artikel 36-kommittén)
CCA	Crisis Coordination Arrangements. Kriskoordineringsorgan av ad hoc natur på hög politisk nivå
CCC	Crisis Coordination Centre. Kommissionens interna kriskoordineringscentra
COSI	Den ständiga kommittén för inre säkerhet (artikel 71-kommittén) i rådet
COTER	The working Party on Terrorism. Rådsarbetsgrupp för terrorism med fokus på de externa aspekterna
ECHO	European Community Humanitarian Office. EU:s humanitära biståndsorgan
EEAS	European External Action Service. EU:s ”utrikestjänst”
EEG	Europeiska ekonomiska gemenskapen
EG	Europeiska gemenskaperna
EKSG	Europeiska kol- och stålgemenskapen
EMU	Europeiska monetära unionen
ESFP	Europeiska säkerhets- och försvarspolitiken
EU	Europeiska Unionen
FN	Förenta Nationerna
GAERC	General Affairs and External Relations Council. (Allmänna rådet)
GD	Generaldirektorat (Kommissionen)

HR/SG	High Representative/Secretary General
KUSP	Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik
MIC	Monitoring and Information Centre (gemenskapsmekanismen)
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
PROCIV	Rådsarbetsgruppen för skydd och beredskap (civil protection)
SCIFA	Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum. Placerad inom EU:s första pelare och koordinerar frågor som rör migration, gräns- och asylfrågor
SITCEN	Situation Centre. EU:s lägescentra
TWG	Terrorist Working Group. Rådsarbetsgrupp om terrorism med fokus på de interna aspekterna

Rapporten i sammandrag

Syftet med denna rapport har varit att beskriva och analysera hur EU:s krisberedskapsarbete inom området ”skydd och beredskap” (civil protection) är tänkt att utformas och verkställas efter att Lissabonfördraget trätt i kraft 2009 och vilka de viktigaste förändringarna är i förhållande till nuläget. Konsekvenserna för Sverige och svenskt krisberedskapsarbete har särskilt uppmärksammas i sammanhanget. Rapporten vänder sig främst till EU-handläggare och/eller krisberedskapshandläggare på centrala myndigheter inom det nationella krishanteringssystemet. Rapportens slutsatser ska ses mot bakgrund av att Lissabonfördraget ännu inte trätt i kraft när denna rapport skrivs och således har heller inte någon praxis för dess tillämpning utvecklats. Därtill kommer att många av artiklarna i fördraget är mycket vagt formulerade och ska slutförhandlas först efter att Lissabonfördraget har blivit ratificerat av samtliga medlemsstater. Utgångspunkt för rapportens analys har varit att betrakta EU som ett politiskt förhandlingssystem grovt uppdelat i tre olika delar: (1) politiska aktörer, (2) politiska institutioner och beslutsprocedurer, (3) politiska beslut.



Figur 1. EU som politiskt förhandlingssystem

Med utgångspunkt i detta betraktelsesätt har den politiska processen inom området skydd och beredskap analyserats. Tre företeelser i Lissabonfördraget som därtill särskilt uppmärksammas eftersom de har särskild bäring på området skydd och beredskap är: artikel 196 om civilskydd, artikel 222 rörande en särskild solidaritetsklausul samt artikel 71 om inrättande av en ständig kommitté för inre säkerhet.

Enligt Lissabonfördraget är området skydd och beredskap ett område för delad kompetens mellan EU och medlemsstaterna. Inom detta område begränsas EU:s befogenheter till att vidta åtgärder för att *stödja, samordna* eller *komplettera* medlemsstaternas åtgärder inom krisberedskapsområdet. Genom Lissabonfördragets artikel 196 om "civilskydd" fördragsfästs för första gången området skydd och beredskap som ett specifikt politikområde inom EU.

Området skydd och beredskap har mer eller mindre tydliga kopplingar till andra politik- och sakfrågeområden som t.ex. humanitärt bistånd och området för frihet, säkerhet och rättvisa. Lissabonfördraget medför dock i det korta tidsperspektivet inga direkta konsekvenser för dessa relationer.

Med Lissabonfördraget får EU en särskild solidaritetsklausul baserad på den redan existerande solidaritetsdeklarationen. Enligt denna klausul anmodas medlemsstaterna att solidariskt hjälpa varandra om någon medlemsstat drabbas av terrorattentat, naturkatastrofer eller katastrofer orsakade av människor. Denna solidaritetsklausul skapar en "portalartikel" och "kappa" för merparten av det krisberedskapsarbete som bedrivs inom EU:s olika politikområden, inklusive området skydd och beredskap. Utöver detta symbolvärde kan solidaritetsklausulen på kort sikt inte antas få några direkta praktiska konsekvenser för arbetet inom området skydd och beredskap eller för medlemsstaternas nationella krisberedskap. Om en politisk vilja och drivkraft infinner sig inom EU kan dock solidaritetsklausulen på sikt ha effekter på området skydd och beredskap. Solidaritetsklausulen kan bidra till ett ökat tryck på fördjupat samarbete på området. Den kan vidare medföra att det kan bli svårare att kräva ersättning av en annan medlemsstat för resurser och hjälpinsatser som i samband med en kris förmedlas genom t.ex. unionens gemenskapsmekanism för skydd och beredskap.

Politiska intressen

Lissabonfördraget etablerar och formaliserar vissa nya kanaler för inflytande över området skydd och beredskap, vilket gör det möjligt för fler intressenter att lättare föra fram sina intressen på området. Till de aktörer som ges större möjligheter att föra fram sina intressen hör Europaparlamentet, medlemsstaternas nationella parlament och formellt sett (men knappast i realiteten) även unionens medborgare. Kommissionen har hela tiden haft en framträdande roll som "process manager" inom området skydd och beredskap genom dess rätt att initiera förslag till olika former av reglering och att övervaka att dessa verkställs inom unionen. Lissabonfördraget stärker i viss mån denna roll genom att formalisera och tydliggöra kommissionens mandat och kompetensfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna inom området skydd och beredskap. Men i centrum för samarbetet på området skydd och beredskap kommer givetvis fortsättningsvis medlemsstaternas nationella intressen att stå. Lissabonfördraget

medför emellertid att medlemsstaterna måste bli mer proaktiva för att fortsatt kunna främja sina intressen på området på bästa sätt. Inte minst behöver medlemsstaterna ha en god förmåga till intern och extern strategisk dialog för att kunna bygga koalitioner med andra medlemsstater och för att kunna driva sina intressen inom EU på ett effektivt sätt.

Institutioner och beslutsprocedurer

Lissabonfördraget medför en del viktiga förändringar avseende institutionernas organisatoriska struktur samt beslutsprocedurer och maktfördelningen mellan institutionerna, vilket får konsekvenser för området skydd och beredskap. En viktig förändring är att EU:s ordinarie lagstiftningsprocedur i enlighet med Lissabonfördraget, ska gälla för området skydd och beredskap. Det innebär för det första att man inom rådet övergår från att fatta beslut med enhällighet till kvalificerad majoritet. De enskilda medlemsstaternas inflytande minskar således genom att de inte på egen hand kan blockera ett lagförslag inom området skydd och beredskap vid själva beslutsfattandet i rådet. Det innebär i sin tur att det blir allt viktigare för medlemsstaterna att redan på ett tidigt stadium av policyprocessen försöka påverka inriktningen av ett lagförslag i en för sig själv fördelaktig inriktning och att bygga koalitioner med andra medlemsstater. De ändrade beslutsreglerna medför en viss maktförskjutning mellan rådet och kommissionen genom att det på så vis kan antas bli lättare för kommissionen att driva igenom sina lagstiftningsförslag på området skydd och beredskap.

EU:s ordinarie lagstiftningsprocedur innebär för det andra att rådet ska stifta lagar på området i samverkan med Europaparlamentet enligt medbeslutandeproceduren. Europaparlamentet får med andra ord delad lagstiftningsmakt med rådet samt rätt att göra ändringar i kommissionens lagstiftningsförslag inom området skydd och beredskap. Lissabonfördraget medför på så vis en viktig maktförskjutning mellan rådet och Europaparlamentet inom området skydd och beredskap. Vad denna maktförskjutning kommer att innebära för området i framtiden är dock vid skrivandets stund svårt att avgöra.

En tredje viktig förändring är att de nationella parlamenten också får en stärkt roll i lagstiftningsprocessen genom att de får en möjlighet att bevaka att subsidiaritetsprincipen (närhetsprincipen) säkerställs på området skydd och beredskap, d.v.s. att frågor inte hanteras på en högre nivå än nödvändigt. I Lissabonfördraget fastställs det att kommissionen ska hemställa ett lagstiftningsförslag till de nationella parlamenten och att varje lagförslag måste kunna motiveras i förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen. Varje nationellt parlament ges två röster. Om en tredjedel av de nationella parlamenten motsätter sig kommissionens lagförslag måste kommissionen ompröva sitt förslag. En hög grad av involvering av Europaparlamentet och de nationella parlamenten kan

eventuellt leda till fler konflikter, låsningar och fördröjningar i policyprocessen som kan fördröja beslutfattandet inom unionen. Detta ska dock ställas mot övergången till kvalificerad majoritet i rådet som genomförs i uttalat syfte att underlätta beslutfattandet inom unionen.

En fjärde förändring som dock inte antas få någon praktisk betydelse för området skydd och beredskap är möjligheten till ett så kallat medborgarinitiativ. Genom ett medborgarinitiativ, med minst en miljon undertecknande personer från ett flertal medlemsstater, kan unionens medborgare uppmana kommissionen att lägga fram ett förslag om ny lagstiftning inom området skydd och beredskap. Möjligheten till ett medborgarinitiativ är dock att betrakta som en ren symbol-åtgärd i en strävan att förbättra unionens folkliga förankring.

En femte förändring av eventuell stor betydelse är inrättande av en ständig kommitté för inre säkerhet i rådet. Skrivningarna om kommittén för inre säkerhet är dock vaga i Lissabonfördraget och kommitténs uppgifter, sammansättning samt ansvarsområde kommer först att framförhandlas efter att fördraget ratificerats av medlemsstaterna. Det är därför ännu oklart hur kommittén kommer att inverka på området skydd och beredskap.

Men tydliga kopplingar finns emellertid mellan å ena sidan området skydd och beredskap och dess arbete med t.ex. skydd av kritisk infrastruktur och å andra sidan EU:s övriga arbete med inre säkerhet som t.ex. terrorismbekämpning. Kommittén kan därför eventuellt komma att få ansvar för vissa eller alla frågor rörande skydd och beredskap som i dag hanteras av rådsarbetsgruppen PROVIC. Ansvaret för EU:s kriskoordineringsarrangemang (CCA) avseende övningsverksamhet och vidare utveckling av arrangemanget kan härvid också tänkas tillfalla kommittén. Om kommittén ges operativa uppgifter i samband med en kris uppstår frågan om hur kommittén och CCA:s kriskoordineringsgrupp (Crisis Steering Group) ska förhålla sig till varandra. Eftersom huvudfrågorna för kommittén för inre säkerhet med stor sannolikhet kommer att vara polissamarbete, terrorismbekämpning etc. finns det också en risk för att skydd- och beredskapsfrågorna kommer att hamna i skuggan av dessa huvudfrågor om kommittén även får ansvar för detta område. Idag lider området skydd och beredskap redan av att vara ett tämligen undanskymt politikområde med låg status inom EU, trots att det i praktiken utgör en viktig komponent i unionens övergripande säkerhetspolitik.

Avslutningsvis, i kommissionen och i rådet existerar det idag ett antal krisberedskapsrelaterade strukturer (det sektorsövergripande varningssystemet ARGUS, gemenskapsmekanismens övervaknings- och informationscentra MIC m.fl.) som inte är fördragsfästa. Lissabonfördraget antas emellertid inte få några påtagliga konsekvenser för dessa strukturer. Ett eventuellt undantag är CCA beroende på

vilken utformning och inriktning som kommittén för inre säkerhet i slutändan kommer att få.

Politiska beslut

Lissabonfördraget kan på sikt eventuellt leda till att antalet lagstiftningsförslag och därmed i slutändan olika regleringar ökar inom området skydd och beredskap. Det genom att fördragsfästandet av solidaritetsklausulen och dess artikel 196 om civilskydd sammantaget kan uppmuntra kommissionen och vissa medlemsstaters att söka fördjupa eller bredda samarbetet. Kommissionen kan känna att den fått en tydligare formell grund att verka utifrån när det gäller samarbetet kring skydd- och beredskapsfrågor inom EU. Lissabonfördraget kan också på sikt leda till att det sker en ökad samordning av beslut mellan området skydd och beredskap och andra politikområden vad gäller unionens inre samt yttre säkerhet. Lissabonfördraget antas däremot inte medföra några väsentliga förändringar av hur politiken på området skydd och beredskap ska verkställas via EU:s genomförandekommittéer m.m. i förhållande till nuläget.

Särskilda konsekvenser för svensk krisberedskap

- Svenska myndigheter med verksamhetsansvar inom EU:s politikområde för skydd och beredskap behöver inte som en direkt följd av Lissabonfördraget vidta några särskilda krisberedskapsåtgärder av mer operativ karaktär, t.ex. höja sin beredskapsnivå eller inrätta nya kontaktpunkter gentemot EU. Lissabonfördraget medför inga sådana direkta konsekvenser.
- Eftersom Lissabonfördraget på området skydd och beredskap innebär en övergång från enhälligt beslutsfattande till beslutsfattande med kvalificerad majoritet i rådet minskar Sveriges inflytande i policyprocessens beslutsfas. Från svensk sida blir det därför viktigt att vara mer proaktiv i framförallt initiativfasen för att inte riskera att förlora inflytande på området. Detta kommer i sin tur att ställa ökade krav på en aktiv strategisk dialog inom Regeringskansliet och mellan Regeringskansliet och berörda centrala myndigheter.
- Sveriges existerande mervärden med EU-samarbetet inom området skydd och beredskap vare sig förstärks eller försvagas som en följd av Lissabonfördraget.
- Införandet av solidaritetsklausulen, och därmed formaliseringen av den rådande solidaritetsprincipen om att medlemsstaterna ska hjälpa varandra vid en kris, kan eventuellt leda till att det blir svårare att från svensk sida kräva ersättning för resurser som förmedlas genom gemenskapsmekanismen till en annan medlemsstat.

- I ljuset av solidaritetsklausulens vaga skrivningar, är det viktigt att Sverige i ett tidigt skede tar ställning till hur solidaritetsklausulen ska uppfattas och definieras, samt hur eventuella initiativ från andra medlemsstater gällande implementeringen av solidaritetsklausulen ska bemötas. Dessutom kan solidaritetsklausulen på sikt accentuera behovet av att från svenskt håll se över förmågan till att motta hjälp vid en stor kris.
- Att definiera begreppet ”solidaritet” samt ge det en praktisk innebörd är primärt för att kunna fastställa ett samlat och koordinerat svenskt förhållningssätt till solidaritetsklausulen.
- Introduktionen av en ständig kommitté för inre säkerhet medför att man från svensk sida måste ta ställning till om kommittén ska ges en stark eller svag roll när det gäller ansvarsområde och arbetsuppgifter, hur den ska vara organiserad och hur representationen i kommittén ska se ut. Ett ställningstagande bör också göras vad gäller hur frågor rörande skydd och beredskap (inklusive CCA) ska behandlas inom ramen för kommitténs ansvarsområde.
- Genom att riksdagen får möjlighet att yttra sig över ett lagförslag samt att Europaparlamentet får delad lagstiftningsmakt med rådet, kan det medföra att det blir viktigare för svenska nationella partier med representanter i EU-parlamentet att bevaka området skydd och beredskap.
- Ett ratificerande av Lissabonfördraget kommer generellt sett att innebära att det blir viktigt för den nya myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att följa utvecklingen på området skydd och beredskap inom EU. MSB har främst att förhålla sig till det fortsatta arbetet med solidaritetsklausulen samt en ny kommitté för inre säkerhet där skydd och beredskap kan beröras. För att kunna påverka utvecklingen på området i en, för Sverige, fördelaktig riktning kommer MSB:s stöd till Regeringskansliet i dessa frågor därmed vara av stor vikt.
- Med tanke på att det i Sverige har visat sig vara oklart hur begreppet ”civil protection” ska översättas och definieras, samt vilka uppgifter och instrument som däri inbegrips, torde det vara av vikt att en dylik analys görs för att ett reellt inflytande på området inom EU ska vara möjligt. Avsaknaden av en tydlig svensk definition av begreppet civilskydd som nu är den gängse svenska benämningen av området, medför att länken mellan den nationella nivån och den europeiska nivån på området inte är påtaglig vilket in sin tur bidrar till svårigheter för berörda svenska myndigheter att förhålla sig till samt känna en tillhörighet till det pågående arbetet inom EU. För att Sverige ska kunna agera koordinerat och proaktivt i EU:s policyprocess samt för att kunna utöva inflytande i det fortsatta arbetet på området skydd och bered-

skap, bör lämpligen begreppet civilskydd ges en innehållsmässig definition och ett förtydligande.

- I och med att skydd och beredskap formaliseras som ett eget område i EU, kan det vara av vikt att på en strategisk nivå tydliggöra hur Sveriges arbete inom EU ska förhålla sig till den motsvarande verksamheten som exempelvis bedrivs inom ramen för Förenta Nationerna (FN). På så sätt möjliggörs ett samlat och koordinerat svenskt förhållningssätt när det gäller skydd och beredskap inom såväl EU som FN.

1 EU:s Lissabonfördrag och politikområdet skydd och beredskap

1.1 Inledning

År 2009 är det tänkt att EU:s nya reformfördrag, det så kallade Lissabonfördraget, ska träda i kraft efter ratificering av unionens 27 medlemsstater. Lissabonfördragets uttalade syfte är att främja EU:s förmåga att arbeta mer effektivt och samtidigt göra unionen fördragsmässigt modern, mer demokratisk och tydligare för medborgarna. Lissabonfördraget utgör en reformering av det konstitutionella fördraget som förhandlades fram i början av 2000-talet och undertecknades av alla medlemsstater 2004, men som sedan stoppades i ratificeringsprocessen. Lissabonfördraget väcker frågan om hur EU:s framtida arbete med samhällelig krisberedskap kommer att se ut och hur det kommer att skilja sig från dagens arbete.

1.2 Syfte

Syftet med denna rapport är att beskriva och analysera hur EU:s krisberedskapsarbete inom området ”skydd och beredskap” är tänkt att utformas och verkställas efter att Lissabonfördraget trätt i kraft och vilka de viktigaste förändringarna är i förhållande till nuläget. Lissabonfördragets artikel om civilskydd, en solidaritetsklausul och en ständig kommitté för inre säkerhet uppmärksammas särskilt i rapporten. I rapporten uppmärksammas också de särskilda konsekvenserna för Sverige och svenskt krisberedskapsarbete av Lissabonfördraget.

1.3 Målgrupp och läsanvisningar

Rapporten riktar sig främst till EU-handläggare och/eller krisberedskapshandläggare på centrala myndigheter inom krishanteringssystemet. Men även andra som är intresserad av utvecklingen av krisberedskapssamarbetet inom EU och hur svensk krisberedskap kan förhålla sig till detta samarbete kan ha nytta av rapporten. I rapporten förekommer kontinuerligt uppsummerande ”faktarutor” som kan användas av dem som snabbt vill bilda sig en uppfattning om rapportens resultat i dess olika delar. De specifika konsekvenserna för svensk krisberedskap belyses i rapportens sista kapitel. Det bör betonas att EU inte börjat fungera i

enlighet med Lissabonfördraget när denna rapport skrivs våren 2008. Många av de artiklar av fördraget som belyses i rapporten kommer också först efter att fördraget ratificerats att bli föremål för förhandlingar om hur de närmare ska tolkas och verkställas. Det har med andra ord inte utvecklats någon praxis hur unionen ska fungera utifrån Lissabonfördraget när denna rapport skrivs. Rapportens slutsatser är därför att betrakta som tentativa.

Rapporten är upplagd enligt följande. I fortsättningen av detta kapitel presenteras först rapportens avgränsningar. Därefter klargörs rapportens synsätt på EU, utifrån vilket förändringarna och konsekvenserna av Lissabonfördraget analyserats och slutsatser dragits. Slutligen redovisas metoden och underlaget till rapporten. I kapitel 2 – *Politikområdet ”skydd och beredskap”* – belyses utifrån Lissabonfördraget ramarna och grunderna för politikområdet skydd och beredskap samt hur politikområdet skydd och beredskap förhåller sig till angränsande politikområden och hur dessa relationer påverkas av Lissabonfördraget. I kapitel 3 – *Lissabonfördragets solidaritetsklausul* – belyses Lissabonfördragets solidaritetsklausul och vilka konsekvenser den kan ha för området skydd och beredskap. I kapitel 4 – *Utformande av politik för skydd och beredskap* – belyses hur policyprocessen för politik på området skydd och beredskap troligtvis kommer att vara utformad enligt Lissabonfördraget. I kapitel 5 – *Det institutionella ramverket* – belyses hur EU:s institutioner och deras inbördes maktrelationer påverkas av Lissabonfördraget och vilka konsekvenser det kan få för området skydd och beredskap. I kapitel 6 – *En kommitté för inre säkerhet* – belyses vilka uppgifter och vilken roll den i Lissabonfördraget föreslagna kommittén för inre säkerhet kan tänkas få samt hur den kan komma att påverka området skydd och beredskap. I kapitel 7 – *Specifika konsekvenser för svenskt krisberedskapsarbete* – presenteras ett antal slutsatser rörande Lissabonfördragets konsekvenser för Sverige och svenskt krisberedskapsarbete.

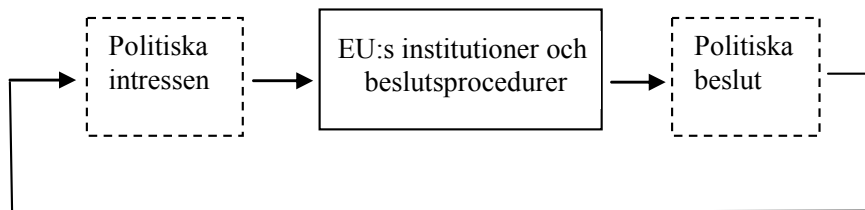
1.4 Avgränsningar

EU bedriver krisberedskapsarbete inom ett flertal olika politikområden och sektorer, t.ex. på jordbruks-, finans- och biståndsområdet. Denna rapport avgränsas dock till att belysa den verksamhet och de regleringar som specifikt berör området ”skydd och beredskap”. Området skydd och beredskap är den svenska gängse benämningen på vad som i fördragstexterna kallas ”civilskydd”. I denna rapport kommer dock benämningen ”skydd och beredskap” brukas om inte annat är motiverat av sammanhanget. ”Skydd och beredskap” eller ”civilskydd” benämns på engelska ”civil protection” i EU:s terminologi. Vad som mer exakt ska inbegripas i området skydd och beredskap är inte formellt entydigt och är ytterst en funktion av kommissionens och medlemsstaternas överens-

kommelser i det fortlöpande samarbetet inom området. Hit hör också att området har mer eller mindre tydliga kopplingar till andra politik- och sakfrågeområden i EU. Kopplingarna till dessa områden kommer därför också kortfattat att belysas.

1.5 EU – ett politiskt förhandlingssystem

EU kan som fenomen betraktas och förstås utifrån olika vetenskapliga och teoretiska perspektiv. Därför är det viktigt att klargöra utifrån vilket perspektiv som beskrivningen och analysen av Lissabonfördraget och politikområdet skydd och beredskap görs i rapporten. I rapporten betraktas och förstås EU som ett politiskt förhandlingssystem grovt uppdelat i tre olika delar: (1) politiska aktörer, (2) politiska institutioner, (3) politiska beslut.¹ Med detta perspektiv hamnar också fokus på de praktiskt-politiska konsekvenserna av Lissabonfördraget.



Figur 2. EU som ett politiskt förhandlingssystem.

1.5.1 Politiska aktörer

De politiska aktörerna försöker uppnå sina intressen genom det politiska systemet och inbegriper bl.a. medlemsstaternas regeringar, kommissionen, företag, fackföreningar m.fl. För att uppnå sina intressen uttrycker de i olika sammanhang sina åsikter och intressen i syfte att påverka inriktningen av de beslut som fattas inom EU.

1.5.2 EU:s institutioner och beslutsprocedurer

De politiska institutionerna svarar för det kollektiva beslutsfattandet i EU. Dessa institutioner besitter EU:s verkställande, lagstiftande och dömande befogenheter. Det är genom dessa institutioner som de politiska aktörernas intressen omvandlas

¹ Jmf. Tallberg, Jonas. *EU:s politiska system*. Andra upplagan. Studentlitteratur, Lund 2004. Elgström, Ole & Jönsson, Christer (eds), *European Union Negotiations: Processes, Networks and Institutions*. Routledge, London and New York, 2005. Meerts, Paul & Cede, Franz, *Negotiating European Union*. (IIASA,) Palgrave-MacMillan, Hampshire 2004.

till politik, t.ex. inom området skydd och beredskap. De politiska institutionerna i EU utgörs främst av kommissionen, rådet, Europaparlamentet, och en rad andra EU-institutioner och organ. Utformningen av institutionerna och tillhörande organ styr vilka politiska aktörer som deltar i EU:s policyprocess samt när dessa kommer till tals. Maktbalansen mellan dem påverkar graden av inflytande för de politiska aktörerna vars intressen de representerar och kanaliserar.

Genom de fördrag som medlemsstaterna har ingått, nu senast det aktuella Lissabonfördraget, har de tillsammans beslutat om hur institutionerna ska vara uppbyggda, vilka grundläggande funktioner de ska ha och hur dessa ska förhålla sig till varandra i EU:s policyprocess. Det innebär också att inriktningen på de politiska besluten kan komma att ändras om institutionernas utformning och maktpositioner ändras. I rapporten är därför strävan att söka analysera och beskriva hur sådana förändringar genom Lissabonfördraget kan tänkas påverka EU:s framtida arbete med frågor inom skydd och beredskap.

De politiska institutionerna utgör de formella ramarna för EU:s kollektiva beslutsfattande som till stor del präglas av informella överläggningar mellan de politiska aktörerna. EU:s kollektiva beslutsfattande kan närmast beskrivas som en permanent nätverksbaserad förhandlings- och koalitionsbyggnadsprocess som bereder vägen för i stort sett alla formaliserade beslut och omröstningar inom unionen. I denna till stora delar informella nätverksbaserade förhandlings- och koalitionsbyggnadsprocess möts de olika statliga och icke-statliga politiska aktörerna i en strävan att nå ett politiskt beslut i en fråga. Vissa politiska aktörer får en särskild viktig roll i denna process genom att bli ”process manager” d.v.s. man blir spindeln i nätet i processen och ser till att processen hålls samman och fortskrider. I EU är det ofta kommissionen eller ordförandelandet som har rollen som ”process manager”.

1.5.3 Politiska beslut

Genom de formella politiska institutionerna och det informella samspelet mellan de politiska aktörerna produceras en mängd politiska beslut i form av olika regler och lagar eller beslut om samordning, t.ex. inom området skydd och beredskap. Dessa får alla mer eller mindre märkbara konsekvenser inom medlemsstaterna, relationerna dem emellan eller med tredje part. Effekterna av de politiska besluten återkopplar sedan till de olika politiska aktörernas intressen.

1.6 Metod och underlag

Med utgångspunkt i det nyss beskrivna synsättet på EU som ett politiskt förhandlingssystem har Lissabonfördragets skrivningar analyserats med fokus på kontexten för området skydd och beredskap samt områdets aktörer, strukturer och processer. Underlag till rapportens analys och slutsatser utgörs för det första av skriftligt material i form av allmän litteratur om EU, fördragstexter av det konstitutionella fördraget och Lissabonfördraget, olika typer av analyser av det konstitutionella fördraget och Lissabonfördraget samt olika former av EU-dokumentation. Eftersom en del av underlaget inte är offentligt så redovisas det inte i litteratur- och materielförteckningen. För det andra utgörs underlaget av intervjuer. Fyra olika kategorier av personer har intervjuats.

För det första har intervjuer genomförts med sakkunniga personer vid Försvarsdepartementet, Justitiedepartementet samt Statsrådsberedningen, för det andra med sakkunniga personer vid Räddningsverket, för det tredje med akademiska forskare inom området samt för det fjärde med delegater i EU:s rådsarbetsgrupp för ”civil protection” (PROCIV) från Tyskland och Grekland. Intervjumaterial med PROCIV-delegater och nationella representanter från Frankrike, Tjeckien och Slovenien för en tidigare rapport har också använts som underlag. Sakkunniga vid Utrikesdepartementet och vid EU-kommissionen har tillfrågats för intervjuer men avböjt. Namnen på de intervjuade personerna redovisas inte i intervjuistan eftersom de har blivit lovade anonymitet. Undantaget är de akademiska forskarna.

2 Politikområdet ”skydd och beredskap”

2.1 Skydd och beredskap

Området skydd och beredskap har aldrig funnits som ett eget område i EU:s olika fördrag. Samarbetet på området har istället utvecklats och fördjupats mot bakgrund av olika kriser och katastrofer som drabbat Europa, exempelvis förlisningen av oljetankern ”Prestige”, översvämningarna i Centrala Europa och Tsunamin. I takt med att katastrofer allt oftare tenderar vara av gränsöverskridande karaktär, har behovet av samarbete på en europeisk nivå för att förmå förebygga samt hantera dylika katastrofer blivit alltmer tydligt. Att beskriva framväxten av området skydd och beredskap är inte särskilt komplicerat. Mer komplicerat är däremot att definiera och ringa in vad samarbetet inom skydd och beredskap omfattar samt vilka mål och medel som däri ingår. För att kunna analysera vilka konsekvenser som Lissabonfördraget kan medföra för området, är det av vikt att förstå vad EU:s samarbete på området skydd och beredskap består av.

Samarbetet inom skydd och beredskap inleddes i början på 1980-talet genom en överenskommelse mellan medlemsstaterna att koordinera sina nationella räddningstjänster i händelse av en naturkatastrof inom den dåvarande Europeiska Gemenskapen. Sedan dess har samarbetet utvecklats och området skydd och beredskap har kommit att bli en viktig komponent i EU:s övergripande säkerhetspolitik. Samarbetet innefattar insatser såväl inom som utanför EU. Det ursprungliga samarbetet mellan medlemsstaterna har således utvecklats från att främst ha inbegripit hanteringen av naturkatastrofer inom EU till att nu ”...bättre skydda människor, deras miljö och egendom samt kulturella arv i händelse av en naturkatastrof eller en katastrof orsakad av människor som inträffar inom eller utanför unionen” (författarnas översättning).² För att uppnå detta syfte ska såväl förebyggande, förberedande som hanterande åtgärder tillgripas.³ Den ursprungliga koordineringen av nationella räddningstjänster har därmed utvidgats till ett samarbete inom det bredare området ”skydd och beredskap”.

² “...better protect people, their environment, property and cultural heritage in the event of major natural or manmade disasters occurring both inside and outside the EU”. European Civil Protection, http://ec.europa.eu/environment/civil/prote/cp01_en.htm

³ Ibid.

För att definiera området skydd och beredskap "civil protection" inom EU, måste såväl den europeiska nivån (EU) samt den nationella nivån (medlemsstaterna) tas i beaktning. På den europeiska nivån ges området skydd och beredskap en allomfattande innebörd och inga närmare specifikationer görs gällande vilka uppgifter samt vilka kapaciteter som ska inbegripas i samarbetet.⁴ På den nationella nivån, har förekomsten av olika nationella krishanteringssystem, inom vilka nationell skydd och beredskap definieras och formas, samt i vilken utsträckning staterna har drabbats av kriser, frambringat olika åsikter gällande vilken omfattning som samarbetet på området inom EU bör ha. Detta är särskilt tydligt i relation till huruvida förebyggande eller hanterande åtgärder ska vara i fokus. Vissa medlemsstater betonar vikten av att stärka EU:s förmåga att hantera en kris och förespråkar härvid etablerandet av gemensamma skydd- och beredskapskapaciteter för att komplettera de nationella kapaciteterna. Andra medlemsstater understryker vikten av att EU uppmuntrar ett större nationellt ansvar när det gäller förmågan att förebygga samt hantera kriser. Det finns därmed ingen gemensam uppfattning mellan medlemsstaterna om gränsdragningen mellan nationellt ansvar och EU:s ansvar inom området skydd och beredskap.⁵ Olika händelser kommer fortsättningsvis att forma samarbetet, men det återstår dock att se vilka konsekvenser som Lissabonfördraget medför området och dess fortsatta utveckling.

2.2 Lissabonfördraget och området skydd och beredskap

Genom Lissabonfördraget fördragsfästs, som framgån, skydd och beredskap (civil protection) för första gången som ett formellt politikområde inom EU.⁶ I Lissabonfördragets artikel 6 om EU:s funktionssätt fastställs det att skydd och beredskap utgör ett område för delad kompetens mellan EU och medlemsstaterna inom vilket unionen har befogenhet att vidta åtgärder för att *stödja, samordna* eller *komplettera* medlemsstaternas åtgärder.⁷ I frånvaro av en fördragsartikel för området skydd och beredskap har kommissionen hittills stött sig på den vagt

⁴ För en närmare diskussion kring detta se: Eva Hagström Frisell och Anna Utterström, *Svenska myndigheter – aktörer i EU. Handlingsplan för framtida kunskapsutveckling och kompetens utveckling*. KBM:s Temaserie 2008:1.

⁵ Detta är en slutsats som understöds av de intervjuer samt de mötesanteckningar som har använts som underlag för denna rapport. Dessa skilda positioner ligger till grund för den uppdelning som har kunnat urskönjas inom rådet mellan de nordligare och de sydligare medlemsstaterna i EU när det gäller samarbetet i EU inom området skydd och beredskap. Se kapitel 4.

⁶ För en översikt av EU:s fördragsmässiga utveckling se bilaga 1.

⁷ Europeiska unionens officiella tidning nr C 115, 09/05/2008, artikel 6f, avdelning 1 "Unionens befogenhetskategorier och befogenhetsområden".

formulerade ”flexibilitetsklausulen” (artikel 308 i EG-fördraget) när den lagt fram initiativ om ökat samarbete på området. Beslut om de aktuella initiativen har sedan fattats med enhällighet i rådet.

I Lissabonfördraget får området skydd och beredskap genom *artikel 196 om civilskydd* en egen specifik artikel att väcka initiativ och fatta beslut utifrån.⁸ Artikeln fastställer att åtgärder vidtagna av EU på området skydd och beredskap ska ske i syfte att *främja samarbete* mellan medlemsstaterna krishanteringssystem så att förmågan att förhindra och hantera katastrofer förbättras. Vidare fastställs det att EU ges befogenhet att vidta åtgärder för att *stödja, samordna* och *komplettera* de åtgärder som vidtas på nationell, regional och lokal nivå med avseende på förebyggande- och sårbarhetsreducerande krisberedskapsåtgärder och direkta krishanteringsinsatser vid naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människor. Slutligen fastställs det i artikeln att EU ges befogenhet att vidta åtgärder för att *främja samordning* av medlemsstaternas krishanteringsinsatser på området skydd och beredskap vid insatser utanför unionens gränser.

I artikeln stadgas det dock klart att de åtgärder som vidtas av EU inom området skydd och beredskap inte får ersätta medlemsstaternas egna åtgärder eller innebära någon överstatlig harmonisering av medlemsstaternas lagar och författningar på området. Vidare fastställs i artikeln att unionens ordinarie lagstiftningsprocedur ska användas när rättsakter ska beslutas om på området skydd och beredskap. Det betyder att Europaparlamentet till skillnad mot tidigare ska vara delaktig i lagstiftningsproceduren och att beslutsfattande i rådet ska ske genom *kvalificerad majoritet* i stället för som tidigare med enhällighet. I kapitel 4 belyses närmare konsekvenserna av Lissabonfördragets nya lagstiftningsprocedur och beslutsregler för området skydd och beredskap.

2.3 Normer och principer för området skydd och beredskap

Lissabonfördraget fastställer ett antal formella ”nya” regler för området skydd och beredskap vilka klargör ”spelreglerna” för hur samarbetet ska fortlöpa. Utöver dessa regler finns det ett antal mer eller mindre formaliserade principer som har väglett arbetet inom området sedan dess framväxt i början av 1980-talet. Eftersom dessa principer i varierande utsträckning kommer att påverka den fortsatta inriktningen, utformningen och verkställandet av politiken på området för skydd och beredskap belysas dessa nedan. Det ska emellertid understrykas att

⁸ Europeiska unionens officiella tidning nr C 115, 09/05/2008, artikel 196 ”civilskydd”, avdelning XXIII. För att se artikeln i full text se bilaga 2.

följsamheten mot dessa principer i relationerna mellan medlemsstaterna respektive mellan medlemsstaterna och EU kan variera över tiden. Tolkningen om hur dessa principer ska tillämpas kan också variera mellan olika medlemsstater och situationer i linje med vad som tidigare nämndes om medlemsstaternas olika uppfattningar om gränsdragningen mellan EU:s och det nationella krisberedskapsarbetet.

Den första principen i sammanhanget är *subsidiaritetsprincipen*. Subsidiaritetsprincipen, som är en central princip i EU-samarbetet i helhet, fastställer att en kris eller katastrof ska förebyggas eller hanteras på lägsta möjliga nivå, d.v.s. på nationell eller lägre nivå och att EU-nivån ska ses som en sista utväg. I strikta ordalag innebär subsidiaritetsprincipen att EU-nivån först ska komma i fråga när åtgärder för att förebygga och hantera kriser och katastrofer på den nationella nivån är otillräckliga eller helt saknas. Principen begränsar således EU till att fungera som förmedlare av resurser och information mellan unionens medlemsstater.⁹

Den andra principen är *principen om att inte duplicera resurser, kapaciteter och strukturer som redan existerar*. Denna princip som är knuten till subsidiaritetsprincipen innebär att resurser eller strukturer som redan existerar på den nationella nivån inte ska etableras på EU-nivå. Om sådana resurser eller strukturer ska etableras måste de visa på ett mervärde utöver medlemsstaternas nationella motsvarigheter. Det gäller också om sådana resurser eller strukturer redan finns på andra områden inom EU.¹⁰

Den tredje principen är vad som kan kallas *principen för kollektivt ansvar*. Denna princip innebär att medlemsstaterna förväntas ta ett gemensamt ansvar för den gränsöverskridande krisberedskapen inom unionen. När medlemsstaterna inriktar och utformar sin nationella krisberedskap bör de fullt ut ta hänsyn till krisberedskapen för hela EU, eftersom många av dagens hot är gränsöverskridande till sin karaktär. Krisberedskap måste därför byggas kollektivt om denna typ av hot ska kunna förebyggas och hanteras.¹¹

Den fjärde principen är *solidaritetsprincipen*. Denna princip kan beskrivas som själva essensen och grunden för området skydd och beredskap och för samarbetet inom unionen. Solidaritetsprincipen innebär att medlemsstaterna ska bistå varandra med olika former av hjälp och stöd om någon drabbas av en kris. EU:s

⁹ Subsidiaritetsprincipen är central för EU-samarbetet i sin helhet. Subsidiaritetsprincipen återges bland annat i Romfördraget, artikel 5. Se *Europafördrag*, 1999.

¹⁰ Kaiser, Magnus och Helén Jarlsvik (2006). *En modell för strategisk omvärldsanalys av EU:s krishanteringssystem*, s. 44.

¹¹ Larsson, Per (2007). *Från hemvävd till invävd krisberedskap – Möjligheter och utmaningar vid en europeiserad svensk krisberedskap*, s.32.

gemenskapsmekanism för skydd och beredskap¹² och kriskoordineringsarrangemanget CCA (se nedan) är konkreta exempel på denna princip. Betydelsen av solidaritet i EU har uppmärksammats under senare år inte minst på grund av de olika terroristattentat och naturkatastrofer som drabbat Europa. Dessa kriser har banat väg för den särskilda *solidaritetsklausul* som introduceras genom Lissabonfördraget.¹³ Solidaritetsklausulen ska närmare belysas i kapitel 3.

2.4 Politikområdet skydd och beredskap och kopplingar till andra politikområden

Politikområdet skydd och beredskap är i varierande utsträckning sammanlänkad till andra politikområden inom EU. De områden som främst berörs är området för humanitärt bistånd, europeisk säkerhets- och försvarspolitik (ESFP)¹⁴, miljö och folkhälsa, konsulärt samarbete samt unionens område för ”frihet, säkerhet och rättvisa”.¹⁵ Dessa områden liksom dess kopplingar till området skydd och beredskap utvecklas givetvis kontinuerligt. Men kopplingarna mellan området skydd och beredskap och de aktuella områdena kommer inte i det korta perspektivet att påverkas av Lissabonfördraget på något avgörande sätt, en slutsats som understöts av rapportens intervjuer. Åtminstone har det varit svårt att finna belägg för det motsatta vid den mer övergripande analys som här genomförts. I ett längre perspektiv kan dock Lissabonfördraget sektorsöverskridande element som t.ex. solidaritetsklausulen, kommittén för inre säkerhet och Lissabonfördragets nya

¹² Kommissionen administrerar EU:s så kallade gemenskapsmekanism för skydd och beredskap (civil protection) som är en struktur genom vilken medlemsstaterna och andra deltagande stater vid förfrågan kan förmedla främst räddningstjänstresurser till behövande länder inom eller utanför unionens gränser vid större olyckor och katastrofer. Gemenskapsmekanismens hjärta och operativa övervaknings- och samordningsfunktion utgörs av dess övervaknings- och informationscentra, MIC (Monitoring and Information Centre). MIC är placerat vid kommissionens generaldirektorat för miljö i Bryssel. MIC:s uppgift är framförallt att på olika sätt främja och stödja förmedlingen av främst räddningstjänstresurser mellan de länder som begär hjälp och de länder som bistår med resurser. MIC är i funktion dygnet runt och kan snabbt mobilisera grupper av experter som vid behov på plats kan bedöma behovet och typen av hjälp. Knutet till gemenskapsmekanismen för skydd och beredskap är ett så kallat ”finansiellt instrument”. Det finansiella instrumentet möjliggör finansiellt stöd från EU:s sida för de transportkostnader som kan uppstå när resurser som förmedlas genom gemenskap ska transporteras till det behövande landet inom eller utanför unionens gränser. Se <http://ec.europa.eu/environment/civil/prote/mechanism.htm>

¹³ Europeiska unionens officiella tidning nr C 115, 09/05/2008, artikel 222, avdelning VII ”Solidaritetsklausul”.

¹⁴ I Lissabonfördraget benämns området ”gemensam säkerhets- och försvarspolitik”. I denna rapport används dock ESFP för att undvika ett för stort antal ”nya” begrepp.

¹⁵ Se bilaga 3 för en närmare beskrivning av området skydd och beredskaps olika kopplingar till dessa politikområden.

kapitel om ”Allmänna bestämmelser om Unionens yttre åtgärder”¹⁶ medföra att gränsen mellan de olika politikområdena luckras upp. I ”Allmänna bestämmelser om Unionens yttre åtgärder” anges följande:

”Unionen ska utforma och föra en gemensam politik och vidta åtgärder samt verka för att säkerställa en hög grad av samarbete inom alla områden för internationella förbindelser för att bistå befolkningar, länder och regioner som drabbas av naturkatastrofer eller katastrofer orsakade av människor”¹⁷

Formuleringen är värd att notera och den kan sägas stärka incitamenten för en närmare koordinering mellan EU:s externa åtgärder. För att utveckla i Lissabonfördraget viktiga områden och aspekter som frihet, säkerhet och rättvisa, EU:s interna säkerhet samt samordning av unionens externa åtgärder kommer det således att krävas ett ökat samarbete och en ökad samordning mellan berörda områden, inklusive området skydd och beredskap.¹⁸

Grundläggande nyheter och konsekvenser för politikområdet skydd och beredskap utifrån Lissabonfördraget

- Området skydd och beredskap fördragsfästs för första gången genom en egen artikel (artikel 196 om civilskydd) i Lissabonfördraget.
- Området skydd och beredskap utgör enligt Lissabonfördraget ett område för delad kompetens mellan EU och medlemsstaterna inom vilket unionen har befogenhet att vidta åtgärder för att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder.
- På kort sikt antas Lissabonfördraget inte påverka området skydd och beredskap och dess kopplingar till andra politikområden. På lång sikt kan dock Lissabonfördragets sektorsövergripande element medföra att gränserna mellan skydd och beredskap och andra områden blir vagare.

¹⁶ Europeiska unionens officiella tidning nr C 115, 09/05/2008, avdelning V kapitel 1 ”Allmänna bestämmelser om Unionens yttre åtgärder”, artikel 21.

¹⁷ Europeiska unionens officiella tidning nr C 115, 09/05/2008, avdelning V ”Allmänna bestämmelser om Unionens yttre åtgärder och särskilda bestämmelser om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken”, kapitel 1 ”Allmänna bestämmelser om Unionens yttre åtgärder”, artikel 21:2g.

¹⁸ Se bilaga 4.

3 Lissabonfördragets solidaritetsklausul

Som tidigare har nämnts fördragsfästs solidaritetsprincipen i Lissabonfördraget genom en särskild solidaritetsklausul. Nedan ska solidaritetsklausulen beskrivas liksom dess potentiella konsekvenser för området skydd och beredskap.

3.1 Inledning

Som en följd av terroristattentatet i Madrid 2004 enades stats- och regeringscheferna i EU:s medlemsstater om en politiskt bindande solidaritetsdeklaration: ”Declaration on Solidarity against Terrorism”. I och med solidaritetsdeklarationen åtog sig medlemsstaterna att handla gemensamt och i en anda av solidaritet för att hjälpa varandra om någon skulle utsättas för ett terroristattentat samt att härvid mobilisera all tänkbara medel som står till deras förfogande, inklusive militära sådana. I solidaritetsdeklarationen klargörs det vidare att varje medlemsstat (samt kandidatland) själv har rätt att välja de medel som den finner lämpligt för att bistå en drabbad medlemsstat vid fullföljandet av nämnda solidaritetsåtagande. Solidaritetsdeklarationen fördragsfästes i det konstitutionella fördraget 2004 genom en ”solidaritetsklausul” som utvidgats till att även omfatta solidariteten vid naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människor. Hänvisningen till ”kandidatland” återfinns inte i solidaritetsklausulens nuvarande formuleringar. Denna solidaritetsklausul återfinns i Lissabonfördraget¹⁹ och lyder enligt följande²⁰:

1. Unionen och dess medlemsstater ska handla gemensamt i en anda av solidaritet om en medlemsstat utsätts för en terroristattack eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor. Unionen ska mobilisera alla instrument som står till dess förfogande, även de militära resurser som medlemsstaterna tillhandahåller för att:
 - a) Förhindra terroristhot på medlemsstaternas territorier,
 - b) Skydda de demokratiska institutionerna och civilbefolkningen från en eventuell terroristattack,

¹⁹ Europeiska unionens officiella tidning nr C 115, 09/05/2008, artikel 222, avdelning VII ”Solidaritetsklausul”.

²⁰ För solidaritetsklausulen i sin helhet se bilaga 3.

- c) Bistå en medlemsstat på dess territorium på begäran av dess politiska myndigheter vid en naturkatastrof eller katastrof som orsakas av människor,

När väl medlemsstaterna ska bistå en drabbad medlemsstat ska denna hjälp enligt Lissabonfördraget *samordnas inom rådet*.²¹ I Lissabonfördraget ges inga riktlinjer för hur solidaritetsklausulen ska verkställas i praktiken. Istället anges det att sådana riktlinjer ska fastställas av rådet på basis av ett gemensamt förslag från kommissionen och den höge representanten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (se nedan). Om ett beslut har konsekvenser på det försvarspolitiska planet så ska rådet fatta beslut genom enhällighet. Dessutom ska rådet vid beslutsfattandet understödjas av dess kommitté för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP) och övriga strukturer inom ESFP, men även av den nya ständiga kommittén för inre säkerhet som inrättas genom Lissabonfördraget (se nedan).²² Det anges även i Lissabonfördraget att Europeiska rådet regelbundet ska göra en bedömning av de hot som EU står inför så att unionen och medlemsstaterna ska kunna vidta effektiva åtgärder när så behövs.²³ Solidaritetsklausulen är ett uttryck för medlemsstaternas *politiska vilja* att stödja varandra i en anda av solidaritet vid en kris. I Lissabonfördraget fastställs det att solidaritetsklausulen inte påverkar medlemsstaternas rätt att själva välja det sätt på vilket de vill visa solidaritet med en drabbad medlemsstat.²⁴

3.2 Solidaritetsklausulen roll för området skydd och beredskap

Inledningsvis kan det påpekas att det i relation till flertalet av de kriser som kan tänkas omfattas av solidaritetsklausulens skrivningar tycks vara föga troligt att unionens mer resursstarka medlemsstater kommer att åberopa solidaritetsklausulen. I händelse av exempelvis en naturkatastrof eller ett terrorattentat antas det vara tämligen osannolikt att hänvisningar görs av dessa medlemsstater till solidaritetsklausulen i syfte att erhålla mer omfattande stöd utöver det som redan kan förmedlas via exempelvis gemenskapsmekanismen – både av praktiska orsaker och av prestigeskäl. Hanteringen av terrorbombningarna i Madrid och London kan ses som stöd för dessa tankegångar. Givetvis beror detta på vilken

²¹ Europeiska unionens officiella tidning nr C 115, 09/05/2008, artikel 222:2, avdelning VII ”Solidaritetsklausul”.

²² Kommittén för inre säkerhet beskrivs närmare i kapitel 6.

²³ Europeiska unionens officiella tidning nr C 115, 09/05/2008, artikel 222:4, avdelning VII ”Solidaritetsklausul”.

²⁴ Europeiska unionens officiella tidning nr C 115, 09/05/2008, ”Förklaringar om bestämmelser i fördragen”, nummer 37 till Artikel 222”.

kris som en stat står inför. Vid en haverering av ett kärnkraftverk ter sig en förfrågan om hjälp samt ett åberopande av solidaritetsklausulen inte som anmärkningsvärt, även för de mer resursstarka medlemsstaterna.

Frånsett detta kan betydelsen av solidaritetsklausulen för området skydd och beredskap antas bero på vilket tidsperspektiv som anläggs analysen. Med andra ord, om solidaritetsklausulen betraktas i ett kortare eller längre perspektiv. I det *korta perspektivet* kommer solidaritetsklausulen troligen inte att medföra några egentliga förändringar för det existerande samarbetet inom området skydd och beredskap eller för medlemsstaternas nationella krisberedskap.²⁵ Solidaritetsklausulen är endast att betrakta som en fördragsfäst politisk manifestation för solidaritet vid kriser och katastrofer. Denna solidaritetstanke utgör redan grunden för hela det europeiska samarbetet och återspeglas i solidaritetsdeklarationen och den existerande solidaritetsprincipen som råder inom området skydd och beredskap. Eftersom solidaritetsklausulen innehåller skrivningar om att medlemsstaterna själv kan avgöra hur de vill manifestera sin solidaritet ställs det heller inga konkreta krav på *när*, *var* och *hur* en medlemsstat ska visa solidaritet. Det i sin tur ställer inga konkreta krav på att medlemsstaterna behöver upprätthålla någon särskild beredskapsnivå eller vara i besittning av några särskilda krisberedskapsresurser för att kunna efterfölja Lissabonfördragets solidaritetsklausul. Medlemsstaterna har med andra ord rätt att visa solidaritet efter den förmåga och de resurser de för tillfället besitter.

Givetvis kan det efter en kris leda till politiska diskussioner om någon medlemsstat brustit i solidaritet eller inte. Men denna typ av politiska diskussioner förekommer redan idag i anslutning till gemenskapsmekanismen och i vilken mån medlemsstaterna låtit förmedla resurser via gemenskapsmekanismen när någon medlemsstat begärt hjälp. Att sådana diskussioner skulle uppstå i samband mot bakgrund av solidaritetsklausulen skulle därför inte vara något nytt för området skydd och beredskap. Solidaritetsklausulen är en fördragsartikel som förvisso formellt faller under EU-domstolens jurisdiktion, men domstolen skulle knappast befatta sig med frågan om en eller fler medlemsstater inte efterföljt solidaritetsklausulen på grund av klausulen politiskt känsliga karaktär och dess mycket vaga skrivningar. Domstolen har tidigare varit aviga mot att ta sig an frågor av liknande politiskt känslig karaktär.²⁶

Vidare gäller att den existerande gemenskapsmekanismen redan handhar solidariskt stöd och hjälp i skydd och beredskapsfrågor vid de kriser som anges i

²⁵ Denna ståndpunkt har varit förhärskande bland de experter och tjänstemän som intervjuats för studien.

²⁶ Se bland annat Shev, Hanna, "The solidarity clause – its present and future effects from a constitutional perspective", 2005.

solidaritetsklausulens skrivningar: terrorattacker, naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människor. Skrivningarna i solidaritetsklausulen om att unionen även ska mobilisera ”militära resurser som medlemsstaterna tillhandahåller” är vanligen föremål för olika tolkningar. Vad som avses med militära resurser i sammanhanget tolkas av vissa som de militära resurser (som t.ex. fältsjukhus, CBRN-saneringsteam etc.)²⁷ som medlemsstaterna redan listat som tillgängliga för skydd och beredskapsinsatser via gemenskapsmekanismen. Det handlar, menar man, inte om att ställa upp militära styrkor inom ramen för ESFP. Detta fastställdes även i förhandlingarna om klausulen i samband med det konstitutionella fördraget.²⁸ Ur detta perspektiv omfattar således Solidaritetsklausulens inga ömsesidiga försvarsåtaganden som står i strid med en medlemsstats alliansfrihet. Om solidaritetsklausulen betraktas från det *korta perspektivet* är denna slutsats den mest sannolika. Solidaritetsklausulen är främst en politisk manifestation som inte ändrar redan existerande praxis när det gäller användandet av olika resurser inom EU. Av ett fåtal stater med Frankrike i spetsen ges dock solidaritetsklausulen och dess skrivningar en mer långtgående tolkning där bland annat en möjlighet härmed erbjuds, menar man, att närmare knyta ESFP till unionens inre säkerhet.²⁹ En sådan utveckling bedöms dock inom ramen för denna studie endast vara trolig ur ett långsiktigt perspektiv. Solidaritetsklausulens eventuella konsekvenser ur ett långsiktigt perspektiv berörs närmare nedan.

Enligt Lissabonfördragets skrivningar ska som framgått rådet efter att Lissabonfördraget trätt i kraft närmare fatta beslut om hur solidaritetsklausulen ska verkställas i praktiken. Ett frågetecken som behöver rätas ut är frågan om eventuell samordning. I solidaritetsklausulens skrivningar nämns att medlemsstaterna vid gemensamma stöd- och hjälpinsatser ska samordna dessa i rådet. Men inget sägs närmare om hur och var i rådet som det ska ske. Tänkbara strukturer är här KUSP och existerande strukturer inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik respektive den ständiga kommittén för inre säkerhet som inrättas genom Lissabonfördraget. Rådet har även till sitt förfogande ett kriskoordineringsarrangemang (Crisis Coordination Arrangement)³⁰, men den är endast avsedd att aktiveras när ett flertal medlemsstater drabbas av en storskalig kris samtidigt. Inget utav dessa organ besitter dock förmåga till att leda mer operativ samordning, vilket troligen också skulle behövas för att säkerställa en effektiv insats. För gemenskapsmekanismen gäller idag att medlemsstater som bidrar respektive mottar stöd via gemenskapsmekanismen samordnar sig

²⁷ CBRN – Chemical, Biological, Radiological, Nuclear.

²⁸ Intervju, Utrikespolitiska institutet, 2008.

²⁹ Intervju, Frankrikes permanenta EU-representation i Bryssel, 2007.

³⁰ CCA och dess kommer att beskrivas närmare i Bilaga 6.

bilateralt och att beslut om att bidra med stöd fattas på nationell nivå. Med andra ord finns det idag ingen EU-struktur som strategiskt och operativt samordnar flera medlemsstaters insatser på skydd- och beredskapsområdet.

I detta sammanhang kan det noteras att kommissionen den 5 mars 2008 antog ett meddelande om att förstärka EU:s katastrofberedskap.³¹ Där föreslås bland annat att EU bör införskaffa gemensamma skydd- och beredskapsresurser för att förstärka medlemsstaternas nationella resurser. Det anges vidare att gemenskapsmekanismens övervaknings- och informationscentra, MIC (Monitoring and Information Centre) bör utvecklas till att bli ett centra för operativ samordning. Det är främst vid en sådan eventuell utveckling som förutsättningarna ges att på en EU-nivå samordna medlemsstaternas insatser på området skydd och beredskap på en mer strategisk och operativ nivå i relation till exempelvis solidaritetsklausulen. Ur det *korta perspektivet* medför således solidaritetsklausulen inga särskilda konsekvenser för området skydd och beredskap.

I det *långa perspektivet* kan dock solidaritetsklausulen antas ha effekter på området skydd och beredskap och medlemsstaternas nationella krisberedskap. Dessa effekter kommer emellertid inte att infinna sig automatiskt. Men om det finns en politisk vilja och drivkraft att solidaritetsklausulen ska ha praktiska effekter och/ eller om kommissionen drar nytta av sin formaliserade befogenhet via exempelvis artikel 196 för att ge solidaritetsklausulen en praktisk innebörd, kan dock följande *sex* aspekter vara nödvändiga att belysa.

En *första aspekt* är att solidaritetsklausulen kan bidra till ett ökat tryck på fördjupat samarbete på området. Detta genom att fördragsfästandet av solidaritetsklausul tillsammans med området skydd och beredskap kan ge kommissionen ett förstärkt självförtroende samt en drivkraft att ta fler initiativ till att fördjupa samarbetet inom området skydd och beredskap. Det har exempelvis getts till uttryck att gemenskapsmekanismen skulle kunna stärkas med utgångspunkt i solidaritetsklausulen.³² På motsvarande sätt kan medlemsstater som vill fördjupa samarbetet på området ges ökat självförtroende och drivkraft. Samtidigt ska det hållas i åtanke att utvecklingen på området skydd och beredskap främst är händelsestyrd och därför med stor sannolikhet till en betydande del även fortsättningsvis kommer att påverkas av eventuella framtida kriser. Lissabonfördraget banar emellertid väg för att även ”inre faktorer”, som solidaritetsklausulens skrivningar samt artikel 196, i relation till externa faktorer som katastrofer, också

³¹ European Commission, Communication: A coordinated and stronger EU disaster response capacity at home & abroad, IP/08/385, Brussels 5th March 2008.

³² Frankrikes permanenta EU-representation i Bryssel, 2007.

kan ha en inverkan på området skydd och beredskap och dess fortsatta utveckling.

En *andra aspekt* är att solidaritetsklausulen kan bidra till att det blir svårare att begära återbetalning från ett land som efterfrågat assistans. För gemenskapsmekanismen gäller principen att det land som begärt hjälp också ska stå för finansieringen. I praktiken används dock olika finansieringsarrangemang. Vissa medlemsstater väljer att ta betalt, medan andra erbjuder assistans utan krav på återbetalning. På lång sikt kan således en urvattning ske av den gällande principen att staten som efterfrågar hjälp även ska betala. Detta innebär i sin tur att medlemsstaterna kan komma att räkna med ökade kostnader inom området skydd och beredskap framöver då en begäran om finansiering av ett drabbat land kan ses som motstridigt till solidaritetsklausulens skrivningar.

En *tredje aspekt* är att det kan finnas ett behov av att stärka samordningen mellan de olika aktörerna inom de nationella krishanteringssystemen samt mellan de olika nationella krishanteringssystemen inom EU för att kunna agera effektivt och samordnat i relation till solidaritetsklausulen.

En *fjärde aspekt* är att det kan komma att finnas ett behov av att diskutera vad hänvisningen till ”alla instrument” i skrivningarna om solidaritetsklausulen åsyftar. Då detta kan innefatta polisiära resurser, skydd och beredskapsresurser, underrättelsetjänst samt militära resurser väcks frågor gällande om det finns kapaciteter som måste tas i bruk vid ett återopande av solidaritetsklausulen eller om ett bidrag i sig, vad det än må vara, är tillräckligt för att det ska räknas som en handling av solidaritet. En annan fråga som kan uppstå är hur en situation ska hanteras där skydd- och beredskapsresurser redan utnyttjas i andra insatser. Kan en medlemsstats solidaritet gentemot en annan stat i dylika situationer härvid ifrågasättas? Även om hänvisningen till militära resurser ur det korta perspektivet inte bedöms vara anmärkningsvärd, är det relevant att diskutera hänvisningens långsiktiga implikationer. Kan exempelvis denna hänvisning *på sikt* bereda väg för nya EU-strukturer som har till syfte att underlätta för förmedlingen av andra militära resurser än vad exempelvis gemenskapsmekanismen hittills har kanaliserat? Kan ESFP-strukturer komma att användas även till EU:s inre säkerhet? Även om det praktiska mervärdet av att använda ESFP-strukturer i en händelse av kris kan diskuteras, kan det vara relevant att beröra denna fråga eftersom detta i teorin skulle kunna vara en möjlig utveckling utifrån solidaritetsklausulens skrivningar. Det kan uppfattas som beaktansvärt att det endast är militära resurser som det specifikt refereras till i solidaritetsklausulen. En sådan hänvisning kunde lika gärna ha gjorts till skydd och beredskap. Hänvisningen till militära resurser kan även uppfattas annorlunda beroende på ”typen” av kris. I händelse av en stor naturkatastrof ter sig exempelvis användandet av alla instrument, inklusive de

militära, inte som särskilt kontroversiellt. Men i händelse av ett terrorattentat som är en mer politiskt laddad kris kan användandet av militära medel uppfattas som mer känsligt. Hänvisningen till ”alla” instrument kan således ur ett teoretiskt perspektiv tolkas brett. Men vad dess praktiska konsekvenser blir beror till syvende och sist på förekomsten av en politisk vilja bland medlemsstaterna. Understrykas bör därför att ingen medlemsstat vid skrivandets stund har flaggat för att detta är en fråga som kommer att drivas i närtid.

Ur detta perspektiv kan en *femte aspekt* belysas, vilken är frågan gällande hur stater som är medlemmar i såväl EU som NATO ser på unionens respektive alliansens ansvar vid exempelvis ett terrorattentat. NATO:s artikel 5³³ om ömsesidiga försvarsgarantier samt EU:s solidaritetsklausul skulle här kunna betraktas som överlappande. Bland annat Ove Bring, professor i internationell rätt vid Försvarshögskolan, hävdar att NATO:s artikel 5 ofta övertolkas och att det åligger NATO:s medlemmar att vidta åtgärder som de ”finner nödvändiga”, ”deems necessary”. Med andra ord så tvingar inte artikel 5 till något militärt ingripande, utan solidaritet, menar Bring, kan visas på andra sätt.³⁴ Ur detta perspektiv framstår likheterna mellan EU:s solidaritetsklausul och NATO:s artikel 5 som påfallande. Huruvida, detta är att betrakta som något positivt eller inte är upp till läsaren att bedöma. Påpekas kan dock att i den ringa debatt som förs i Sverige om NATO visar på att skrivningarna i NATO:s artikel 5 och EU:s solidaritetsklausul inte alltid upplevs vara likvärdiga. Å ena sidan framhävs det att ett NATO-medlemskap inte är aktuellt och detta främst på grund av NATO:s artikel 5, och å andra sidan poängteras det att Sverige inte kommer att stå passivt om ett annat EU-land utsätts för angrepp.³⁵ Detta kan betraktas som anmärkningsvärt och även som något motsägelsefullt. Med tanke på att de eventuella hot som föreligger mot NATO:s medlemsstater samt mot EU:s medlemsstater inte kan antas skilja sig åt nämnvärt, samt givetvis också att medlemsstaterna i NATO och i EU till stor del överlappar, torde heller inte det sätt på vilket medlemsstaterna omsätter sin solidaritet till praktik i en händelse av en kris skilja sig åt. Terrorism, naturkatastrofer till följd av klimatförändringarna och andra katastrofer som inte direkt är förknippade till militära angrepp är potentiella hot som både NATO:s samt EU:s medlemsstater står inför. Dessutom har den förändrade säkerhetspolitiska kontexten även påverkat NATO:s utveckling där hot kopplat till klimatförändringar, energisäkerhet samt givetvis även terrorism nu adresseras explicit.³⁶ Även om ett NATO-medlemskap ur ett

³³ Se http://www.nato.int/issues/crisis_management/evolution.html.

³⁴ ”Njato”, 2008-04-06, www.sydsvenskan.se.

³⁵ ”Gemensamma förband med Norge en lösning”, DN Debatt, 2008-06-10.

³⁶ Security and Defence Agenda (SDA), 2008-06-04. Konferens ”NATO - the next decade”, anförande av NATO:s generalsekreterare Jaap de Hoop Scheffer.

svenskt perspektiv ännu inte tycks vara aktuellt, kan det vara av vikt att hålla NATO i åtanke när man ska förhålla till Lissabonfördragets solidaritetsklausul. Fundamentet för både EU och NATO utgörs till syvende och sist av *solidaritet*, och återigen, solidaritet kan visas på många sätt. Frågan gällande ansvarsfördelningen mellan EU och NATO vid exempelvis ett terroristattentat ligger således i hur begreppet solidaritet tolkas av medlemsstaterna samt vilken ”form av” solidaritet som EU respektive NATO upplevs stå för och vilken ”form” som slutligen är att föredra. Avsaknaden av ett gemensamt förhållningssätt inom EU när det gäller solidaritet samt vilken sorts solidaritet EU faktiskt ska stå för kan ha till följd att solidaritetsklausulen och dess skrivningar endast förblir fina ord i ett dokument utan någon som helst praktisk betydelse.

Den sista och *sjätte aspekten*, som är grundläggande för hur solidaritetsklausulen ska betraktas är således hur begreppet ”solidaritet” ska tolkas samt omsättas till praktik. För Sveriges del kan det även vara relevant att klargöra hur solidaritet och alliansfrihet i praktiken kan kombineras på ett trovärdigt sätt. För att underlätta för fastställandet av vilket förhållningssätt som är att föredra i relation till solidaritetsklausulen är det av vikt att på nationell nivå klargöra hur solidaritetsbegreppet ska tolkas samt vilka praktiska åtgärder som bör inkluderas i begreppet. Ska exempelvis solidaritet innebära att efterskänka resurser som förmedlas via gemenskapsmekanismen? Ska solidaritet innebära att alla instrument ska sättas in vid en kris eller räcker det med ett mer begränsat bidrag som ett tält? Hur skiljer sig den solidaritet åt som finns inom NATO i jämförelse med den inom EU? Dessutom kan det vara relevant att diskutera om det finns någon begränsning när det gäller solidaritet. Finns det situationer när en medlemsstats begäran om solidaritet av övriga medlemsstater kan ifrågasättas? Kan solidaritet missbrukas? I ljuset av det breda tolkningsutrymmet som begreppet solidaritet erbjuder är det troligt att det inom EU kommer att bevittnas en omfattande filosofisk-praktisk diskussion om fenomenet solidaritet inför de fortsatta förhandlingarna om solidaritetsklausulen. Sverige bör inför sådana diskussioner vara väl förberedd. Detta i sin tur kräver ett systematiskt förhållningssätt där man inom Regeringskansliet samt mellan Regeringskansliet och berörda myndigheter exempelvis har seminarier och överläggningar om hur man från svensk sida ska förhålla sig till solidaritet på ett koordinerat och samordnat sätt.

Sammanfattningsvis finns det viktiga aspekter som kan behöva diskuteras i relation till solidaritetsklausulen från ett långsiktigt perspektiv. Återigen förutsätter detta dock en politisk vilja och en drivkraft om solidaritetsklausulen ska få en verklig betydelse. Utan den politiska viljan att ge solidaritetsklausulen ett konkret innehåll förblir den en politisk manifestation utan några direkta följder för EU eller för medlemsstaterna.

**Viktiga konsekvenser avseende
Lissabonfördragets solidaritetsklausul**

- Lissabonfördraget omfattar en särskild solidaritetsklausul vid terrorattentat, naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människor.
- På kort sikt antas solidaritetsklausulen inte få några påtagliga konsekvenser för samarbetet inom området skydd och beredskap eller för medlemsstaternas nationella krisberedskap.
- På lång sikt kan dock fördragsfästandet av solidaritetsklausulen och politikområdet skydd och beredskap antas leda till ett ökat tryck på ett fördjupat samarbete på området.

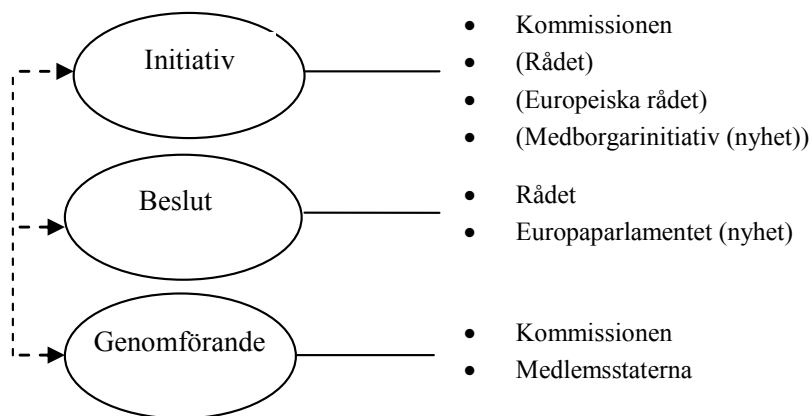
4 Utformande av politik för skydd och beredskap

4.1 Inledning

I det förra kapitlet var fokus på ramarna och grunderna för EU:s politikområde skydd och beredskap enligt Lissabonfördraget. I detta kapitel kompletteras den bilden genom att det här fokuseras på hur själva utformningen av politiken på området eventuellt påverkas av Lissabonfördraget. Med andra ord ligger fokus i detta kapitel på *policyprocessen* inom området skydd och beredskap. Policyprocessen ses här analytiskt omfattande tre faser: initiativfasen, beslutsfasen och genomförandefasen.

4.2 De olika faserna i policyprocessen

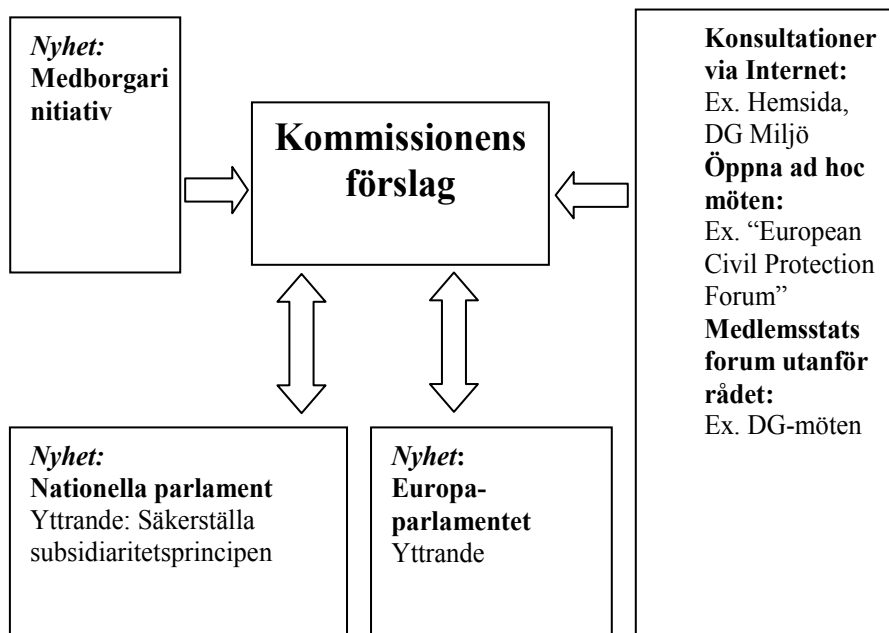
En policyprocess i enlighet med Lissabonfördraget riktlinjer har i praktiken inte tillämpats när detta skrivs (våren 2008). Praktiska erfarenheter av problem och möjligheter i policyprocessen saknas. Vad som beskrivs nedan är därför en bild av den nu rådande policyprocessen i kombination med nyheterna i Lissabonfördraget. Hur policyprocessen enligt Lissabonfördragets riktlinjer kommer att utvecklas i praxis återstår att se i framtiden.



Figur 3. De olika faserna i policyprocessen och dess aktörer.

4.2.1 Initiativfasen

Initiativfasen kan vara komplex och lång, inte sällan sträcker sig denna fas över flera år. Initiativfasen består av alla de aktiviteter som bidrar till att ny politik formuleras inom EU i form av olika bindande eller icke-bindande regleringar. Inom området skydd och beredskap har kommissionen ensamrätt att lägga fram förslag om ny lagstiftning. Kommissionen kan dock uppmanas att lägga fram förslag av rådet, europeiska rådet samt, enligt Lissabonfördraget, nu även genom ett medborgarinitiativ (medborgarinitiativet diskuteras nedan). Kommissionen har fem olika former av regleringsinstrument att välja emellan: förordningar, direktiv, beslut av rådet eller kommissionen, rekommendationer och yttranden.³⁷ Förordningar är bindande för alla i sin helhet och blir direkt gällande i alla medlemsstater. Direktiv är bindande ifråga om vad som ska uppnås och för alla, men lämnar utrymme för medlemsstaterna att själv bestämma medel och former för hur direktivet ska införlivas i den egna lagstiftningen. Beslut är endast bindande för dem de är riktade till. Rekommendationer och uppmaningar är inte rättsligt bindande och av anvisande karaktär.



Figur 4. Initiativfasen i policyprocessen

³⁷ Tallberg, Jonas. *EU:s politiska system*. Andra upplagan. Studentlitteratur, Lund 2004:42.

För att få underlag till exempelvis lagstiftningsarbetet, och för att öka dess legitimitet, anordnar kommissionen, och ibland rådet, olika typer av öppna seminarier, konferenser eller konsultationer där såväl myndigheter som intresseorganisationer eller andra grupperingar kan delta. I dessa sammanhang presenterar också kommissionen vanligen ett diskussionsunderlag i form av en så kallad ”grönbok”. När det gjordes en utvärdering och översyn av gemenskapsmekanismen arrangerade t.ex. kommissionen konsultationer med berörda aktörer via internet på GD Miljös hemsida. Ibland ordnar kommissionen också mer begränsade expertmöten, vid vilka experter och sakkunniga från medlemsstaterna deltar. Det kan också finnas särskilda fora där medlemsstaterna representeras utan att de för den skull deltar i lagstiftningsarbetet eller formellt, men dock där de informellt påverkar politikens inriktning. Inom området skydd och beredskap finns det särskilda generaldirektörmöten där för Sveriges sida chefen för Räddningsverket samt representanter från Försvarsdepartementet deltar, sk. DG-möten. Vid mötena som äger rum två gånger om året, diskuteras bredare policyfrågor rörande unionens fortsatta samarbete på området.³⁸

Mot bakgrund av ovan nämnda möten, konferenser och/eller rådets uppmaningar eller ett eventuellt medborgarinitiativ, utarbetar kommissionen ett utkast till förslag om lagstiftning (etc). I enlighet med Lissabonfördraget, lämnas förslaget sedan över till Europaparlamentet för yttrande samt till medlemsstaternas nationella parlament så att de ska kunna säkerställa att subsidiaritetsprincipen efterlevs (se nedan). Ett förslag befinner sig nu i gränslandet mellan policyprocessens initiativ- och beslutsfas.

Viktiga förändringar i initiativfasen

- Lissabonfördragets artikel 196 om civilskydd ger kommissionen ett tydligare mandat att lägga fram förslag om regleringar inom området skydd och beredskap.
- Lissabonfördraget introducerar möjligheten till ett ”medborgarinitiativ” inom området skydd och beredskap.
- Lagstiftningsförslag inom området skydd och beredskap lämnas över till Europaparlamentet för yttrande.
- Lagstiftningsförslag inom området skydd och beredskap lämnas över till de nationella parlamenten.

³⁸ Mandate of the Working Party on Civil Protection, 15752/04, Brussels, 7 December 2004.

4.2.2 Beslutsfasen

Enligt Lissabonfördraget fattas i policyprocessens andra fas beslut om kommissionens förslag efter eventuella förändringsförslag från Europaparlament och de nationella parlamenten. I Lissabonfördraget fastställs även att rådet inom politikområdet skydd och beredskap ska fatta beslut om förslag från kommissionen genom kvalificerad majoritet och inte som tidigare genom enhällighet (se nedan). Som tidigare framgått har EU, enligt Lissabonfördraget, endast kompetens att inom området skydd och beredskap stödja, samordna och komplettera medlemsstaternas åtgärder inom rådet. Unionen har dock inte befogenheter att fatta beslut som leder till harmonisering av nationell lagstiftning. Dessutom får Europaparlamentet genom Lissabonfördraget beslutsmakt likvärdig rådet samt möjligheten att ändra i ett lagförslag från kommissionen. Ett lagförslag måste godkännas av Europaparlamentet genom absolut majoritet (se nedan). Beslutsfasen kan vad gäller rådets arbete inom området skydd och beredskap grovt delas upp på tre nivåer :

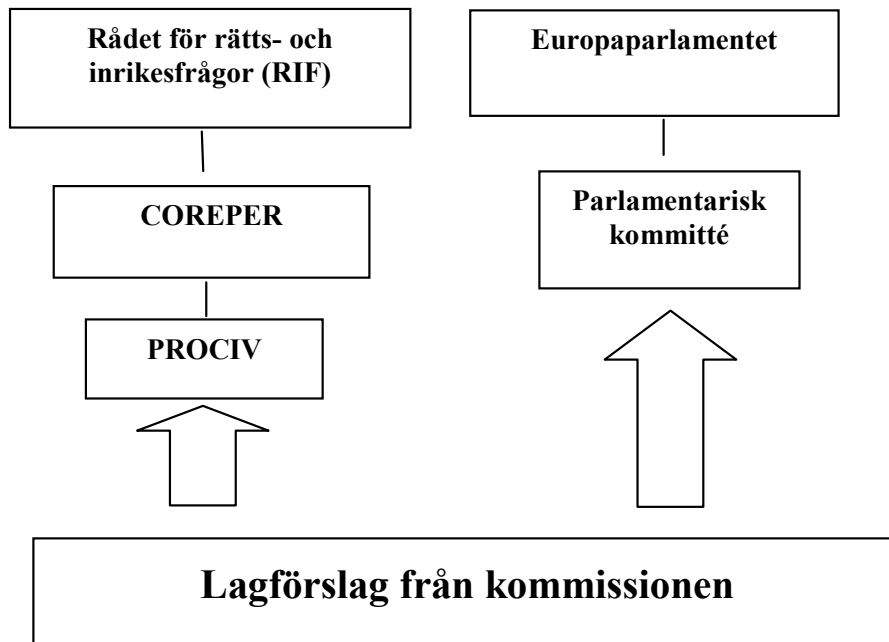
- Ministernivån och rådet för rättsliga och inrikesfrågor (RIF)³⁹
- EU-ambassadörnivån och COREPER
- Tjänstemannanivån och rådsarbetsgruppen PROCIV

Beslut i rådet om ett förslag från kommissionens föregås alltid av förhandlingar i rådets kommittéer eller arbetsgrupper. I fallet med skydd och beredskap är det i rådsarbetsgruppen PROCIV som dessa förhandlingar sker. Eftersom medlemsstaterna vanligen når en förhandlingsöverenskommelse i PROCIV är det sällan som kvardröjande konflikter behöver lyftas upp till COREPER för vidare förhandlingar inför ett beslutande rådsmöte.⁴⁰ Om rådet och Europaparlamentet inte kan enas om ett lagförslag så kan en förlikningskommitté utses i syfte att nå en förlikning. En förlikningskommitté omfattar representanter från rådet, Europaparlamentet och kommissionen.⁴¹ Om en förlikning inte kan nås förkastas lagförslaget. Om en förlikning nås blir förslaget föremål för beslut i rådet och parlamentet med tillbörliga förändringar. Den enligt Lissabonfördraget likställda lagstiftningsmakten mellan rådet och Europaparlamentet belyses av det faktum att ett lagförslag måste både antas i rådet med kvalificerad majoritet och i parlamentet med absolut majoritet.

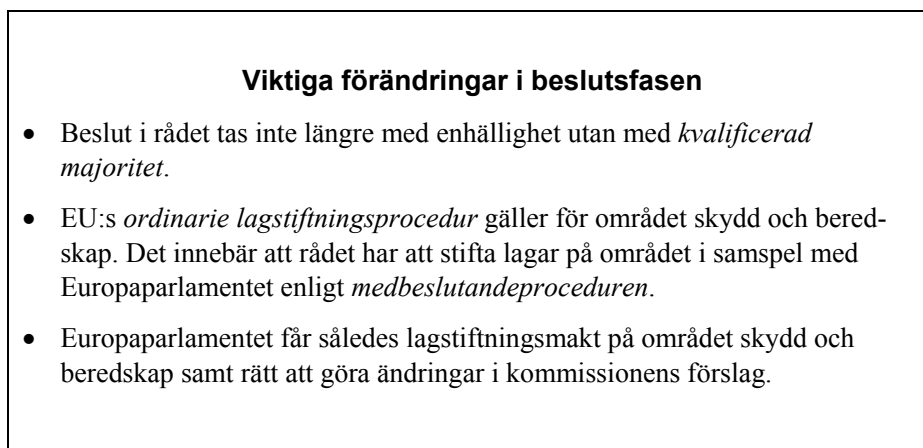
³⁹ Generellt sett är det rådet för rättsliga och inrikesfrågor som fattar beslut på området skydd och beredskaps. Det finns dock inga legala hinder för att någon annan rådskonstellation skulle kunna fatta beslut på området. Diskussioner har förekommit huruvida frågor rörande skydd och beredskap bör inkluderas under Allmänrådet istället för RIF-rådet. Intervjuer, Bryssel, 2008.

⁴⁰ Jönsson, Thomas och Helén Jarlsvik, 2005:54.

⁴¹ Denna beskrivning är i enlighet med *medbeslutandeproceduren*. Se Tallberg, Jonas. *EU:s politiska system*. Andra upplagan. Studentlitteratur, Lund 2004:52.



Figur 5. Beslutsfasen i policyprocessen



4.2.3 Genomförandefasen

Genomförandefasen är oftast den längsta och mest mångskiftande fasen i policyprocessen. I denna fas handlar det bland annat om att precisera övergripande politik och rättsligt bindande regleringar, som förhandlats fram under initiativ- och beslutsfasen, så att politiken och reglerna kan tillämpas i praktiken. Det kan

handla om att ta fram mer konkreta regler, arbetsprogram, dela ut medel till olika projekt etc. Kommissionen har huvudansvaret för att säkerställa att beslut som förordningar verkställs i medlemsstaterna.

Denna process att precisera och verkställa beslut sker i samspel med olika genomförandekommittéer. Det finns t.ex. en genomförandekommitté för skydd och beredskap som hanterar nya beslut och regler inom gemenskapsmekanismen.⁴² I genomförandekommittéerna sitter representanter för kommissionen och medlemsstaterna (vanligen från olika myndigheter). Genom genomförandekommittéerna ges medlemsstaterna möjlighet att i varierande utsträckning kontrollera kommissionens genomförandebeslut. Processen att precisera och verkställa beslut i genomförandefasen påverkas givetvis av i vilken grad besluten är tvingande.

När det gäller genomförandefasen kan det vara intressant att notera att ett rådsbeslut från 2006 också gör Europaparlamentet till viss del delaktigt i genomförandekommittéernas arbete. Enligt beslutet ska kommissionen informera parlamentet om genomförandekommittéernas arbete, översända berörda dokument och informera om förslag till genomförandeåtgärder sänds över till rådet.⁴³ Även om det nämnda rådsbeslutet inte hör till Lissabonfördraget är det intressant i förhållande till Lissabonfördragets införande av en medbeslutande-procedur inom området skydd och beredskap. Det bidrar nämligen sammantaget till att öka Europaparlamentets roll och insikt i både policyprocessens besluts- och genomförandefas. Sammantaget antas Lissabonfördraget inte innebära några förändringar av policyprocessens genomförandefas inom politikområdet skydd och beredskap. Om antalet regleringsbeslut eventuellt ökar, som diskuterats ovan, kan det förstås leda till en ökad arbetsbörda för genomförandekommittén för skydd och beredskap.

Viktiga förändringar i genomförandefasen

- Inga

⁴² Mandate of the Working Party on Civil Protection, 15752/04, Brussels, 7 December 2004.

⁴³ *The Treaty of Lisbon – Implementing the Institutional Invitations*, 2007, s.9

4.3 Konsekvenser för policyprocessen inom området skydd och beredskap

Som klargjorts tidigare så handlar utformningen av EU:s politik på området skydd och beredskap enligt Lissabonfördraget om att unionen ska *stödja, samordna* och *komplettera* åtgärder som vidtas av medlemsstaterna på området. Lissabonfördraget medför som redan till stor del framkommit ett antal förändringar som kan få mer eller mindre betydande konsekvenser för policyprocessen inom området skydd och beredskap. Nedan följer en analys av den nya policyprocessens implikationer för området skydd och beredskap. Åtta specifika aspekter belyses.

För det första ger Lissabonfördragets artikel 196 om civilskydd kommissionen ett tydligare formellt mandat att lägga fram förslag om reglering inom området skydd och beredskap. Detta förhållande i kombination med Lissabonfördragets solidaritetsklausul kan tänkas leda till att kommissionen ser sin roll stärkt på området. Kommissionen kan därför, med stöd av vissa medlemsstater, söka höja ambitionsnivån för samarbetet inom området. Det kan i sin tur leda till ett ökat antal nya förslag om reglering på området från kommissionens sida. Det behöver dock inte nödvändigtvis innebära mer tvingande reglering, utan kan likaväl handla om icke-tvingande reglering. Till saken hör att kommissionen i ett meddelande 2007 uttrycker önskemål om ett ökat samarbete inom EU rörande både förebyggande krisberedskapsarbete och direkta kris- och katastrofhanteringsinsatser, vilket ger en handvisning om vilka initiativ som kommissionen kan antas ta inom området.⁴⁴ Mer eller mindre vilande förslag och idéer inom unionen kan också revitaliseras under de aktuella förutsättningarna. Exempel härvid är Barnier-rapporten som innehåller förslag om bland annat inrättandet av en europeisk räddningstjänstkår som ska kunna användas både innanför och utanför unionens gränser, inrättande av gemensamma förstärkningsresurser som t.ex. transportflygplan och helikoptrar samt att gemenskapsmekanismens övervaknings- och informationscentra (MIC) förstärks och ges en operationellt samordnande roll.⁴⁵

På medlemsstatsnivå leder ett eventuellt ökat antal förslag från kommissionens sida till att belastningen på berörda departement och myndigheter kan komma att öka när de har att hantera ett ökande antal förslag. Departement och myndigheter i medlemsstaterna kan därför behöva rusta sig för en ökad arbetsbörda vad gäller frågor om skydd och beredskap i det europeiska samarbetet. Eftersom också de

⁴⁴ European Commission, Communication: A coordinated and stronger EU disaster response capacity at home & abroad, IP/08/385, Brussels 5th March 2008

⁴⁵ Michel Barnier, For a European civil protection force: Europe aid, 2006.

nationella parlamenten kommer att beröras kan även deras arbetsbörda öka framöver. För Sveriges del kan det likaså finnas ett behov av att stärka kommunikationen och samordningen mellan riksdagen och Regeringskansliet.

För det andra medför Lissabonfördraget att unionens nya så kallade *ordinarie lagstiftningsprocess* ska gälla för området skydd och beredskap.⁴⁶ Det innebär att rådet nu har att stifta lagar på området i samspel med Europaparlamentet enligt den så kallade *medbeslutandeproceduren*. Lagstiftningsmakten delas nu således mellan rådet och Europaparlamentet. Medbeslutandeproceduren ger Europaparlamentet stora möjligheter att påverka ett lagförslag. Fram till att Lissabonfördraget träder i kraft har Europaparlamentet endast möjlighet att yttra sig över ett förslag från kommissionen utan att rådet har någon skyldighet att beakta yttrandet. Den delade lagstiftningsmakten mellan rådet och Europaparlamentet medför en breddad demokratisk kontroll över området skydd och beredskap. Hur Europaparlamentet för egen del procedurmässigt kommer att hantera lagförslag inom området skydd och beredskap är oklart. Troligtvis kommer lagförslag inom detta område att hanteras inom parlamentets kommitté för området frihet, säkerhet och rättvisa. För beslutsfattande i skydd och beredskapsfrågor kommer enkel majoritet att gälla för Europaparlamentet.

Europaparlamentets stärkta roll i policyprocessen framhålls ofta som den mest betydelsefulla förändringen. Detta främst då Europaparlamentet har ställt sig positivt till att fördjupa samarbetet på området skydd och beredskap, vilket de resolutioner som antagits på området vittnar om.⁴⁷ Inom rådet finns en tydlig nord-sydlig uppdelning mellan medlemsstaterna när det gäller synen på den fortsatta utvecklingen av området skydd och beredskap. De sydliga medlemsstaterna tenderar exempelvis att understryka vikten av etablerandet av gemensamma EU-resurser på området, medan de nordligare medlemsstaterna tenderar att betona det nationella ansvaret på området. Huruvida en dylik konfliktlinje kommer att uppstå mellan de europeiska partierna samt vilka potentiella konsekvenser detta skulle få för området skydd och beredskap återstår att se. Avhängigt framtida kriser och katastrofer samt förekomsten av en politisk drivkraft kan området skydd och beredskap bli en viktig punkt på de europeiska partiernas agendor. Slutligen innebär den delade lagstiftningsmakten mellan rådet och Europaparlamentet att förhandlingar kommer att behöva hållas i ett tidigt skede.

⁴⁶ Europeiska unionens officiella tidning nr C 115, 09/05/2008, artikel 196 "civilskydd", Avdelning XXIII.

⁴⁷ Se bland annat European Parliament resolution of 4 September 2007 on this summer's natural disasters.

För det tredje innebär den ordinarie lagstiftningsproceduren, som tidigare påpekats, att beslutsfattandet i rådet inte längre ska baseras på enhällighet utan på kvalificerad majoritet. Förändringen görs i syfte att lättare kunna fatta beslut i rådet. Medlemsstaterna kan nu inte längre stoppa ett förslag från kommissionen genom att lägga in sitt veto, vilket i förekommande fall vanligen skett i de förhandlingar som föregått de slutliga besluten i rådet. Lissabonfördraget medför därför att medlemsstaternas enskilda inflytande minskar på området skydd och beredskap när det gäller den reglering som unionen vidtar i syfte att stödja, samordna och komplettera medlemsstaternas åtgärder inom området. Det medför i sin tur att det blir allt viktigare för medlemsstaterna, i synnerhet de mindre och röstsvaga medlemsstaterna, att vara proaktiva redan på ett tidigt stadium av initiativfasen för att inom alla forum försöka påverka ett förslag i en för sig fördelaktig riktning. Risken finns annars att de kommer se sig överkörda i beslutsfasen. Samtidigt bör det hållas i åtanke att medlemsstaternas samarbete på området skydd och beredskap till stor del inte handlar om att anta bindande rättsinstrument utan om att istället utbyta kunskap och erfarenheter, anta frivilliga handlingsplaner och gemensamma målsättningar, genomföra ”benchmarking” etc. Noterbart är att introduktionen av kvalificerad majoritet inte alltid upplevs vara den mest betydelsefulla förändringen som Lissabonfördraget medför.⁴⁸ Att finna den blockerande majoriteten av medlemsstater i rådet för att stoppa ett beslut, menar man, bör inte vara alltför svårt. Därutöver har det avgörande beslutsfattandet hittills när det gäller skydd och beredskap inte i skett i rådet. Istället har medlemsstaterna försökt nå konsensus tidigt i policyprocessen, exempelvis inom PROCIV. Ur detta perspektiv bör således introduktionen av kvalificerad majoritet för området skydd och beredskap inte övervärderas.

För det fjärde ger Lissabonfördraget de *nationella parlamenten* en ökad och stärkt roll i policyprocessen på området skydd och beredskap. Härigenom breddas också den demokratiska kontrollen över politikområdet skydd och beredskap. De nationella parlamenten får nu bland annat ansvar för att subsidiaritetsprincipen upprätthålls i policyprocessen, d.v.s. att frågor inte hanteras på en högre nivå än nödvändigt. I Lissabonfördraget fastställs det att kommissionen ska hemställa ett lagstiftningsförslag till de nationella parlamenten och att varje lagförslag måste kunna motiveras i förhållande till subsidiaritetsprincipen.⁴⁹ Åtta veckor måste ha förflutit mellan det att de nationella parlamenten erhållit ett lagförslag och att förslaget kommer upp på rådets dagordning för beslut. Varje nationellt parlament ges två röster. Om en tredjedel av de nationella parlamenten

⁴⁸ Greklands permanenta EU-representation i Bryssel 2008, Utrikespolitiska institutet, 2008.

⁴⁹ Europeiska unionens officiella tidning nr C 115, 09/05/2008, avdelning II ”Bestämmelser om demokratiska principer”, artikel 12.

motsätter sig kommissionens lagförslag måste kommissionen ompröva sitt förslag. Vidare fastställs det i Lissabonfördraget att rådet ska delge de nationella parlamenten information om rådets arbete med ett lagförslag genom att tillsända dem sin dagordning och de slutsatser de nått fram till.⁵⁰

För det femte kan Lissabonfördraget eventuellt medföra att beslutsprocessen på området skydd och beredskap blir mer utdragen eftersom kommissions förslag nu har att behandlas av inte bara rådet utan även av Europaparlamentet och de nationella parlamenten. Med fler aktörer i beslutsprocessen ökar också risken att det uppstår fler konflikter, låsningar och fördröjningar kring ett förslag.

För det sjätte ger Lissabonfördraget unionens medborgare för första gången möjlighet att genom ett så kallat ”medborgarinitiativ” uppmana kommissionen att lägga fram ett fram ett förslag om ny reglering på ett område. Ett sådant medborgarinitiativ kräver minst en miljon undertecknande personer från ett flertal medlemsstater.⁵¹ Hur många medlemsstater det handlar om samt vilken betydelse fördelningen av röster har är oklart. Ett sådant medborgarinitiativ skulle alltså eventuellt kunna väckas inom området skydd och beredskap. Men eftersom det inte är fastställt att kommissionen är förpliktigad att lägga fram ett sådant förslag får det nog mest antas ses som en symbolisk gest för att stärka det demokratiska inslaget i unionen. Det är därmed också svårt att tro att sådana medborgarinitiativ skulle kunna spela någon roll för policyprocessen inom området skydd och beredskap. Överhuvudtaget är det svårt att tänka sig att en fråga inom detta tämligen politiskt lågprioriterade område skulle kunna skapa en omfattande opinionsstorm inom unionen och som i sin tur skulle kunna leda till ett medborgarinitiativ. Möjligen skulle det kunna inträffa efter en mycket storskalig gränsöverskridande katastrof i Europa. Till saken hör emellertid också att det i Bryssel för närvarande inte finns en särskild lobbygrupp för skydd och beredskap som det finns inom andra politikområden som t.ex. inom jordbruksområdet. Att en sådan lobbygrupp uppstår i framtiden kan förstås inte uteslutas

För det sjunde ger Lissabonfördraget möjligheter till att inom området skydd och beredskap inleda ett så kallat ”fördjupat samarbete” mellan en mindre grupp medlemsstater för att vid behov kunna uppnå fördragsfästa mål för unionen. Möjlighet till fördjupat samarbete gavs redan i Amsterdam-fördraget 1999 men har hittills aldrig använts.⁵² För att inleda ett fördjupat samarbete fastställs det att

⁵⁰ Detta innebär en förlängning från 6 veckor som angavs fastslogs i Amsterdamfördraget till 8 veckor. Europeiska unionens officiella tidning nr C 115, 09/05/2008, protokoll (nr 2) ”Om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna”.

⁵¹ Europeiska unionens officiella tidning nr C 115, 09/05/2008, avdelning III ”Bestämmelser om demokratiska principer”, artikel 10:4.

⁵² The Treaty of Lisbon – Implementing the Institutional Invitations, 2007, s. 99.

minst nio medlemsstater måste delta och att rådet måste godkänna ett sådant samarbete med kvalificerad majoritet med stöd av Europaparlamentet.⁵³ Att ett fördjupat samarbete skulle inledas inom området skydd och beredskap är dock inte särskilt sannolikt, åtminstone inom en överskådlig framtid. Det är svårt att se i vilket sammanhang ett fördjupat samarbete skulle tillämpas och vad som skulle kunna uppnås i praktiken inom området skydd och beredskap.

För det åttonde ger Lissabonfördraget en ökad rätt för medlemsstaternas *nationella särart*. Det innebär att EU är skyldig att respektera medlemsstaternas särart såsom den framkommer genom deras politiska och konstitutionella grunder, innefattande bland annat regionalt och lokalt självstyre, territoriell integritet, upprätthållande av lag och ordning och inre säkerhet.⁵⁴ I vissa medlemsstater, t.ex. i Tyskland, ligger ansvaret för frågor om skydd och beredskap i stor utsträckning hos delstatsregeringarna. Även om principen om medlemsstaternas särart inte har några direkta kopplingar till området skydd och beredskap kan principen eventuellt ha konsekvenser för området. Det genom att en medlemsstat, åtminstone i teorin, skulle kunna försöka stoppa en EU-reglering på området skydd och beredskap om den uppfattade att regleringen stred mot t.ex. lokalt eller regionalt självstyre och att den därför kunde hänvisa till respekt för sin nationella särart. Någon större praktisk konsekvens för policyprocessen inom området skydd och beredskap lär den aktuella principen dock knappast ha.

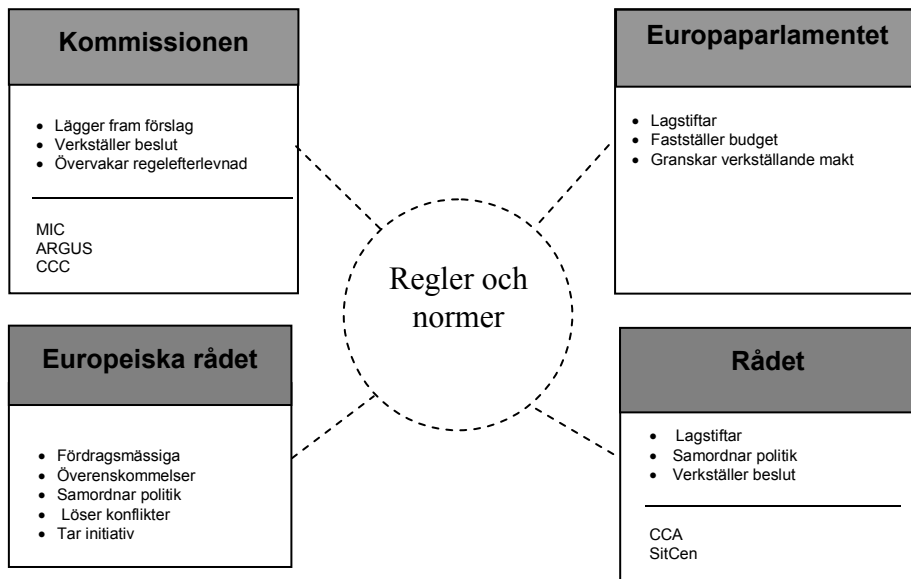
⁵³ Europeiska unionens officiella tidning nr C 115, 09/05/2008, avdelning IV ”Bestämmelser om fördjupade samarbeten”.

⁵⁴ Europeiska unionens officiella tidning nr C 115, 09/05/2008, avdelning I ”Gemensamma bestämmelser”, artikel 4:2.

Viktiga konsekvenser av Lissabonfördraget för utformning av politik på området skydd och beredskap

- Beslutsreglerna i rådet ändras från enhällighet till kvalificerad majoritet. Det minskar medlemsstaternas enskilda inflytande på området skydd och beredskap eftersom de nu inte längre med sitt veto kan stoppa ett förslag.
- Europaparlament och de nationella parlamenten får en klar roll i policyprocessen, vilket breddar den demokratiska kontrollen av politikområdet skydd och beredskap. Samtidigt kan fler aktörer i beslutsprocessen eventuellt leda till fler konflikter, låsningar och fördröjningar som kan förhala beslutfattandet på området.
- Fördragsfästandet av området skydd och beredskap och solidaritetsklausulen kan på sikt främja kommissionen drivkrafter att söka fördjupa och/eller bredda samarbetet på området skydd och beredskap.
- Medlemstaternas departement och myndigheter kan som en följd av ett från kommissionen ökat antal nya regleringsförslag få en ökad arbetsbelastning vid hantering av dessa.
- Policyprocessens initiativfas blir allt viktigare för många av EU:s mindre och röstsvagare medlemsstater om de vill kunna påverka samarbetet inom området skydd och beredskap.
- Möjlighet till ett så kallat ”medborgarinitiativ” och ”fördjupat samarbete” införs.

5 Det institutionella ramverket



Figur 6. EU:s institutioner av vikt för politikområdet skydd och beredskap.

5.1 Inledning

I de förra kapitlen har fokus utifrån Lissabonfördraget varit på de legala och principiella ramarna för politikområdet skydd och beredskap och på dess policy-process. I detta kapitel kompletteras den analysen genom att här fokusera på det institutionella ramverk inom vilket den nämnda policyprocessen framskrider och vilket utgörs av EU:s olika institutioner. Det för att mer i detalj än vad som hittills skett belysa vilka konsekvenser Lissabonfördraget har för de enskilda institutionerna och deras inbördes maktrelationer inom ramen för området skydd och beredskap. De institutioner som har bedömts som de viktigaste i sammanhanget är: Europeiska rådet, kommissionen, rådet, Europaparlamentet samt den nyinrättade posten som hög representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik, vars institutionella tillhörighet blir delad mellan rådet och kommissionen.

En analys av dessa institutioner, som de är utformade enligt Lissabonfördraget samt hur de påverkar området skydd och beredskap belyses närmare i bilaga 6. Härnäst belyses endast de övergripande resultaten av analysen.

5.2 Förändringar i EU:s institutioner och dess konsekvenser för området skydd och beredskap

Lissabonfördraget medför kraftfulla förändringar vad gäller maktbalansen mellan EU:s institutioner med betydande konsekvenser för politikområdet skydd och beredskap. Som tidigare framgått medför Lissabonfördraget att rådet på området skydd och beredskap enligt den så kallade medbeslutandeprocéduren måste dela lagstiftningsmakten med Europaparlamentet. Rådet har tidigare ensamt haft lagstiftningsmakt på området skydd och beredskap. Fram tills det att Lissabonfördraget träder i kraft har Europaparlamentet endast möjlighet att yttra sig över ett förslag från kommissionen utan att rådet har någon skyldighet att beakta yttrandet. De förändrade beslutsreglerna i rådet medför också en viss maktförskjutning mellan rådet och kommissionen. Genom övergång från enhällighet till kvalificerad majoritet i rådet kan kommissionen få lättare att driva igenom sina lagstiftningsförslag i rådet.

Lissabonfördraget medför även förändringar inom de olika institutionerna avseende deras organisation och funktion. Förändringar inom Europeiska rådet, kommissionen, Europaparlamentet samt introduktionen av en hög representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik antas emellertid inte få några konsekvenser för området skydd och beredskap. De icke fördragsfästa krisberedskapsstrukturer (t.ex. gemenskapsmekanismens övervaknings- och informationscentrum, MIC) som har sin hemvist i kommissionen antas heller inte påverkas av Lissabonfördraget. Inte heller medför Lissabonfördraget att dylika nya krisberedskapsstrukturer införs. När det gäller förändringar i rådet får dock Lissabonfördragets inrättande av en ständig kommitté för inre säkerhet förmodligen konsekvenser för området skydd och beredskap. Denna kommitté och dess konsekvenser för området skydd och beredskap ska därför närmare belysas in nästa kapitel.

**Förändringar inom och mellan institutionerna
och dess konsekvenser för området skydd och beredskap**

- En betydande maktförskjutning från rådet till Europaparlamentet rörande lagstiftningsmakt på området skydd och beredskap. Genom övergång från enhällighet till kvalificerad majoritet i rådet sker också en viss maktförskjutning från rådet till kommissionen. Kommissionen kan på så vis få lättare att driva genom sina lagstiftningsförslag i rådet.
- Inga för skydd och beredskap betydande förändringar inom institutionerna med eventuellt undantag för inrättande av en ständig kommitté för inre säkerhet i rådet. Stora oklarheter. Fortsatta förhandlingar.

6 En kommitté för inre säkerhet

6.1 Inledning

Genom Lissabonfördraget inrättas en ny ”*ständig kommitté för inre säkerhet*” i rådet, även i korthet benämnd ”artikel 71-kommittén” eller ”COSI” (Standing Committee on Internal Security).⁵⁵ COSI:s närmare arbetsuppgifter, organisering, roll i förhållande till andra kommittéer och arbetsgrupper inom rådet etc. klargörs inte i Lissabonfördraget. Det kommer att bli en förhandlingsfråga inom rådet först efter att Lissabonfördraget ratificerats i samtliga medlemsstater. COSI kommer troligen att lyda under rådet för rättsliga och inrikes frågor (RIF-rådet) och kan ses som en motsvarighet till den redan existerande KUSP, men för unionens interna säkerhet.

Enligt Lissabonfördragets knapphändiga skrivningar är uppgiften för den ständiga kommittén för inre säkerhet att stödja och förstärka det operativa samarbetet i EU avseende unionens inre säkerhet. Utan att åsidosätta tillämpningen av artikel 240 i Lissabonfördraget (rörande COREPER och rådets mandat)⁵⁶ så ska COSI främja samordningen av de åtgärder som medlemsstaterna och deras myndigheter vidtar på området. Företrädare för unionens berörda organ och myndigheter ges rätt att medverka i kommitténs arbete. Enligt Lissabonfördraget ska den ständiga kommittén för inre säkerhet hålla Europaparlamentet och de nationella parlamenten informerade om sitt arbete.

6.2 Konsekvenser för området skydd och beredskap

Skrivningarna i Lissabonfördraget om COSI är vagt formulerade. Kommitténs slutliga roll och utformning ska också slutförhandlas först efter att Lissabonfördraget ratificerats. Tolkningarna av de existerande skrivningarna och förväntningarna på COSI varierar påtagligt mellan medlemsstaterna. Vissa medlemsstater vill se en kraftfull kommitté med betydande befogenheter och andra en svagare kommitté med begränsade befogenheter. Vid de framtida förhandlingarna kommer inte minst följande tre aspekter rörande COSI att behöva klargöras: (1) uppgifter (2) sammansättning och relationer samt (3) ansvarsområde.

⁵⁵ Europeiska unionens officiella tidning nr C 115, 09/05/2008, avdelning V ”Ett område med frihet, rättvisa och säkerhet”, kapitel I ”Allmänna bestämmelser”, artikel 71.

⁵⁶ Europeiska unionens officiella tidning nr C 115, 09/05/2008, artikel 240.

Uppgifter

När det gäller COSI:s uppgifter talas det i Lissabonfördragets skrivningar om att kommittén ska främja och stärka operativt samarbete mellan medlemsstaterna vad gäller frågor rörande EU:s ”interna säkerhet”. Vad detta närmare innebär återstår dock att klargöra i de kommande förhandlingarna. I Lissabonfördraget heter det att:

*”En ständig kommitté ska inrättas i rådet för att se till att det operativa samarbetet inom unionens främjas och förstärks i frågor som rör den inre säkerheten. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 240 ska den främja samordningen av de åtgärder som vidtas av medlemsstaternas behöriga myndigheter. Företrädare för unionens berörda organ och byråer får medverka i kommitténs arbete. Europaparlamentet och de nationella parlamenten ska informeras om arbetet”.*⁵⁷

I diskussionerna om COSI:s uppgifter har främst följande tänkbara uppgifter för kommittén framhållits:

- Strategiska uppgifter
- Samordnande uppgifter
- Operativa uppgifter
- Lagstiftande uppgifter

När det gäller strategiska uppgifter kan det handla om att bistå rådet i frågor om hur det politiska, rättsliga och organisatoriska ramverket för frågor om inre säkerhet bör utvecklas. Hit kan med andra ord höra övergripande strategisk planering för operationellt samarbete i frågor rörande inre säkerhet mellan medlemsstaterna. När det gäller samordnande uppgifter kan det handla om att samordna arbetet mellan berörda rådsarbetsgrupper och i förhållande till andra aktörer som t.ex. Europol och EU:s antiterrorismsamordnare. När det gäller operativa uppgifter kan det handla om att understödja och utveckla samarbetet mellan medlemsstaterna brottsbekämpande myndigheter rörande t.ex. koordinering av gemensamma polisinsatser vid stora evenemang där ordningsstörningar kan befaras. Men även andra former av operativa samordningsuppgifter vid allvarigare kriser har framkommit i diskussionerna. I det sammanhanget har dock flertalet medlemsstater starkt betonat att det direkta operativa ansvaret vid en kris även i fortsättningen ytterst alltid ska ligga hos medlemsstaterna.⁵⁸ Noteras kan att det i samband med förhandlingarna om det konstitutionella fördraget framfördes förslag om att COSI borde bli en spegelbild

⁵⁷ Europeiska unionens officiella tidning nr C 115, 09/05/2008, avdelning V ”Ett område med frihet, rättvisa och säkerhet”, Kapitel I ”Allmänna bestämmelser”, artikel 71.

⁵⁸ Mötesanteckningar, 2008-04-21.

av KUSP vad gäller unionens arbete med intern säkerhet. KUSP:s roll definieras som följer:

*“PSC [KUSP] meets at the ambassadorial level as a preparatory body for the Council of the EU. Its main functions are keeping track of the international situation, and helping to define policies within the Common Foreign and Security Policy (CFSP) including the ESDP. It prepares a coherent EU response to a crisis and exercises its political control and strategic direction”.*⁵⁹

Om COSI skulle få uppgifter motsvarande KUSP:s kommer kommittén således att få en viktig operativ samordnande roll vid en kris inom unionen. Även om det politiska kontrollen för de operativa insatserna kommer att kvarstå hos de drabbade medlemsstaterna vid en kris så skulle COSI således kunna få ansvar för samordning och strategisk inriktning på unionsnivå. I EU:s Haagprogram för terrorismbekämpning fastställs det dessutom att det finns ett behov av operativt samarbete mellan medlemsstaternas polisväsen och andra myndigheter.⁶⁰ Om COSI kommer att ges ”operativa” arbetsuppgifter vid en kris uppstår en del frågor med betydelse för området skydd och beredskap. Hit hör frågan om hur MIC inom gemenskapsmekanismen ska samarbeta med COSI vid en kris. Ytterligare en fråga är hur relationerna mellan CCA och COSI då ska se ut för att dessa strukturer inte ska överlappa varandra vid t.ex. storskaliga simultana terrorattentat inom unionen. En lösning som framförts är att CCA överlämnar ansvaret till COSI så fort det mest akuta skedet i krisen har passerat. En sådan lösning är förstas förknippad med ett stort antal praktiska problem. I relation till solidaritetsklausulen kan COSI:s arbetsuppgifter främst förmodligen komma att handla om att i nära samarbete med rådet och KUSP ansvara för klausulens tillämpning och framtida utveckling.

Slutligen har det i samband med COSI:s uppgifter diskuterats om kommittén bör ha några lagstiftande uppgifter. För närvarande är dock en majoritet av medlemsstaterna motståndare till att ge kommittén en lagstiftande roll. Istället talas det om att uppgiften ska begränsas till: ”... ensure that legislative developments correspond to operational needs as identified by COSI”.⁶¹ I sammanhanget kan det nämnas att det i samband med det tidigare konstitutionella fördraget diskuterades huruvida där fanns ett behov för en lagstiftande kommitté för ”intern säkerhet” som skulle samordna och förbereda samtliga lagstiftningsfrågor inom

⁵⁹ www.consilium.europa.eu:

http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=279&lang=SV&mode=g

⁶⁰ The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union, Brussels, 13 December 2004, s 25.

⁶¹ Mötesanteckningar, 2008-04-21.

området. Härvid diskuterades om COSI skulle ges en sådan uppgift eller om det ad hoc mässigt skulle inrättas särskilda arbetsgrupper för att vid behov understödja COSI. Dessa diskussioner levde kvar under förhandlingarna om Lissabonfördraget. Det har bland annat föreslagits att COSI bör ersätta den så kallade artikel 36 kommittén (CATS) och den strategiska kommittén för immigration, gränskontroll och asyl (SCIFA) när det gäller att förhandla fram lagstiftningsakter gällande unionens interna säkerhet.⁶² De medlemsstater som motsatt sig att ge COSI en lagstiftande uppgift pekar på det förhållande att COSI:s arbetsbörda skulle kunna bli för stor och avleda fokus från dess huvuduppgift att främja och stärka det operativa samarbetet vad gäller EU:s arbete med interna säkerhet.⁶³

Sammanfattning och relationer

COSI:s sammansättning och relationer till EU:s övriga institutionella struktur kommer att bestämmas av de uppgifter och det ansvarsområde kommittén ges. Om COSI främst kommer att ägna sig åt övergripande politisk-strategiska frågor så har det från vissa medlemsstater framhållits att kommittén bör bestå av en enskild huvudstadsbaserad representant från varje medlemsstat, med tillbörlig tillgång till expertstöd beroende på vilka frågor som diskuteras. Om COSI också får mer framträdande operativa uppgifter så har det framhållits att det då också behövs en Brysselsbaserad representant som snabbare skulle kunna hantera snabbt uppkomna situationer.⁶⁴ En annan viktig fråga handlar om hur arbetet i COSI ska ledas. Det mest troliga är att arbetet leds av det roterande ordförandeskapet. Vad gäller KUSP så kommer dess arbete i och med Lissabonfördraget att ledas av en representant för den nya höga representanten för utrikes frågor och säkerhetspolitik tillika vice ordförande för kommissionen.⁶⁵ Dock tycks det föga troligt att medlemsstaterna accepterar att COSI leds av en fast ordförande, inte minst eftersom de enskilda medlemsstaternas inflytande redan har minskat i och med introducerandet av kvalificerad majoritet. Att ytterligare minska detta inflytande genom introducerandet av en fast ordförande antas

⁶² Justitiekommitténs yttrande, 2003/04: Ju U11y, Framtidskonventet, p 5. Artikel 36-kommittén är en arbetsgrupp inom rådet som består av höga tjänstemän från medlemsstaterna. Kommittén har till uppgift att koordinera rådsarbetsgrupperna inom området för det polisiära och det juridiska samarbetet och ska även förbereda de ständiga representanternas kommittés (Coperer) arbete inom området. Det finns en motsvarighet under den före detta första pelaren för migration, gräns- och asylfrågor kallad "Strategic Committee for immigration, frontiers and asylum (SCIFA). Både SCIFA och artikel 36-kommittén har en koordinerande roll inom sina respektive kompetensområden, vilket innebär att lagstiftningsförslag går via dessa kommittéer innan beslut tas i Coreper. http://europa.eu/scadplus/glossary/experts_committees_en.htm, 2008-04-15.

⁶³ Intervju, Regerskansliet, 2008

⁶⁴ Mötesanteckningar, 2008-04-21

⁶⁵ Europeiska unionens officiella tidning nr C 115, 09/05/2008, 9. "Förklaring till artikel 16:9 i fördraget om Europeiska unionen om Europeiska rådets beslut om utövande av rådets ordförandeskap".

därmed inte vara realistiskt. Oavsett hur arbetet i COSI kommer att ledas kommer dess första ordförande vara av yttersta vikt när det gäller att slå an tonen och inriktning för kommitténs framtida arbete. Hur COSI kommer att ledas och organiseras kommer också att påverka hur samarbetet med PROCIV och andra rådsarbetsgrupper ska se ut. Relationerna med EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, närmare bestämt KUSP och Civilkommittén⁶⁶, behöver också närmare utredas. Ytterligare frågor som behöver utredas är om COSI i sitt arbete ska vara behjälpt av existerande rådsarbetsgrupper, som PROCIV, eller av särskilda ad hoc arbetsgrupper, d.v.s. hur COSI:s ”beredningsorganisation” ska se ut. Slutligen behöver frågan om hur Europaparlamentet och de nationella parlamenten ska hållas informerade om COSI:s arbete utredas.

Ansvarsområde

Eftersom Lissabonfördraget inte specificerar vad som avses med ”intern säkerhet” kan ett flertal politik- och sakfrågeområden, inklusive skydd och beredskap, aktualiseras när COSI:s ansvarsområde ska fastställas. Ett första område är förstås området för frihet, rättvisa och säkerhet, som omfattar gränskontroll, asyl, immigration, polissamarbete etc. Ett andra område är terrorismbekämpning. För närvarande finns det i rådet två särskilda arbetsgrupper som hanterar frågor rörande terrorismbekämpning. Den ena är ”The working Party on Terrorism” (COTER) som hanterar de externa aspekterna av EU:s terrorismbekämpning och ”Terrorist Working Group” (TWG) som hanterar de interna aspekterna av EU:s terrorismbekämpning. De framtida förhandlingarna om COSI kan därför behöva ta ställning till om dessa båda gruppers arbete ska falla inom COSI:s mandat. En möjlig uppgift för COSI kan bli att säkerställa en effektiv samordning mellan dessa båda gruppers arbete.⁶⁷ Ett tredje område är EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (ESFP) och dess civila krishantering (polisinsatser etc.). Upprätthållande av EU:s inre säkerhet är förstås i viss utsträckning sammanlänkad med dess externa säkerhet och COSI:s arbete kommer därför i viss utsträckning behöva koordineras med EU:s utrikes- och säkerhetspolitik. Hur en sådan koordinering ska utformas behöver därför klargöras i de framtida förhandlingarna.

Ett fjärde område, och mest intressant i detta sammanhang, är skydd och beredskap. Området skydd och beredskap kan tänkas ha en del viktiga kopplingar till unionens interna säkerhet, inte minst vad gäller skydd av kritisk infrastruktur mot terrorattentat. Om COSI ansvarsområde utsträcktes till skydd och bered-

⁶⁶ Civilkommittén (CIVCOM) är en kommitté för civila aspekter av krishantering placerad inom rådet.

⁶⁷ Denna framfördes bland annat vid ett informellt Coreper-möte i februari 2008 och stöttades där av flera medlemsstater.

skapsområdet så skulle det också kunna handla om att COSI får ansvar för att utveckla CCA och dess övningsverksamhet. I sammanhanget kan det noteras att inrättandet av KUSP ledde till en skyndsamt utveckling av nya strukturer och så kallade "Headline Goals" på det säkerhets- och försvarspolitiska området. Om inrättandet av COSI får samma konsekvenser för området för inre säkerhet kan det i sin tur få påtagliga effekter för området skydd och beredskap om dess frågor i mindre eller större utsträckning hamnar under kommitténs ansvarsområde. Men det kan emellertid konstateras att området skydd och beredskap sällan omnämns i de senaste diskussionerna om de kommande förhandlingarna om COSI:s ansvarsområde.

6.2.1 COSI och området skydd och beredskap – potentiella scenarier

Sammanfattningsvis kan det konstateras att Lissabonfördraget har vaga skrivningar vad gäller COSI:s ansvarsområde, arbetsuppgifter och sammansättning. COSI:s närmare utformning och inriktning kommer därför först att klarna i samband med de förhandlingar som startar efter att Lissabonfördraget är ratificerat. Det innebär samtidigt att medlemsstaterna fortfarande har stora möjligheter att påverka COSI:s utformning och inriktning. De rådande oklarheterna avseende COSI innebär i sig att det i skrivandets stund inte går att säga hur inrättandet av COSI kommer att påverka politikområdet skydd och beredskap. Nedan kommer dock en ansats att göras för att belysa möjliga fördelar och nackdelar gällande COSI:s roll och sammansättning för området skydd och beredskap samt för EU i stort. Det bör emellertid understrykas att de resonemang som följer nedan endast är spekulativa och enbart är att betrakta som tentativa scenarier.

För det fall frågor inom skydd och beredskap inkluderas inom COSI och COSI i sin tur ges en operativ roll i händelse av en kris, kan följande fördelar och nackdelar lyftas fram. En fördel är att medlemsstaterna ges ett nytt forum inom vilken de kan koordinera sina insatser inom skydd och beredskap på ett mer strategiskt plan om så efterfrågas. Strategisk ledning ska givetvis först och främst ligga hos den stat som begär hjälp. Men statens förmåga att strategiskt leda en insats kan eventuellt vara otillfredsställande i de fall staten har att koordinera en betydande mängd olika resurser, vilket således skulle kunna leda till en vilja att delegera detta till EU-nivån. En dylik roll för COSI förutsätter dock att kommunikation, koordinering och samordning dels mellan MIC och COSI, dels mellan medlemsstaten som begär hjälp och den nationella representanten i COSI, möjliggörs. Planer har funnits, som tidigare nämnts, att ge MIC en operativ roll, men detta

har dock ännu inte realiserats.⁶⁸ Innan detta arbete fortskrider skulle således en diskussion kunna föras gällande hur COSI:s roll på sikt kan tänkas förhålla sig till MIC:s roll vid insatser där bland annat skydd och beredskap utgör en del. Ett potentiellt scenario är att COSI helt tar över den strategiska och operativa ledningen av en insats inom EU i en händelse av en kris som kräver en mobilisering av en mängd olika resurser, skydd och beredskap inkluderat. Om det i stället endast handlar om en ”rena” skydd- och beredskapsinsatser där medlemsstaterna troligtvis själva kommer att kunna förmå stå för den strategiska ledningen, skulle MIC, givet att dess mandat utvecklas till att bli operativt, således ha ansvaret för den operativa koordineringen inom EU samt, i nära samarbete med FN, utanför EU. I praktiken ter det sig dock osannolikt att medlemsstaterna skulle gå med på att delegera såväl den strategiska liksom den operativa kontrollen av en insats som inkluderar skydd och beredskap till EU-nivån. Det mest realistiska i dagsläget antas vara att medlemsstaterna först och främst fortsätter diskussionerna om att stärka MIC och eventuellt ge centret operativa uppgifter, medan eventuella diskussioner om COSI:s roll i relation till skydd- och beredskapsinsatser och hur COSI i detta område skulle kunna främja medlemsstaternas operativa samarbete, antas ligga långt fram i tiden. Givetvis beror sannolikheten för detta scenario främst på i vilken utsträckning EU och dess medlemsstater utsätts för olika katastrofer. Ständigt återkommande naturkatastrofer av storskalig karaktär som kräver en betydande mängd olika slags resurser skulle exempelvis på sikt kunna rättfärdiga ett delegerande av såväl strategisk som operativ ledning av en insats från medlemsstaterna till COSI och MIC. Vid skrivandets stund har EU emellertid ännu inte utsatts för en katastrof inom unionen som kräver en sådan mobilisering av resurser.

Vidare, kan COSI:s roll i detta perspektiv till viss del betraktas som överlappande med CCA:s roll. För CCA är dock tidsaspekten det viktigaste. Vid en hastigt uppkommen kris skulle, som ovan nämnt, CCA kunna samlas i ett inledande skede för att fastställa en gemensam europeisk krislägesbild, samordna information till medborgare och media och vid behov även besluta om samordning av nationella krishanteringsåtgärder. När krisens akuta skede har passerat skulle således sedan COSI kunna ta över den strategiska ledningen över den insats som har att hantera krisens direkta efterdyningar inom EU. Det bör dock hållas i åtanke att CCA endast är tänkt att samla EU-ambassadörerna från de medlemsstater som är drabbade av den storskaliga krisen, i COSI ska alla medlemsstater vara samlade. Däremot är det tänkt att även ordförandeskapets EU-ambassadör, kommissionens ordförande samt rådets höge representant för

⁶⁸ Se bland annat European Commission, Communication: A coordinated and stronger EU disaster response capacity at home & abroad, IP/08/385, Brussels 5th March 2008.

den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ska återfinnas i CCA. Huruvida detta är fallet eller inte för COSI är inte klarlagt.

Utifrån de diskussioner som hittills har förts mellan medlemsstaterna, förknippas COSI främst med EU:s interna säkerhet och då ter det sig således inte som självklart att den höge representanten för utrikes- och säkerhetspolitik förväntas finnas med i kommittén. Med tanke på att det är ytterst komplicerat att i relation till vissa kriser att fastställa om en kris främst är av en intern eller en extern karaktär, kan COSI:s mervärde i relation till CCA:s härvid ifrågasättas om inte en representant för unionens utrikes- och säkerhetspolitik finns representerad i kommittén. Att ha representanter samlade för såväl EU:s inre såväl som yttre säkerhet i samma forum, som exempelvis inom CCA:s kriskoordineringsgrupp, antas vara fördelaktigare och mer effektivt i relation till en storskalig kris där det är oklart var ansvaret inom EU ligger för att hantera krisen och dess konsekvenser. Samtidigt kan det te sig lika problematiskt att i ett tidigt skede av en kris fastställa exakt vilka medlemsstater som är drabbade och som således även bör ingå i CCA:s kriskoordineringsgrupp, ur detta perspektiv har COSI en fördel då den samlar alla medlemsstater. Om COSI ska ha en roll i händelse av en kris antas det dock vara tämligen okontroversiellt att fastställa att även ordförandeskapets EU-ambassadör, kommissionens ordförande samt rådets höge representant för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ska ingå i COSI.

En annan aspekt som talar till COSI:s fördel är att kommittén till skillnad från CCA, som är ad hoc-baserad, kommer att existera och ha andra uppgifter även mellan kriser. Förutsättningen för att etablera gemensamma rutiner samt upparbeta ett gott samarbete vid händelse av en kris framstår därmed som mer fördelaktig för COSI än för CCA. Ömsesidigt förtroende och förmågan till kommunikation är minst lika viktigt för att effektivt kunna hantera en kris som förmågan till en snabb mobilisering av relevanta aktörer. Att det finns ett permanent forum som ska kunna hantera storskaliga kriser är också mer fördelaktigt när det handlar om att öva relevant personal. Vid CCA-övningar har det exempelvis i vissa fall framstått som svårt att samla alla berörda aktörer. Kunskapen om CCA har även på ett antal håll visat sig vara bristfällig. En rimlig förklaring till detta är för det första att CCA ännu aldrig har aktiverats utan främst existerar i teorin. En annan förklaring kan dock också vara att CCA:s ad hoc-baserade funktionssätt inte medger den kontinuitet i handläggningen och i förhandlingarna om frågan som kan vara nödvändigt för att arrangemanget på ett lyckat sätt ska kunna fungera i praktiken. Det räcker exempelvis inte att endast ”damma av” CCA-frågan i samband med en övning en gång per år. Om istället den ständiga kommittén COSI tar över CCA:s tänkta funktion, och samtidigt även får ansvaret för att utveckla denna funktion samt hålla i övningsverksam-

heten, med stöd av relevanta rådsarbetsgrupper, torde detta öka förutsättningarna för ett effektivare agerande på EU-nivån vid en storskalig kris. COSI skulle härvid bidra till en kontinuitet i hanterandet av frågan samtidigt som kommittén både ges befogenheter att ta initiativ till att utveckla unionens förmåga till effektiv koordinering och samordning samt ett ansvar att se till att detta faktiskt fungerar i praktiken, vilket framstår som mer fördelaktigt än CCA:s nuvarande tänkta form. Dessutom skulle COSI både kunna samordna en insats på såväl strategisk som operativ nivå, vilket också torde effektivisera unionens katastrofhantering. CCA är endast tänkt för gemensam koordinering på hög politisk nivå.

Vidare, givet att COSI på sikt utvecklas till att bli en motpart till KUSP, men för intern katastrofhantering, ter sig i teorin den troliga ansvarsuppdelningen mellan COSI och KUSP således vara den interna respektive den externa dimensionen av EU:s säkerhet, och således också den interna respektive den externa dimensionen av skydd och beredskap. En fördel ur detta perspektiv är att goda förutsättningar ges för att ta ett helhetsgrepp om EU:s interna säkerhet och därmed även en förstärkt möjlighet att etablera ett område för frihet, rättvisa och säkerhet. I dagsläget saknas ett tydligt helhetsgrepp från EU-nivån när det gäller unionens krisberedskap.

Om ett scenario återigen målas upp med ett COSI som har operativa samordningsuppgifter skulle exempelvis en insats inom skydd och beredskap på ett mer effektivt sätt kunna koordineras med medlemsstaternas blåljusverksamhet samt med andra relevanta aktörer som hemvärdet, frivilliga organisationer och företag om COSI delegerades den uppgiften. Gemensamma övningar, erfarenhetsutbyte samt andra sårbarhetsreducerande och krisberedskapsrelaterade åtgärder som vidtas inom EU med målet att förstärka EU:s inre krisberedskap skulle också eventuellt upplevas som mer legitima av medlemsstaterna om sådana initiativ kommer från en kommitté inom rådet som representerar just medlemsstaterna, i jämförelse med om exempelvis kommissionen tar liknande initiativ. Återigen kan det påpekas att utvecklingen inom ESFP tog ordentlig fart efter etablerandet av KUSP. En motsvarande utveckling skulle således kunna möjliggöras för EU:s inre säkerhet vid etablerandet av COSI. Vad som dock skulle kunna försvåra en distinkt ansvarsfördelning mellan KUSP och COSI i en händelse av en kris är återigen att uppdelningen mellan en yttre och en inre katastrofer i vissa fall är långt ifrån tydlig. Till en början skulle exempelvis former för kommunikations- och ett informationsutbyte mellan COSI och KUSP möjligen kunna etableras. Men på sikt antas det vara problematiskt att etablera en trovärdig ansvarsfördelning mellan de två kommittéerna. För att kringgå denna problematik, och för att återknyta till den fördel som lyftes fram ovan avseende fördelen med att samla representanter för både EU:s interna säkerhet samt EU:s externa säkerhet i ett gemensamt forum, skulle möjligtvis COSI och KUSP kunna slås samman i en

gemensam säkerhetskommitté men med en inbördes arbetsfördelning mellan kriser. Civilkommittén (CIVCOM) som bejakar civila aspekter av krishantering inom ramen för ESFP bör givetvis ingå i en sådan kommitté. En sådan sammanlagning skulle dels kringgå problematiken att avgöra vad som är interna samt externa kriser och därmed också en uppdelning av skydd och beredskap i en intern och extern dimension, dels effektivisera unionens förmåga att bemöta en storskalig katastrof och därvid snabbt kunna koordinera alla lämpliga resurser för att hantera krisen oavsett om den inträffar inom eller utanför unionen.

Mellan kriser skulle dock COSI och KUSP kunna bibehålla sina respektive uppgifter och fokusera på den interna respektive den externa dimensionen av EU:s säkerhet. Givetvis bör denna säkerhetskommitté förhållas till COREPER. Säkerhetskommittén skulle även potentiellt sett kunna ersätta CCA. Om KUSP och COSI ska slå samman ställs dock frågan vilka personer som ska företräda medlemsstaterna när det gäller de interna säkerhetsaspekterna. I KUSP företräds medlemsstaterna av KUSP-ambassadörer, vilket innebär att det vore rimligt att ambassadörer även representerar medlemsstaterna i fråga om unionens inre säkerhet. På vilken nivå medlemsstaterna ska representeras inom COSI är i dagsläget inte klarlagt. Dessutom bör det i relation till COSI:s eventuella operativa uppgifter, vare sig kommittén ska föras samman med KUSP eller inte, diskuteras huruvida COSI ska vara nationellt baserad eller Bryssel-baserad. Det rimliga torde vara att COSI är Bryssel-baserad för att ett effektivt och trovärdigt agerande i händelse av en kris ska kunna möjliggöras. Vad som slutligen återstår att fastställa är i vilken rådskonstellation som det formella beslutet för en insats ska tas. Gällande CCA tycks inte några sådana diskussioner hittills ha förts. COSI antas, som ovan nämnt, få sin bas i RIF-rådet, men detta kan givetvis omvärderas vid en eventuell sammanlagning av COSI och KUSP i en gemensam säkerhetskommitté.

Ett alternativt scenario som hittills inte har diskuterats är vad det kan tänkas innebära om skydd och beredskap inte blir en del av COSI:s kompetens när det gäller att främja medlemsstaternas operativa samarbete. En nackdel är givetvis att möjligheten att vid behov närmare kunna koordinera medlemsstaternas skydd och beredskapsinsatser minskar liksom möjligheterna att lättare förmå samordna skydd och beredskap med andra potentiellt relevanta aktörer som polisen vid en händelse av en storskalig kris. Därutöver fränkopplas skydd och beredskap till viss del från EU:s interna säkerhetsarbete genom att inte falla inom ramen för COSI:s kompetens, vilket kan te sig anmärkningsvärt då området i praktiken utgör en viktig komponent. Men ifall MIC utvecklas till ett operativt centrum kan COSI samtidigt uppfattas som en onödig dubblering av strukturer. Dessutom sker redan ett omfattande samarbete inom skydd och beredskap i EU, och det skulle därmed vara svårt att fastställa vad det i praktiken skulle innebära för skillnad om

samarbetet inkluderas inom COSI. Om medlemsstaterna sällan ställs inför kriser där en delegering av strategisk ledning över en insats som inkluderar skydd och beredskap blir relevant, framstår COSI också som överflödigt. Därtill kan hävdas att eftersom skydd och beredskap redan i praktiken utgör en viktig komponent i EU:s inre säkerhet kommer det varken göra från eller till om området rent formellt inte ingår inom ramen för COSI:s kompetens. Slutligen kan det även finnas en risk för att arbetet med att främja det operativa samarbetet på området skydd och beredskap bli en andrahandsprioritering i förhållande till exempelvis främjandet av polissamarbetet som skulle kunna ges en högre prioritet inom COSI. Ur detta perspektiv kan det följaktligen vara en fördel om skydd och beredskap inte inkluderas i COSI.

Hittills har COSI som en operativ kommitté och dess relation till skydd och beredskap diskuterats. Om COSI antas få lagstiftande kompetens och att skydd och beredskap antas falla inom ramen för COSI:s kompetens kan följande fördelar och nackdelar lyftas fram. För det första skulle detta innebära att frågor som handläggs inom PROCIV skulle övergå till COSI, och att arbetsgruppen således inte längre skulle fylla någon funktion. En fördel ur detta perspektiv är att en möjlighet ges att lyfta fram frågor inom skydd och beredskap och att ge dem en större politisk tyngd i EU:s säkerhetspolitiska arbete än vad som tycks vara fallet vid skrivandets stund. Samtidigt kan det emellertid även innebära att frågor inom skydd och beredskap hamnar i skuggan av andra frågor såsom de polis- eller gränskontrollfrågor, vilket skulle innebära att området istället ges en än mer undanskymd roll. Den kompetens som har byggts upp inom PROCIV skulle även gå förlorad om inte detta löses i samband med fastställande av COSI:s sammansättning. Att flertalet medlemsstater tycks motsätta sig att COSI ges lagstiftande uppgifter bedöms således som rimligt. Den lösning som här framstår vara mest tänkbar är att PROCIV vidmakthåller kompetensen att förhandla frågor inom skydd och beredskap och att COSI:s roll mer skulle kunna vara av samordnande karaktär där eventuella diskussioner om lagstiftning som överbryggar flera områden kan föras inom ramen för COSI. PROCIV skulle således fungera som en underkommitté till COSI, och samtidigt behålla "ägandeskapet" av frågor inom skydd och beredskap. Givetvis är sammansättningen av COSI avgörande för vilken kompetens som den bör tilldelas. Om skydd- och beredskapsfrågor ska inkluderas i COSI:s kompetens kan det te sig problematiskt ur ett svenskt perspektiv om en ständig nationell representant ska företräda Sverige för såväl polisiära som skydd- och beredskapsfrågor. Samtidigt har förslag framförts om att den ständiga representanten ska kunna understödjas av en Brysselbaserad expertgrupp beroende på de frågor som ska diskuteras inom COSI, vilket delvis skulle lösa den problematiken.

7 Specifika konsekvenser för svenskt krisberedskapsarbete

I de förra kapitlen har konsekvenserna av Lissabonfördraget belysts ur ett mer allmänt EU och medlemsstatsperspektiv. Mot den bakgrunden ska det i detta kapitel anläggas ett specifikt svenskt perspektiv på Lissabonfördraget. Nedan lyfts de viktigaste konsekvenserna för Sverige och svenskt krisberedskapsarbete fram.

Inga nya operativt orienterade åtgärder behöver vidtas på kort sikt

Svenska myndigheter med verksamhetsansvar inom EU:s politikområde för skydd och beredskap behöver inte vidta några särskilda krisberedskapsåtgärder av mer operativ karaktär till följd av Lissabonfördraget, som att t.ex. förändra rådande krisberedskapsrutiner, höja sin beredskapsnivå, inrätta nya kontaktpunkter gentemot EU m.m. Lissabonfördraget i sig medför inga sådana nya krav på kort sikt.

På sikt ett eventuellt ökat antal förslag till gemensamma regleringar inom området skydd och beredskap – ökad svensk europeisk invävdhet

Även om Lissabonfördraget inte får några sådana direkta konsekvenser kan Lissabonfördraget på sikt leda till att Sverige vävs djupare in i ett gemensamt europeiskt krisberedskapsarbete som i sin tur via ett ökat samarbete att hantera terrorism och dess konsekvenser tenderar att bli alltmer invävt i ett bredare europeiskt säkerhetspolitiskt samarbete. Den ökade invävdheten i det europeiska krisberedskapsarbete orsakas av att Lissabonfördraget dels stadfäster politikområdet skydd och beredskap som ett eget formellt område och dels stadfäster den särskilda solidaritetsklausulen om att medlemsstaterna vid behov solidariskt ska komma till varandras hjälp vid en kris. Det i sig kan, som tidigare lyfts fram, leda till ett ökat samarbete på området genom att kommissionen kan ta det som en intäkt för att man fått ett ökat mandat att mer ambitiöst driva på unionens samarbete inom området. Ett ökat samarbete kan komma att konkretiseras genom ett ökande antal förslag till regleringar och förfrågningar om nationella ståndpunkter från kommissionens sida. Dessa förslag och förfrågningar har att hanteras av Regeringskansliet och berörda myndigheter. I en tidigare studie har det framkommit att både Regeringskansliet och myndigheterna redan nu har svårt att hinna analysera förslag från EU i en omfattning som krävs för att närmare kunna fastställa förslagets konsekvenser för Sverige eller den enskilda myndig-

heten, inte minst ur ett mer långsiktigt strategiskt perspektiv.⁶⁹ Därtill kommer att Regeringskansliet och myndigheterna också måste avsätta tid för att anpassa de regler som antas i EU till svenska förhållanden. Sammanfattningsvis kan Lissabonfördraget på sikt leda till att Regeringskansliet och myndigheterna måste förbättra sin organisatoriska förmåga att hantera ett ökat samarbete inom området skydd och beredskap.

Minskat inflytande i beslutsfasen – ökat behov att agera i initiativfasen

Genom att rådet ska fatta beslut med kvalificerad majoritet istället för med enhällighet kommer Sveriges inflytande på området skydd och beredskap minska efter det inte längre går att stoppa ett förslag genom att lägga in ett veto mot det. Till saken hör också att Sverige som en liten nation också är relativt röstmässigt svagt. Sveriges förutsättningar att utöva inflytande över ett förslag i beslutsfasen i policyprocessen kommer därför att minska i och med Lissabonfördraget. För svensk del blir det därför som en konsekvens av Lissabonfördraget allt viktigare att agera proaktivt i initiativfasen om man inte vill se ett minskat inflytande på området skydd och beredskap. Det i sin tur kommer att kräva att det från riksdagens och från regeringens sida finns en strategiskt långsiktig politik för vad Sverige önskar, eller inte önskar, med det europeiska samarbetet inom området skydd och beredskap. Det kommer dessutom också att krävas en högt utvecklad strategisk dialog och samordning inom regeringskansliet och mellan regeringskansliet och berörda myndigheter för att kunna agera proaktivt i policyprocessens initiativfas, d.v.s. att på ett tidigt stadium kunna vara med och forma kommissionens förslag till ny reglering i en riktning som bäst gynnar svenska och gemensamma europeiska intressen.

Som tidigare studier visat på så finns det emellertid brister inte minst avseende den strategiska dialogen mellan regeringskansliet och myndigheterna när det gäller svenskt agerande på området skydd och beredskap.⁷⁰ Det genom att myndigheterna känner att de saknar strategiska styr signaler i sitt arbete i initiativfasen samtidigt som regeringskansliet är fullt upptagna med medlemsstaternas förhandlingar i beslutsfasen. Lissabonfördraget medför därför en utmaning för regeringen, regeringskansliet och berörda myndigheter att söka förbättra den strategiska dialogen så att Sverige blir bättre på att driva sina intressen redan på ett tidigt stadium i policyprocessen. För myndigheterna gäller dessutom att i förekommande fall bli bättre på att integrera eventuella krisberedskapsenheter och EU-enheter så att man blir bättre samordnad när det gäller myndighetens

⁶⁹ Per Larsson, *Från hemvävd till invävd krisberedskap – Möjligheter och utmaningar vid en europeiserad svensk krisberedskap*, 2007.

⁷⁰ Ibid.

arbete med EU:s politikområde för skydd och beredskap. Tidigare studier har visat på brister i detta avseende.⁷¹

Oförändrade mervärden för Sverige

Lissabonfördraget påverkar inte direkt några av de existerande mervärden eller tillför några nya mervärden av EU:s samarbete inom området skydd och beredskap för svenskt vidkommande. Existerande mervärden är t.ex. att EU-samarbetet ger: 1) ett kunskaps- och erfarenhetsutbyte om hur andra stater hanterar olika frågor rörande skydd och beredskap, 2) möjlighet att ta del av EU:s forskningsanslag och forskningsresultat, 3) möjligheter till förbättrad förvarning och lägesinformation om en kris genom sammankopplingen med övrig medlemsstaters krishanteringssystem genom EU:s olika krisberedskapsstrukturer, som t.ex. deras alarm- och varningssystem och CCA, 4) möjlighet till externa resursförstärkningar vid en kris genom t.ex. EU:s gemenskapsmekanism, 5) möjlighet till förhöjd effekt av egna åtgärder genom europeisk samordning av förebyggande åtgärder och direkta krishanteringsinsatser vid gränsöverskridande kriser, 6) möjligheter att efter en kris erhålla ekonomiskt stöd för kostnaderna som följer av en kris genom EU:s solidaritetsfond.⁷²

Utformningen av den ständiga kommittén för inre säkerhet

Lissabonfördragets artikel om den ständiga kommittén för inre säkerhet (COSI/artikel 71-kommittén) är som framgått ovan vag och ofullständig och ska förhandlas klar i detalj efter att fördraget ratificerats. Från svensk sida måste man därmed bestämma sig för om kommittén ska ges en starkare eller svagare roll i fråga om ansvarsområde och arbetsuppgifter, hur den ska vara organiserad samt hur representationen i kommittén ska se ut. I sammanhanget är det speciellt viktigt att ta ställning för om och hur frågor rörande skydd och beredskap (inklusive CCA) ska behandlas inom ramen för kommitténs ansvarsområde. För det fall området skydd och beredskap ska inkluderas i kommittén, är det av stor vikt att koordinering och samordning sker inom Regeringskansliet eftersom kommitténs kompetens då kommer att omfatta flera departements ansvarsområden. Härvid berörs Justitiedepartementet och Försvarsdepartementet främst. I skrivandets stund har beredningen inom Regeringskansliet om Sveriges ståndpunkter rörande kommittén påbörjats.

⁷¹ Ibid.

⁷² Ur Solidaritetsfonden kan unionens medlemsstater efter en kris begära medel för att täcka kostnader för krisens skadeverkningar och för återbyggnadsarbetet.

Implementeringen av solidaritetsklausulen

Det är ur svensk synvinkel viktigt att i ett tidigt skede ta ställning till hur solidaritetsklausulen ska uppfattas och definieras, samt hur eventuella initiativ från andra medlemsstater gällande implementeringen av solidaritetsklausulen ska bemötas. Att sedan också identifiera likasinnade medlemsstater för att driva en gemensam linje med i frågan kan vara av betydelse. Dessutom kan solidaritetsklausulen på sikt accentuera behovet av att från svenskt håll se över förmågan att kunna ta emot hjälp vid en stor kris.

Ökat tryck på att efterskänka kostnaderna för krishanteringsstöd till andra medlemsstater

Införandet av solidaritetsklausulen, och därmed formalisering av den rådande solidaritetsprincipen om att medlemsstaterna ska hjälpa varandra vid en kris, kan eventuellt leda till att det blir svårare att från svensk sida att kräva ersättning för resurser som förmedlas genom gemenskapsmekanismen till en annan medlemsstat. Idag är den ledande principen att resurser vid en kris förmedlas till självkostnadspris, även om principen i många fall frångås och resurserna efterskänks. Med solidaritetsklausulen kan trycket inom unionen möjligen antas öka då den ledande principen istället kan bli att i en anda av solidaritet efterskänka förmedlade resurser.

Ett svenskt förhållningssätt till ”solidaritet”

Att definiera begreppet solidaritet och ge det en praktisk innebörd antas vara primärt för att man från svenskt håll ska kunna fastställa ett nationellt förhållningssätt till solidaritetsklausulen. Frågor som torde vara relevanta att diskutera inom Regeringskansliet samt mellan Regeringskansliet och berörda myndigheter är vad som ur ett svenskt perspektiv bör inbegripas i begreppet solidaritet samt vilka praktiska åtgärder som däri bör ingå. Vidare kan det även diskuteras hur Sverige ämnar visa solidaritet gentemot andra stater samt vilka förväntningar som Sverige har av andra stater vid en kris.

Ökad demokratisk kontroll – viktigare att profilera sig för de politiska partierna

Den demokratiska insikten och kontrollen över politikområdet skydd och beredskap breddas genom att riksdagen får möjlighet att yttra sig över ett lagförslag, ifråga om efterlevnad av subsidiaritetsprincipen, samt att införande av medbeslutandeprocessen gör att Europaparlamentet får delad lagstiftningsmakt med rådet. För svenska nationella partier med representanter i EU-parlamentet kan Lissabonfördraget därmed medföra att det för dessa blir viktigare att bevaka området skydd och beredskap.

Ratificerande av Lissabonfördraget - viktigt för den nya myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att följa utvecklingen inom EU

Lissabonfördraget innebär generellt sett att det blir viktigt för den nya myndigheten, MSB att förhålla sig till den utveckling som pågår inom EU på området skydd och beredskap. MSB har härvid att förhålla sig till det fortsatta arbetet med solidaritetsklausulen och den nya kommittén för inre säkerhet. En ny artikel för skydd och beredskap, som bl.a. medför en stärkt roll för kommissionen och en minskad suveränitet för medlemsstaterna på området, har även till följd att det blir än viktigare för Sverige att agera proaktivt i utformandet av politik inom skydd och beredskap. För att förmå påverka utvecklingen av området i en, för Sverige, fördelaktig riktning, kommer MSB:s stöd till Regeringskansliet i dessa frågor vara av stor vikt.

Svensk definition av ”civilskydd” behövs för att tydliggöra länken mellan den nationella och den europeiska nivån inom området skydd och beredskap

Med tanke på att det i Sverige har visat sig vara oklart hur begreppet ”civil protection” ska översättas och definieras, samt vilka uppgifter och instrument som däri inbegrips⁷³, bör det sannolikt vara av vikt att en sådan analys görs för att ett reellt inflytande på området inom EU ska vara möjligt. Avsaknaden av en tydlig svensk definition av vad som avses med den nu gängse benämningen ”civilskydd” medför att länken mellan den nationella nivån och den europeiska nivån på området inte är tydlig vilket in sin tur bidrar till svårigheter för berörda svenska myndigheter att förhålla sig till samt känna en tillhörighet till det pågående arbetet inom EU. För att Sverige ska kunna agera koordinerat och proaktivt i EU:s policyprocess samt för att kunna utöva inflytande i det fortsatta arbetet på området skydd och beredskap, bör lämpligen begreppet civilskydd ges en innehållsmässig definition och ett förtydligande.

Ett förtydligande av länken mellan Sveriges arbete inom området skydd och beredskap i EU och inom motsvarande område i andra internationella kontexter

I och med att skydd och beredskap formaliseras som ett eget område i EU, kan det vara av vikt att på en strategisk nivå tydliggöra hur Sveriges arbete inom EU förhåller sig till den motsvarande verksamheten som exempelvis bedrivs inom ramen för FN. På så sätt möjliggörs ett samlat och koordinerat svenskt förhållningssätt när det gäller skydd och beredskap inom såväl EU som FN. Mervärdet av EU:s respektive FN:s arbete på området klargörs härmed också. Givetvis kan även NATO:s arbete på området tas i beaktande.

⁷³ För en närmare diskussion kring detta se: Eva Hagström Frisell och Anna Utterström.

Bilaga 1. EU:s fördragsmässiga utveckling

Den fördragsmässiga startpunkten för dagens EU utgörs av fördraget om den Europeiska kol- och stålgemenskapen (EKSG) 1951. Detta fördrag följdes snabbt 1957 av Romfördraget om den Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG) samt av Europeiska atomenergigemenskapen (Euroatom). EEG och Euroatom bildade tillsammans med EKSG de Europeiska gemenskaperna (EG).

Under de följande decennierna utvecklades och fördjupades EG:s arbete med en gemensam inre marknad samtidigt som antalet medlemsstater växte. Problem uppstod emellertid i arbetet med den inre marknaden och för att fullborda en inre marknad med fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital så undertecknades den Europeiska enhetsakten i Luxemburg 1986. Genom den europeiska enhetsakten förbättrades de institutionella förutsättningarna för att fullborda en inre marknad. Bland annat innebar enhetsakten en övergång från i huvudsak enhällighet till kvalificerad majoritet som röstningsprincip i frågor gällande den inre marknaden.

Efter beslutet om att fullborda den inre marknaden, och en fortsatt utvidgning av medlemsstater, så beslöt EG:s medlemsstater 1990 att sammankalla två regeringskonferenser. Målet med den ena konferensen var att förhandla fram en överenskommelse om hur EG skulle gå i riktning mot en ekonomisk och monetär union. Målet med den andra konferensen var att förhandla fram en överenskommelse om hur EG skulle gå i riktning mot en politisk union. De båda regeringskonferensernas överenskommelser resulterade 1991 i Maastrichtfördraget, som trädde ikraft 1993 efter ratificeringsproblem i framför allt Danmark.

Maastrichtfördraget innebar en betydande fördjupning av medlemsstaternas samarbete genom en ny organisation, Europeiska unionen (EU). Genom EU infördes tre så kallade pelare. Den första pelaren omfattade det tidigare EG, som därtill förstärktes och utökades genom förändringar i lagstiftningsprocessen, integrering av nya politikområden och utveckling av tidigare politikområden. Den andra pelaren bestod av mellanstatligt samarbete på det utrikes- och säkerhetspolitiska området och den tredje pelaren utgjordes av mellanstatligt samarbete inom området rättsliga och inrikes frågor, vilket omfattande bland annat asyl- och invandringspolitik, tullsamarbete och polissamarbete.

Efter Maastrichtfördraget, och en fortsatt utökning av medlemsstater, inleddes på nytt 1996 en regeringskonferens med syfte att revidera EU:s institutionella arrangemang och att föra medborgarna närmare unionen. Regeringskonferensen resulterade i Amsterdamfördraget, som trädde i kraft 1999. Amsterdamfördraget

innebar en mängd förändringar på politikområden som sysselsättning, miljö, fri rörlighet för personer samt utrikes- och säkerhetspolitik. Bland annat flyttades frågor rörande asyl och invandring över till första pelaren. Amsterdamfördraget misslyckades dock att lösa rad viktiga institutionella frågor.

För att komma tillrätta med de institutionella frågor som förblivit olösta i Amsterdamfördraget inleddes på nytt en regeringskonferens år 2000 med ett fokus på de institutionella frågorna. Regeringskonferensen resulterade i Nicefördraget som trädde ikraft 2003. Nicefördraget innebar bl.a. att antalet kommissionärer på lång sikt begränsades, att några fler politikområden blev föremål för majoritetsomröstning i rådet samt att möjligheterna ökade för grupper av medlemsstater att ensamma fördjupa samarbetet på områden där inte hela EU är redo att gå vidare.

Nicefördraget förmådde emellertid inte heller den här gången lösa alla de aktuella institutionella frågorna. Stats- och regeringscheferna beslutade därför redan vid undertecknandet av Nicefördraget 2001 att en ny regeringskonferens skulle fortsätta att reformera EU för att göra unionen mer beslutsamt effektiv och mer demokratisk, inte minst med tanke på att unionen 2004 skulle utvidgas till att omfatta 25 medlemsländer. Ett så kallat ”framtidskonvent” gavs därför i uppdrag att utarbeta förslag till förändringar i EU:s existerande fördrag. På grundval av framtidskonventets förslag förhandlade medlemsstaterna ett konstitutionellt fördrag för EU som undertecknades i Bryssel 2004.

Det konstitutionella fördraget innebar i stort att det nu existerande virrvarret av fördrag som beskrivits ovan ersattes med ett samlat och förhållandevis lättbegripligt dokument bestående av tre delar som motsvar en nationell grundlag: 1) konstitutionella bestämmelser som formulerar spelreglerna i EU, så som unionens mål, befogenheter, institutioner och beslutsformer; 2) EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, som slår fast rättigheter, friheter och principer för unionens medborgare; samt 3) reglerna för det konkreta samarbetet på EU:s olika politikområden. Med ett konstitutionellt fördrag skulle EU:s indelning i tre pelare också försvinna. Det konstitutionella fördraget kan sammanfattningsvis sägas innebära ett försök att göra EU:s blandning av mellanstatliga och överstatliga element mer demokratiska, legitima och effektiva. Det konstitutionella fördraget innebar emellertid ingen radikal förändring av EU som politiskt system i riktning mot en federation, eftersom EU:s politiska maskineri förblev detsamma som tidigare.

Vid den ratificeringsprocess av det konstitutionella fördraget som följde bland EU:s medlemsstater 2005 röstades emellertid den förslagna konstitutionen ned i folkomröstningar i Frankrike och Nederländerna. Det konstitutionella fördraget kom därför aldrig att träda i kraft. Nedröstningen av det konstitutionella fördraget

kom tillfälligt att lamslå EU:s politiska liv. Diskussionerna om ett nytt reformerat EU-fördrag återupptogs dock under våren 2007 på initiativ av det tyska ordförandeskapet. I juni samma år enades EU:s stats- och regeringschefer om en kompromiss för ett nytt reformerat fördrag. Kort därefter sammankallades en ny regeringskonferens vars främsta uppgift var att göra en juridisk granskning av det nya förslaget till reformfördrag. EU:s stats- och regeringschefer enades sedan om innehållet i det nya reformfördraget i oktober 2007. Det reformerade konstitutionella fördraget undertecknades formellt i Lissabon i december 2007 och benämns därför Lissabonfördraget. Under 2008 är ska Lissabonfördraget ratificeras av EU:s medlemsländer för att kunna träda ikraft juni 2009 om alla medlemsländerna godkänner det.

Lissabonfördraget är innehållsmässigt till största delen det samma som det konstitutionella fördraget, enligt vissa bedömningar är de till ca 90 % innehållsmässigt lika. Den stora skillnaden är dock att Lissabonfördraget släpper tanken på en enda konstitutionell grundtext för hur EU ska fungera. I stället ändras de nu gällande EG och EU-fördragen. Utelämnas gör också politiskt känsliga symboler som en särskild flagga, motto och hymn för EU (även om dessa symboler i praktiken kommer att finnas kvar) samt ordet ”konstitution”.

Källa: Tallberg, Jonas, *EU:s politiska system*, Andra upplagan. Studentlitteratur, Lund 2004

Bilaga 2. Artikel 196, Civilskydd

1. Unionen ska främja samarbetet mellan medlemsstaterna i syfte att förbättra effektiviteten hos systemen för förebyggande av och skydd mot naturkatastrofer och katastrofer som orsakas av människor.

Unionens insatser syftar till att

- a) stödja och komplettera medlemsstaternas insatser på nationell, regional och lokal nivå när det gäller förebyggande av risker, beredskapen hos medlemsstaternas aktörer inom området civilskydd samt insatser vid naturkatastrofer eller av människor orsakade katastrofer inom unionen,
 - b) främja snabbt och effektivt operativt samarbete inom unionen mellan de nationellacivilskyddsorganen,
 - c) främja samstämmigheten mellan internationella åtgärder i frågor som rör civilskydd.
2. Europaparlamentet och rådet ska i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet föreskriva de åtgärder som är nödvändiga för att bidra till att förverkliga målen i punkt 1; dessa får dock inte omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagar och andra författningar.

Källa: Europeiska unionens officiella tidning nr C 115, 09/05/2008, artikel 196.

Bilaga 3. Artikel 222, Solidaritetsklausulen

1. Unionen och dess medlemsstater ska handla gemensamt i en anda av solidaritet om en medlemsstat utsätts för en terroristattack eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor. Unionen ska mobilisera alla instrument som står till dess förfogande, även de militära resurser som medlemsstaterna tillhandahåller, för att
 - a) förhindra terroristhot på medlemsstaternas territorier,
 - skydda de demokratiska institutionerna och civilbefolkningen från en eventuell terroristattack,
 - bistå en medlemsstat på dess territorium på begäran av dess politiska myndigheter vid en terroristattack,
 - b) bistå en medlemsstat på dess territorium på begäran av dess politiska myndigheter vid en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor.
2. Om en medlemsstat utsätts för en terroristattack eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor, ska de andra medlemsstaterna lämna bistånd på begäran av den drabbade medlemsstatens politiska myndigheter. Medlemsstaterna ska i detta syfte samordna sina åtgärder inom rådet.
3. Närmare bestämmelser för hur unionen ska genomföra denna solidaritetsklausul ska anges i ett beslut som antas av rådet på gemensamt förslag av kommissionen och unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik. Om detta beslut har försvarsmässiga konsekvenser, ska rådet besluta i enlighet med artikel 31.1 i fördraget om Europeiska unionen. Europaparlamentet ska underrättas. Rådet ska, inom ramen för denna punkt och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 240, biträdas av kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik, med stöd av de strukturer som utvecklats inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken, och av den kommitté som avses i artikel 71, vilka i förekommande fall ska lägga fram gemensamma yttranden för rådet.
4. Europeiska rådet ska, för att unionen och dess medlemsstater ska kunna handla effektivt, regelbundet utvärdera de hot som unionen utsätts för.

Källa: Europeiska unionens officiella tidning nr C 115, 09/05/2008, artikel 222.

Bilaga 4. Politikområdet skydd och beredskap och kopplingar till andra politikområden

Politikområdet skydd och beredskap har som ett resultat av en alltmer ökande sektorsövergripande krisberedskap inom EU också mer eller mindre tydliga kopplingar till andra politik- och sakfrågeområden inom unionen. Ett antal viktiga sådana kopplingar ska här redovisas. En grov uppdelning görs härvid för politikområden med fokus på åtgärder inom respektive utanför unionens gränser. I det senare fallet diskuteras också mer allmänt unionen som aktörer utanför dess gränser i ett skydd och beredskapsperspektiv.

Skydd och beredskapsåtgärder inom unionens gränser

Området för frihet, säkerhet och rättvisa

Politikområdet skydd och beredskap har betydande kopplingar till unionens område för ”frihet, säkerhet och rättvisa”. Betydelsen av området skydd och beredskap vid skapandet av ett område för frihet, säkerhet och rättvisa är särskilt tydligt när det gäller antiterrorism. Bekämpande av terrorism har sin grund i området för polisiärt och rättsligt samarbete, men inbegriper ett stort antal av EU:s andra politikområden. EU:s så kallade *Haag program*⁷⁴ utgör för närvarande ett allmänt ramverk för unionens utveckling av politik inom det rättsliga och polisiära området. Även om skydd och beredskap inte direkt omnämns i Haagprogrammet så är där skrivningar om säkerhetsfrågor i programmet som inkluderar aspekter av skydd och beredskap. Till exempel så fastställs det att alla maktmedel som EU har till sitt förfogande ska användas på ett samordnat sätt för att inom unionen etablera ett område för frihet, säkerhet och rättvis, vilket även inkluderar området skydd och beredskap.

Arbetet mot terrorism fastläggs i EU:s särskilda strategi för bekämpande av terrorism: ”The European Union Counter-Terrorism Strategy”⁷⁵. Det övergripande målet med denna strategi är att bekämpa terrorism globalt, med respekt för mänskliga rättigheter, för att på så sätt göra Europa till ett tryggare ställe samt till ett område av frihet, säkerhet och rättvisa. Arbetet med strategin ska härvid vägledas av fyra aspekter: att förebygga, skydda, ansätta och att ingripa. Området

⁷⁴ The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union, 16054/04, Brussels, 13 December, 2004.

⁷⁵ The European Union Counter-Terrorism Strategy, 14469/4/05, Brussels, 30 November, 2005.

skydd och beredskap berörs i första hand när det gäller att ingripa; närmare bestämt att hantera och reducera konsekvenserna av ett terroristattentat genom att förbättra förmågan att koordinera insatser och återgången till en normalsituation.

Gemenskapsmekanismen för skydd och beredskap utgör en viktig resurs vid ett eventuellt terroristattentat. Som ett led att stärka EU:s förmåga att bekämpa terrorism har dessutom kommissionen haft en ambition att allmänt stärka området skydd och beredskap.⁷⁶

Området miljö och hälsa

Politikområdet skydd och beredskap har vissa kopplingar till såväl politikområdet hälsa samt miljö när det gäller hantering av katastrofer och de eventuella epidemier som kan följa i spåren av dessa. Till saken hör också att skydd och beredskapsfrågor har sin hemvist i DG Miljö.

Skydd och beredskapsåtgärder utanför unionens gränser

Området humanitärt bistånd

EU ger humanitärt bistånd till tredje land vid större kriser och katastrofer. Det humanitära biståndet hanteras av EU:s biståndskontor ECHO (European Community Humanitarian Office). Det operativa biståndsarbetet sker genom ett nätverk av på fältet verksamma samarbetspartner som t.ex. olika FN-organ, Röda Korset och andra icke-statliga hjälporganisationer. Insatser och resurser från området skydd och beredskap spelar i många fall en viktig stödjande roll för unionens humanitära biståndsinsatser. Det genom att bistå med logistiskt stöd i form av transporter, kommunikationsutrustning, tält och annan utrustning för flyktingläger m.m. Men insatser och resurser från området skydd och beredskap vid humanitära insatser är emellertid långtifrån oproblematiskt. Det beroende på att ECHO vanligen ställer sig tveksamma till att finansiera och bruka statliga skydd och beredskapsresurser i samband med politiskt oberoende humanitära insatser. Det har framhållits att inrättandet av EU:s gemenskapsmekanism för skydd och beredskap skulle främja och underlätta unionens bruk av skydd och beredskapsresurser i samband med humanitära insatser.⁷⁷ Tills nu har emellertid inga skydd och beredskapsinsatser från medlemsstaternas sida finansierats via ECHO. Vissa medlemsstater är även tveksamma till att stärka gemenskapsmekanismens roll för insatser i tredje land. Det eftersom man befarar att det skulle kunna leda till en rollkonflikt med FN:s insatser. Sammanfattningsvis

⁷⁶ Draft Council conclusions on strengthening the overall Civil Protection Capacity in the European Union, 11549/04, Brussels, 19 July 2004

⁷⁷ Larsson, Per och Helén Jarlsvik (2005), *Räddningsverket och Europeiska Unionen – En kartläggning av Räddningsverkets EU-frågor*, FOI MEMO 1405, juli 2005.

finns det viktiga kopplingar mellan ECHO:s roll att finansiera humanitära biståndsinsatser och området skydd och beredskap inom DG Miljö, men fortfarande saknas det utarbetade former för samarbete mellan ECHO och DG Miljö och skydd och beredskap.

Området säkerhets- och försvarspolitik (ESFP)

Politikområdet skydd och beredskap har kopplingar till ESFP genom att olika former av resurser (personal och materiel) inom området vid behov kan användas inom ramen för ESFP-insatser. Gemenskapsmekanismen har också tillgång till en databas med militära resurser som medlemsstaterna listat som tillgängliga för att i värsta fall kunna utnyttjas vid insatser inom området för skydd och beredskap.

Området för konsulärtsamarbete

Politikområdet skydd och beredskap har vissa kopplingar till det diplomatiska och konsulära området vid händelse av större katastrofer i tredje land. Att kunna ge diplomatiskt och konsulärt stöd till unionens medborgare vid katastrofer i tredje land har blivit allt viktigare för EU i skenet av bland annat tsunamikatastrofen. Det finns bland annat gemensamma konsulära riktlinjer för hur medlemsstaternas beskickningar i tredje land ska agera vid kris och katastrofer. Dessa riktlinjer innefattar t.ex. samarbete kring evakuering av EU-medborgare. Vid katastrofer i tredje land kan gemenskapsmekanismen användas genom att bland annat skicka bedömningsteam till katastrofområdet som kan bidra med beslutsunderlag för eventuella evakueringsinsatser av unionsmedborgare.

Lissabonfördraget och EU:s externa åtgärder

Ett framträdande mål i Lissabonfördraget är att stärka EU:s roll på den globala arenan och ge unionen en enhetlig röst i dess externa relationer. I detta syfte introducerar Lissabonfördraget ett nytt kapitel ”Allmänna bestämmelser om Unionens yttre åtgärder med två nya artiklar som bland annat klargör att:

”Unionen ska utforma och föra en gemensam politik och vidta åtgärder samt verka för att säkerställa en hög grad av samarbete inom alla områden för internationella förbindelser för att bistå befolkningar, länder och regioner som drabbas av naturkatastrofer eller katastrofer orsakade av människor”⁷⁸

⁷⁸ Europeiska unionens officiella tidning nr C 115, 09/05/2008, avdelning V ”Allmänna bestämmelser om Unionens yttre åtgärder och särskilda bestämmelser om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken”, kapitel 1 ”Allmänna bestämmelser om Unionens yttre åtgärder”, artikel 21:2g.

Denna formulering är värd att notera i förhållande till området skydd och beredskap. Formuleringen kan sägas möjliggöra en närmare koordinering mellan bland annat området humanitärt bistånd, den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken samt området skydd och beredskap när det gäller EU:s externa åtgärder. De nya artiklarna kan också kopplas samman med frågan om artikel 196 om civilskydd ger kommissionen legal grund att ta initiativ i frågor rörande skydd och beredskapsåtgärder i tredje land. För närvarande verkar där finnas en skiljelinje mellan kommissionen och vissa medlemsstater i denna fråga. Som tidigare nämnts så presenterade kommissionen i mars 2008 ett meddelande med titeln: "*A coordinated and stronger EU disaster response capacity at home & abroad*". I meddelandet förslås bland annat att EU:s förmåga att ge stöd i fråga om skydd och beredskap bör stärkas både innanför och utanför unionens gränser.⁷⁹ Även om meddelandet inte har någon rättslig status så indikerar det att kommissionen har ambitionen att lägga fram förslag som har konsekvenser för EU:s externa relationer, t.ex. avseende strategisk samordning, även om artikel 196 inte uttryckligen ger kommissionen någon sådan befogenhet. I vissa fall uttrycks en viss tveksamhet till att stärka unionens skydd och beredskapsrelaterade insatser i tredje land eftersom det befaras att dessa kan komma att konkurrera med insatser inom FN och/eller NATO:s ram.⁸⁰

EU blir genom Lissabonfördraget en juridisk person i de externa relationerna. Att EU blir en juridisk person antas främja effektivitet och samordning mellan de olika policyområden som har en extern dimension. I teorin blir det nu också möjligt att inom unionen ställa upp övergripande gemensamma långsiktiga mål för alla de politikområden som har en extern dimension, d.v.s. utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik, skydd och beredskap, humanitärt bistånd, internationella avtal och utrikesrepresentationer etc. När det gäller EU:s externa åtgärder så medför Lissabonfördraget också att det inrättas en hög representant för EU:s utrikes- och säkerhetspolitik samt att det inrättas en särskild "utrikes-tjänst" för unionen⁸¹.

⁷⁹ European Commission, Communication: A coordinated and stronger EU disaster response capacity at home & abroad, IP/08/385, Brussels 5th March 2008.

⁸⁰ Tjeckiens EU-representation i Bryssel, 2007, Tjeckiens Inrikesministerium, 2007.

⁸¹ Europeiska unionens officiella tidning nr C 115, 09/05/2008, avdelning III "Institutionella bestämmelser", Artikel 27:3.

Bilaga 5. Artikel 71, Ständig kommitté för inre säkerhet

En ständig kommitté ska inrättas i rådet för att se till att det operativa samarbetet inom unionen främjas och förstärks i frågor som rör den inre säkerheten. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 240 ska den främja samordningen av de åtgärder som vidtas av medlemsstaternas behöriga myndigheter. Företrädare för unionens berörda organ och byråer får medverka i kommitténs arbete. Europaparlamentet och de nationella parlamenten ska informeras om arbetet.

Källa: Europeiska unionens officiella tidning nr C 115, 09/05/2008, artikel 71.

Bilaga 6. Det institutionella ramverket enligt Lissabonfördraget

Det Europeiska rådet

Det Europeiska rådet omfattar medlemsstaternas stats- och regeringschefer samt kommissionens ordförande. Europeiska rådets möten kallas oftast för EU:s toppmöten och äger formellt rum två gånger om året. Därutöver hålls informella möten cirka två till tre gånger om året. Det Europeiska rådet utgör inte en del av EU:s ordinarie beslutsprocess. Istället syftar det Europeiska rådets möten till att anta strategier, deklARATIONER och riktlinjer som på olika sätt inriktar och samordnar EU:s framtida utveckling och som sammanfattas i så kallade ”rådsslutsatser”. Dessa strategier och riktlinjer leder dock ofta till konkreta förslag från kommissionen och senare till beslut i rådet. Europeiska rådets möten ska enligt Lissabonfördraget ledas av en permanent ordförande. Ordförande väljs av det Europeiska rådet genom kvalificerad majoritet för en period av två och ett halvt år, med möjlighet till förlängning ytterligare högst en period. Rollen för det Europeiska rådets ordförande består i⁸²:

- att leda arbetet i det Europeiska rådet,
- att förbereda och säkerställa kontinuitet i det Europeiska rådets arbete i samarbete med ordförande för kommissionen och den allmänna råds-konstellationen⁸³,
- att sträva efter och främja samstämmighet och konsensus mellan Europeiska rådets medlemsstater,
- att efter varje möte med det Europeiska rådet sammanställa och presentera en rapport från mötet för Europaparlamentet,
- att företräda EU internationellt inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP), dock utan att inkräkta på befogenheterna för den nyinrättade höga representanten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik samt för kommissionens vice ordförande.⁸⁴

⁸² Europeiska unionens officiella tidning nr C 115, 09/05/2008, avdelning III ”Institutionella bestämmelser”, artikel 15:6.

⁸³ Rådet i konstellationen allmänna frågor kommer att kopplas från rådet i konstellationen yttre förbindelser. Detta diskuteras närmare under rubriken ”Rådet”.

⁸⁴ Den höge representanten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken beskrivs närmare under rubriken ”Rådet”.

Effekter av Lissabonfördraget

Genom Lissabonfördraget blir Europeiska rådet för första gången en ordinarie-fördragsfäst EU-institution med ett eget sekretariat och säte likt t.ex. kommissionen och rådet. Tidigare har det Europeiska rådet endast ansetts existera när stats- och regeringscheferna har varit samlade för överläggningar i detta forum. Det Europeiska rådets nuvarande system med ett roterande sex månaders ordförandeskap mellan medlemsstaterna ersätts dessutom med en vald ordförande. Denna ordförande brukar slarvigt benämnas EU:s ”president”. Reformen med en vald ordförande ska ses i ljuset av de svagheter som medlemsstaterna uppfattar att systemet med ett roterande ordförandeskap medför. Den huvudsakliga svagheten anses vara bristen på mandat för ordförandeskapet och bristen på kontinuitet när ordförandeskapet exempelvis ska företräda EU externt. En annan svaghet är att avsaknaden av kontinuitet i ordförandeskapet försvårar ett samlat handlande från unionens sida. Lissabonfördragets reformering av ordförandeskapet ska därför ses som en strävan att skapa ett starkare och mer varaktigt ledarskap av Europeiska rådet och unionen. *Förändringarna av Europeiska rådet till följd av Lissabonfördraget kan dock inte antas ha några konsekvenser för politikområdet skydd och beredskap.*

Kommissionen

Kommissionen ska främja unionens allmänna europeiska intressen och härvid ta de initiativ som krävs. Kommissionen ska stå fri från de olika medlemsstaternas särintressen. Kommissionens legitimitet baseras således på dess oberoende i förhållande till medlemsstaterna samt på expertkunskap inom EU:s olika politikområden. Kommissionens uppgifter är främst:

- att förbereda och initiera ny lagstiftning för EU,
- att leda verkställigheten och säkerställa efterlevnaden av EU:s gemensamma lagstiftning samt
- att förvalta EU:s budget.

Arbetet i kommissionen är uppdelat mellan 27 kommissionärer, en från varje medlemsstat. Varje kommissionär är ansvarig för olika politikområden, till exempel området för frihet, rättvisa och säkerhet samt humanitärt bistånd. Enligt Lissabonfördraget kommer antalet kommissionärer 2014, efter valet till Europaparlamentet, att reduceras till 2/3 av antalet medlemsstater. Efter 2014 kommer ett särskilt rotationsförfarande för kommissionärsposterna att tillämpas. Den innebär att varje medlemsstat var tredje mandatperiod för kommissionen inte kommer att ha en kommissionär. Rotationsförfarandet baseras på två grundprinciper: medlemsstaterna ska behandlas likvärdigt och kommissionens samman-

sättning ska spegla medlemsstaternas demografiska och geografiska spännvidd. Enligt Lissabonfördraget kan det Europeiska rådet genom ett enhälligt beslut förändra antalet kommissionärer i kommissionen.⁸⁵

Kommissionens arbete leds och samordnas av dess ordförande som också beslutar om hur arbetsfördelningen och ansvarsområden mellan de olika kommissionärerna ska se ut. Enligt Lissabonfördraget utser Europaparlamentet på förslag från Europeiska rådet kommissionens ordförande. Lissabonfördraget anger även att den höga representanten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ska vara kommissionens vice ordförande med ansvar för kommissionens externa internationella relationer. Kommissionen stöds av en stor administration som är uppdelad i olika generaldirektorat (Directorates Generals, DG) med ansvar för ett specifikt politikområde. Varje kommissionär är ansvarig för ett eller flera DG.

Frågor rörande skydd och beredskap handhas inom kommissionens generaldirektorat för miljö som således har ansvar för att utveckla medlemsstaternas samarbetet kring skydd och beredskap. Det återstår dock att se var ansvaret för skydd och beredskap kommer att ligga efter 2014 när antalet kommissionärer reduceras. Den historiska orsaken till att skydd och beredskap handhas av GD miljö är att samarbetet kring skydd och beredskap från början var fokuserat på handhavande av olika former av naturkatastrofer och oljesanering till havs. Idag har som tidigare framgått fokus för området skydd och beredskap vidgats. Numera ses skydd och beredskap även som ett instrument för bland annat EU:s bekämpande av terrorism och inom ESFP.

Under varje generaldirektorat i kommissionen finns det olika kommittéer som bistår kommissionen i dess arbete att säkerställa verkställigheten av EU:s beslut. Dessa kommittéer benämns oftast med ett gemensamt namn för EU:s ”kommittologi”. Kommittéerna omfattar representanter från varje medlemsstat och en representant från kommissionen som också är kommitténs ordförande. Kommittéerna tjänar som ett forum för ömsesidigt kontroll från medlemsstaternas respektive kommissionens sida. Kommittéerna ger kommissionen möjlighet att övervaka hur medlemsstaterna verkställer och efterlever EU:s fattade beslut och medlemsstaterna ges en viss kontroll över kommissionens åtgärder för hur verkställigheten av besluten ska ske.

⁸⁵ Europeiska unionens officiella tidning nr C 115, 09/05/2008, avdelning III ”Institutionella bestämmelser”, artikel 17.

Institutionella krisberedskapsstrukturer inom kommissionen med kopplingar till skydd och beredskap

Idag finns det inom kommissionen olika sektorsöverskridande krisberedskapsstrukturer och arrangemang med kopplingar till politikområdet skydd och beredskap som kortfattat ska beskrivas nedan. Dessa institutionella strukturer är dock inte stadfästa i Lissabonfördraget. Förutom gemenskapsmekanismen och dess övervaknings- och informationscentrumet för skydd och beredskap, som omnämns i kapitel 2, finns inom kommissionen även följande strukturer som kommer att beskrivas härnäst.

ARGUS – ett sektorsövergripande varningssystem

Kommissionen har över åren utvecklat olika varningssystem (rapid alert systems, RAS) så att unionen bättre och snabbare ska kunna hantera olika hot och kriser. Dessa varningssystem har enskilt utvecklats inom olika sektorer och politikområden som t.ex. skydd och beredskap, smittskydd, livsmedel och foder. För att bättre kunna hantera sektorsövergripande hot och kriser införde kommissionen 2005 ett allmänt sektorsövergripande varningssystem kallat ARGUS. Idag länkar ARGUS samman åtta av de existerande varningssystemen (ca 15 system totalt) samtidigt som dessa varningssystem behåller sin sektorsvisa funktion. Utöver att vara ett sektorsövergripande varningssystem utgör även ARGUS basen för informationsdelning och samordning mellan de olika generaldirektoraten och andra organ inom kommissionen vid en sektorsövergripande krissituation. ARGUS är vid en sådan krissituation också verksamhetsmässigt kopplat till kommissionens interna kriskoordineringscentra.

CCC – kommissionens interna kriskoordineringscentra

Kommissionen har inrättat ett internt kriskoordineringscentra (Crisis Coordination Centre, CCC) med ett särskilt ledningsrum som ska aktiveras vid en större kris och katastrof, framförallt sektorsövergripande sådan, som kräver hantering från kommissionens sida. I kriskoordineringscentrat ska representanter från olika berörda delar av kommissionen kunna samlas för att gemensamt övervaka händelseutvecklingen, ha överläggningar och samordna sina åtgärder.

Effekter av Lissabonfördraget

Lissabonfördraget medför för det första att antalet kommissionärer från år 2014 kommer att reduceras, varje medlemsstat kommer då inte att ha en kommissionär i kommissionen. För det andra kommer processen att välja ordförande för kommission i begränsad utsträckning förändras genom att Europaparlamentet ges en något större formell roll i processen. Före Lissabonfördraget nominerade Europeiska rådet genom kvalificerad majoritet kommissionens ordförande, som

sedan accepterades eller inte av Europaparlamentet. I och med Lissabonfördraget är det istället formellt Europaparlamentet som utser kommissionens ordförande efter förslag från Europeiska rådet.⁸⁶

För det tredje skapas det en direkt länk mellan valet av Europaparlament och valet av ordförande för kommissionen. Det genom att det Europeiska rådet ska beakta utfallet av valet av Europaparlament vid dess förslag av kandidat till ordförande för kommissionen⁸⁷. Även om det handlar om en begränsad reform kan den leda till en närmare koppling mellan kommissionens ordförande och den ideologiska majoriteten i Europaparlamentet, vilket i sin tur kan leda till att Europeiska rådet får mindre kontroll över valet av kommissionsordförande.

Ett möjligt scenario härvid är att en partigrupp i Europaparlamentet i dess nationella valkampanjer kan knyta en särskild person till sig som kandidat till ordförande för kommissionen. Om sedan partigruppen i fråga går segrande ur valet till Europaparlamentet kan det vara svårt för Europeiska rådet att inte föra fram denna person som kandidat för ordförandeposten i kommissionen. Vad som då kan uppstå är en möjlig ökad politisering av valet av kommission och dess ordförande, som i sin tur kan leda till att kommissionens legitimitet som partipolitiskt oberoende institution undergrävs.

För det fjärde har Lissabonfördraget ingen direkt påverkan på de icke-fördragsfästa krisberedskapsstrukturer rörande skydd och beredskap som är institutionellt förankrade i kommissionen. Men denna slutsats är till viss del beroende av hur utformningen av Lissabonfördragets inrättande av en ständig kommitté för inre säkerhet kommer att utformas.

Förändringarna i kommissionen till följd av Lissabonfördraget antas inte ha några direkta konsekvenser för området skydd och beredskap.

Rådet

Rådet företräder medlemsstaternas regeringar genom dess olika fackministrar, t.ex. jordbruksministrarna. Vilken minister som ska företräda en medlemsstats regering i rådet avgörs av vilken fråga och politikområde som är på rådets dagordning. Är det jordbruksfrågor som står på dagordning så företräds

⁸⁶ Europeiska unionens officiella tidning nr C 115, 09/05/2008, avdelning III ”Institutionella bestämmelser”, artikel 17:7.

⁸⁷ Europeiska unionens officiella tidning nr C 115, 09/05/2008, avdelning III ”Institutionella bestämmelser”, artikel 17:7.

regeringarna av dess jordbruksminister etc. Rådet är EU:s högsta beslutande organ. Rådet har enligt Lissabonfördraget främst följande uppgifter⁸⁸:

- att fatta beslut om EU:s lagstiftning,
- att utveckla GUSP,
- att samordna det polisiära och rättsliga samarbetet inom EU,
- att tillsammans med Europaparlamentet sluta internationella avtal
- att tillsammans med Europaparlament fastställa EU:s budget.

Enligt Lissabonfördraget leds rådet (med undantag för det nyinrättade rådet för yttre förbindelser som ska kommenteras särskild nedan) av ett ordförandeskap som utgörs av en medlemsstats regering. Ordförandeskapet roterar varje halvår i enlighet med ett förbestämt schema. Ordförandeskapets uppgift är att leda arbetet i rådet och rådssekretariatets arbete, vilket svarar för rådets administration. Ordförandeskapet har också till uppgift att företräda rådet i förhållande till andra EU-institutioner.

Frågor rörande området skydd och beredskap hanteras antingen i rådet för rätts- och inrikesfrågor som inbegriper medlemsstaternas justitie- och/eller inrikesministrar. Rådets möten ska enligt Lissabonfördraget vara uppdelade i två sessioner. Den första sessionen, som omfattar diskussioner och omröstning gällande ny lagstiftning, ska vara öppen för att främja den demokratiska insynen i rådets arbete. Medan den andra sessionen, rörande diskussioner om frågor av icke lagstiftande karaktär, däremot ska vara sluten⁸⁹.

Rådet stöds av *COREPER*, de ständiga representanternas kommitté, som utgörs av medlemsstaternas EU-ambassadörer och leds av EU-ambassadören från det land som för tillfället är ordförande i EU. *COREPER* har ansvar för att förbereda arbetet inför rådets olika ministerkonstellationer. *COREPER* stöds i sin tur av kommittéer och arbetsgrupper, som har ansvar för att på en ”teknisk nivå” förbereda olika sakfrågor inom EU:s olika politikområden. Dessa kommittéer och arbetsgrupper utgörs av företrädare från medlemsstaternas regeringar. Tjänstemän från kommissionen deltar också vid deras möten. *COREPER* kan också vid behov inrätta arbetsgrupper av ad hoc karaktär om en fråga inte lämpar sig hanteras av de mer permanenta arbetsgrupperna.

Rådets arbetsgrupp för frågor inom politikområdet skydd och beredskap benämns *PROCIV* och sammanträder ca en gång i månaden. *PROCIV* arbetar som framgått tidigare på mandat för rådet för rätts- och inrikesfrågor och

⁸⁸ Europeiska unionens officiella tidning nr C 115, 09/05/2008, avdelning III ”Institutionella bestämmelser”, artikel 16.

⁸⁹ Europeiska unionens officiella tidning nr C 115, 09/05/2008, avdelning III ”Institutionella bestämmelser”, artikel 16:8.

rapporterar till rådet genom COREPER. Arbetsgruppens roll är således bland annat att diskutera lagförslag och meddelanden från kommissionen och i förekommande fall ge svar i form av utkast till rådsslutsatser eller utkastaresolutioner. PROCIV kan också ge kommentarer till politiska dokument som vanligen initierats av ordförandeskapet eller att avge kommentarer och åsikter till andra rådsarbetsgrupper och kommittéer i sektorsövergripande frågor. PROCIV inrättades ursprungligen som en ad hoc arbetsgrupp och dess mandat är inte formellt definierat utan utvecklats genom praxis. PROCIV och dess mandat är således inte stadfäst i Lissabonfördraget.

Enligt Lissabonfördraget leds rådet (rådskonstellationen) för yttre förbindelser av en nyinrättad *hög representant för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken*, som kommer att beskrivas nedan.⁹⁰

Institutionella krisberedskapsstrukturer inom rådet med kopplingar till skydd och beredskap

Idag finns det i rådet två sektorsövergripande krisberedskapsstrukturer med koppling till skydd och beredskap. Dels ett särskilt kriskoordineringsarrangemang benämnt CCA (Crisis Coordination Arrangements) och dels EU:s omvärldsbevakningscentra SITCEN (Situation Centre) som är placerat i rådssekretariatet. Vare sig CCA eller SITCEN är stadfästa i Lissabonfördraget.

EU:s kriskoordineringsarrangemang på hög politisk nivå – CCA

CCA är ett sektorsövergripande ad hoc baserat kriskoordineringsarrangemang på Coreper-nivå. Den är mellanstatlig till sin karaktär och förändrar inte några maktförhållanden mellan EU och medlemsstaterna eller mellan unionens institutioner. CCA är tänkt att aktiveras först vid mycket allvarliga och storskaliga kriser innan och utanför unionens gränser och som drabbar ett flertal medlemsstater samtidigt. CCA är även tänkt att underlätta en gemensam europeisk krislägesbild, samordning av information till medborgare och media samt vid behov beslut om samordning av nationella krishanteringsåtgärder.

I centrum för CCA står en särskild kriskoordineringsgrupp benämnd ”Crisis Steering Group. Denna kriskoordineringsgrupp har till uppgift att vara ett beredningsorgan till COREPER och därvid söka underlätta en gemensam förståelse av krisen och ta fram förslag hur man från unionens sida ska hantera situationer. Gruppen omfattar ordförandeskapets EU-ambassadör som leder gruppen, kommissionens ordförande, rådets höge representant för den gemensamma

⁹⁰ Europeiska unionens officiella tidning nr C 115, 09/05/2008, avdelning III ”Institutionella bestämmelser”, artikel 18.

utrikes- och säkerhetspolitiken och EU-ambassadörerna från av krisen drabbade medlemsstater. Kriskoordineringsgruppen har för egen del stöd av en expertstödgrupp med sakterter från bland annat kommissionen och medlemsstaterna. Huruvida den enligt Lissabonfördraget nya ordföranden för Europeiska rådet ska ta plats i kriskoordineringsgruppen är en fråga som fortfarande är obesvarad.

EU:s omvärldsbevakningscentra – SITCEN

I rådets sekretariat har EU ett omvärldsbevakningscentra som vanligen i kortform benämns SITCEN. SITCEN:s uppgift är att dygnet runt övervaka och bedöma händelser och situationer i världen med fokus på säkerhetspolitiska konflikt-härdar, terrorism och spridning av massförstörelsevapen. SITCEN utgörs i huvudsak av underrättelseexperter från medlemsstaterna. SITCEN är kopplad till medlemsstaternas civila och militära underrättelse- och säkerhetstjänster. SITCEN inrättades ursprungligen för att stödja EU:s säkerhets- och försvarspolitik, men har över tiden fått ökad betydelse även vad gäller unionens inre säkerhet likväl som det har ansvar för inlarmning och lägesbildsfunktion vid aktivering av CCA.

Förändringar som en följd av Lissabonfördraget

Enligt Lissabonfördraget kommer det idag existerande rådet för allmänna frågor och yttre relationer (GAERC) att som framgick ovan att delas upp i ett råd för allmänna frågor och ett råd för yttre relationer. Den höge representanten för utrikes frågor och säkerhetspolitik kommer att vara ordförande och leda rådet för yttre relationer. Vidare kommer rådet framöver att stödjas i frågor rörande unionens inre säkerhet av den ovan nämnda nyinrättade kommittén för inre säkerhet. Denna kommitté kan möjligen ses som ett komplement till den redan existerande kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik som ger stöd i frågor rörande unionens yttre säkerhet. Lissabonfördraget innebär att rådets arbete blir mer transparent för unionens medborgare genom att rådsmötena delas upp i två sessioner, där den första sessionen blir öppen för offentlig insikt. Förändringarna inom rådet till följd av Lissabonfördraget antas inte ha några direkta konsekvenser för området skydd och beredskap eller de krisberedskapsrelaterade strukturer som är institutionellt placerade i rådet, dvs. CCA och SITCEN. Denna slutsats är dock likt med fallet med kommissionens ARGUS och CCC, beroende av hur kommittén för inre säkerhet i slutändan kommer att utformas.

En hög representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik

Den höge representanten för utrikes frågor och säkerhetspolitik utses av det Europeiska rådet genom kvalificerade majoritet och med godkännande av kommissionens ordförande. Enligt samma procedur kan den höge representantens ämbetsperiod avslutas. Den höge representantens uppgift är⁹¹:

- att ha ett övergripande samordningsansvar för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP), inklusive ESRP, med befogenhet att ta egna initiativ på området,
- att representera EU i dess relationer med tredje land och att säkerställa samstämmighet i unionens yttre förbindelser,
- att vara kommissionens vice ordförande,
- att på regelbunden basis ha kontakt med Europaparlamentet.

Den höge representanten och tillika kommissionens vice ordförande har således en trefaldig roll: att representera rådet i utrikes- och säkerhetsfrågor, att vara kommissionär för unionens yttre förbindelser samt att vara kommissionens vice ordförande. Denna reformering av det utrikes- och säkerhetspolitiska området inom EU syftar till att åstadkomma en tydligare och mer sammanhållen linje i EU:s relationer med tredje land och med internationella organisationer

Den höge representanten ska i sitt arbete erhålla stöd från en särskild europeisk avdelning för yttre åtgärder, även kallad "utrikestjänst". Denna utrikestjänst ska bestå av tjänstemän från rådssekretariatet, kommissionen och från medlemsstaternas utrikesdepartement. "Utrikestjänsten" ska arbeta i nära samarbete med medlemsstaternas utrikesdepartement. I Lissabonfördraget fastställs det emellertid inte hur "utrikestjänsten" ska vara organiserad, dess precisa sammansättning, dess storlek etc. I stället fastställs det att rådet på förslag från HR/VP framöver ska fatta beslut om den närmare utformningen av "utrikestjänsten".⁹²

Förändringar som en följd av Lissabonfördraget

Enligt Lissabonfördraget får den höge representanten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och tillika vice ordföranden för kommissionen den samlade rollen att representera EU i dess yttre relationer. Slarvigt uttryckt brukar det heta att EU får en gemensam "utrikesminister". Det innebär att den nu

⁹¹ Europeiska unionens officiella tidning nr C 115, 09/05/2008, avdelning III "Institutionella bestämmelser", Artikel 18.

⁹² Europeiska unionens officiella tidning nr C 115, 09/05/2008, avdelning III "Institutionella bestämmelser", Artikel 27:3

rådande ordningen med olika representanter för EU i dess yttre relationer avskaffas. Dessa representanter är för närvarande: kommissionens ordförande, kommissionären för yttre relationer, den medlemsstat som har ordförandeskapet och den höge representanten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och tillika rådets generalsekreterare (HG/SR). Enligt Lissabonfördraget kommer ämbetet som rådets generalsekreterare att skiljas från det nya ämbetet som hög representant för.

Europaparlamentet

Europaparlamentet är den enda av unionens institutioner som direkt väljs genom allmänna val i medlemsstaterna, vilket sker vart femte år. Parlamentarikerna är uppdelade i sju olika politiska grupperingar efter ideologisk hemvist. Parlamentets beslutsförberedande arbete sker i olika kommittéer som har ansvar för olika politikområden.

- att tillsammans med rådet granska och fatta beslut om lagförslag från kommissionen,
- att godkänna kommissionens ordförande och kommissionen i dess helhet samt att övervaka kommissionens arbete,
- att godkänna internationella avtal och nya medlemsländer
- att tillsammans med rådet godkänna EU:s budget.

Förändringar som en följd av Lissabonfördraget

Enligt Lissabonfördraget får Europaparlamentet en utökad beslutskompetens genom den så kallade medbeslutandeproceduren blir det ordinarie lagstiftningsförfarandet inom EU, med undantag för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Vidare kommer enligt Lissabonfördraget Europaparlamentet, som tidigare framgått att *välja* kommissionens ordförande i stället för att som hittills endast *godkänna* ordföranden. Härvid ska Europaparlamentet beakta valresultatet till parlamentet. Avslutningsvis innebär Lissabonfördraget att antalet parlamentariker i Europaparlamentet begränsas till 750 plus dess ordförande samt varje medlemsstat kan ha högst 96 och lägst parlamentariker. Sverige kommer att få 19 istället för 20 parlamentariker.⁹³

För området skydd och beredskap är Europaparlamentet som jämställd beslutsfattare med rådet av betydelse. Detta förtydligas i kapitel 4.

⁹³ Europeiska unionens officiella tidning nr C 115, 09/05/2008, avdelning III ”Institutionella bestämmelser”, artikel 14.

Underlag

Fördragstexter (m.m.)

Europafördrag (1999), Stockholm: Nordstedts Juridik AB.

Europeiska konventet om EU:s framtid, Ds 2003:58, Utrikesdepartementet.

Europeiska unionens officiella tidning, C115, 09/05/2008 (svensk utgåva).

Konsoliderade versioner av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

(<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:SV:HTML>)

Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa, Ds 2004:52 (del 1-4), Regeringskansliet, Utrikesdepartementet 2004.

Lissabonfördraget, Ds 2007:48, Statsrådsberedningen, 2007.

Lissabonfördraget. Konsoliderad version av EU:s fördrag, SIEP, Regeringskansliet, SNS:s förlag. SNS-förlag, Stockholm 2008.

EU-dokument

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

Declaration on combating terrorism, Brussels 25 March, 2004.

European Parliament, European Parliament resolution of 4 September 2007 on this summer's natural disasters.

Manual on EU Emergency and Crisis Coordination (Draft) Manual on EU Emergency and Crisis Coordination (Draft), version 04/04/2006; 09:22:37

The European Union Counter-Terrorism Strategy, 14469/4/05, Brussels, 30 November, 2005.

Official Journal of the European Union, 17 December 2007, volume 50, Notice No 2007/C 306/01.

Official Journal of the European Union, 25 January, 2008, "The European Consensus on Humanitarian Aid"(2008/C 25/01).

Discussion paper on the future Standing Committee on Internal Security (COSI) – Constitutional Treaty, art.III-261, Definitions and tasks nr. 5. Brussels, 21 February, 2005.

European Commission, Communication: A coordinated and stronger EU disaster response capacity at home & abroad, IP/08/385, Brussels 5th March 2008

General Framework for the use of Member States' military or military chartered transportation assets and ESDP (CSDP) - coordination tools in support of EU disaster response, doc 8976/06.

Manual on EU Emergency and Crisis Coordination (Draft) Manual on EU Emergency and Crisis Coordination (Draft), version 04/04/2006; 09:22:37.

Official Journal of the European Union, 8 December 2007, L 314, 01/12/2007 P. 0009 – 0019, Council Decision of 8 November 2007 establishing a Community Civil Protection Mechanism (recast).

Litteratur och tryckt material (m.m)

Barnier, Michel. For a European civil protection force: Europe aid, 2006.

Elgström, Ole & Jönsson, Christer (eds), *European Union Negotiations: Processes, Networks and Institutions*. Routledge, London and New York, 2005.

”Gemensamma förband med Norge en lösning”, DN Debatt, 2008-06-10.

Hagström, Eva Frisell och Anna Utterström. *Svenska myndigheter— aktörer i EU. Handlingsplan för framtida kunskapsuppbyggnad och kompetensutveckling*, KBM:s Temaserie 2008:1.

Hettne, Jörgen och Fredrik Langdal. “Vad innebär reformfördraget?”, Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), August, ISSUE 4-2007.

Jarlsvik, Helén och Maria Oredsson (2004), *Solidaritetsklausulen – Konsekvenser för den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken*, MEMO (FOI-1068--SE). FOI, Stockholm.

Jarlsvik, Helén och Kerstin Castenfors. *Säkerhet och beredskap i Europeiska unionen*. KBM:s Teamaserie 2004:3. KBM, Stockholm 2004.

Justitieutskottets yttrande, 2003/04: Ju U11y, Framtidskonventet

Jönsson, Thomas och Helén Jarlsvik, *Krisberedskapsmyndigheten och Europeiska Unionen – En analys av hur KBM skulle kunna delta i EU-arbetet*, FOI, rapport-1654, 2005.

Kaiser, Magnus och Helén Jarlsvik (2006). *En modell för strategisk omvärldsanalys av EU:s krishanteringsystem*. Underlagsrapport (FOI-R—1974—SE). FOI, Stockholm.

Kiljunen, Kimmo. *The European Constitution in the making*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2004.

Larsson, Per (2007). *Från hemvävd till invävd krisberedskap-Möjligheter och utmaningar vid en europeiserad kris*. Underlagsrapport (FOI--2410--SE) FOI, Stockholm.

Larsson, Per och Helén Jarlsvik (2005). *Räddningsverket och Europeiska Unionen – En kartläggning av Räddningsverkets EU-frågor*, FOI MEMO 1405. Stockholm.

Mötesanteckningar, Bryssel, 2008-04-09.

Mötesanteckningar, Bryssel, 2008-04-21.

”Njato”, 2008-04-06, www.sydsvenskan.se. Hela artikeln finns på:
<http://sydsvenskan.se/opinion/pertohlssonkronika/article314121.ece>.

The Treaty of Lisbon – Implementing the Institutional Invitations, Joint Study CEPS, EGMONT and EPC, November, 2007.

Mandate of the Working Party on Civil Protection, 15752/04, Brussels, 7 December 2004.

Meerts, Paul & Cede, Franz, *Negotiating European Union*. (IIASA,) Palgrave-MacMillan, Hampshire 2004.

Reformfördraget – Kärnan i EU. Regeringskansliet, Broschyr 2008.

Shev, Hanna, *”The solidarity clause – its present and future effects from a constitutional perspective”*, Master thesis, Lund/Sweden, 2005-05-30.

Tallberg, Jonas. *EU:s politiska system*. Andra upplagan. Studentlitteratur, Lund 2004.

The Treaty of Lisbon – Implementing the Institutional Invitations, Joint Study CEPS, EGMONT and EPC, November 2007.

Åhman, Teresa. *Frankrike, Tjeckien och Slovenien – Tre perspektiv på EU:s krisberedskap*, KMB 2008-01-18.

Hemsidor

European Civil Protection,
http://ec.europa.eu/environment/civil/prote/cp01_en.htm.

European Commission Directorate-General (DG) for Justice, Freedom and Security: Consular and Diplomatic Protection,
<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l14010a.htm>.

Council of the European Union, www.consilium.eu.int,
http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=279&lang=SV&mode=g
&de=g.

Council of the European Union, www.consilium.eu.int,
http://www.consilium.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?lang=en&id=242&mode=g
&name=.

Europeiska unionens officiella tidning, C115, 51 årgången, 9 maj 2008 (svensk utgåva). *Konsoliderade versioner av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.*
(<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:SV:HTML>)

NATO (http://www.nato.int/issues/crisis_management/evolution.html)

Sydsvenskan, www.sydsvenskan.se
(<http://sydsvenskan.se/opinion/pertohlssonkronika/article314121.ece>.)

Intervjuer

Bryssel

Frankrikes permanenta EU-representation i Bryssel, (anonyma), 2007-11-29.

Sloveniens permanenta EU-representation i Bryssel, (anonyma), 2007-11-29.

Tjeckiens permanenta EU-representation i Bryssel, (anonyma), 2007-11-30.

Greklands permanenta EU-representation i Bryssel, (anonym), 2008-05-05.

Tysklands permanenta EU-representation i Bryssel, (anonyma), 2008-05-05.

Sverige

Försvarsdepartementet, (anonym), 2008-03-27.

Försvarshögskolan, Marlena Britz, 2008-04-21.

Justitiedepartementet, (anonym), 2008-04-14.

Krisberedskapsmyndigheten, (anonyma), 2008-05-16

Räddningsverket, (anonym), 2008-04-03.

Statsrådsberedningen, (anonym) 2008-05-13.

Utrikespolitiska institutet, Maria Strömvik, 2008-04-10.

Frankrike

Inrikesministeriet, Directorate de la Défense et de la Sécurité Civile (DDSC),
2007-12-03.

Premiärministers kabinett, Secrétariat Générale de la Défense Nationale (SGDN),
2007-12-04.

Tjeckien

Inrikesministeriet, General Directorat of the Fire Rescue Service, 2007-11-15.

Övrigt

Security and Defence Agenda (SDA), 2008-06-04. Konferens "NATO - the next decade", anförande av NATO:s generalsekreterare Jaap de Hoop Scheffer.

