

ANNA FORSSTRÖM (HUVUDFÖRFATTARE)
TERESA ÅHMAN



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.

Anna Forsström (huvudförfattare)
Teresa Åhman

EU:s insatsförmåga

– förutsättningar för en samlad ansats post Lissabon

Titel	EU: insatsförmåga – förutsättningar för en samlad ansats post Lissabon
Title	EU crisis response - a coordinated approach post Lisbon?
Rapportnr/Report no	FOI-R—3403--SE
Månad/Month	Februari/February
Utgivningsår/Year	2012
Antal sidor/Pages	47 p
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	Försvarsdepartementet
Projektnr/Project no	A18009
Godkänd av/Approved by	Maria Lignell Jakobsson
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. All form av kopiering, översättning eller bearbetning utan medgivande är förbjuden

This work is protected under the Act on Copyright in Literary and Artistic Works (SFS 1960:729). Any form of reproduction, translation or modification without permission is prohibited.

Sammanfattning

EU:s förmåga att hantera kriser och katastrofer innefattar flera olika instrument och strukturer. Dessa vilar till stor del på skilda mandat och förutsättningar. Vid situationer som kräver användande av flera av dessa instrument och strukturer, inom t.ex. civilskydd, humanitärt bistånd och den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP), har efter Lissabonfördragets ikraftträdande nya förutsättningar skapats för samverkan vid kriser och katastrofer. I detta sammanhang kan särskilt inrättandet av EU:s utrikestjänst och den organisatoriska sammanslagningen av civilskyddssamarbetet och det humanitära biståndet inom kommissionen nämnas.

Det övergripande syftet med denna studie har varit att identifiera beröringspunkter och potentiella samverkansområden samt att problematisera möjligheter och utmaningar för EU att uppnå en samlad insatsförmåga vid kriser och katastrofer.

I studien konstateras att de förändringar som Lissabonfördraget fört med sig kräver mer tid för att få effekt i systemet i sin helhet. Därtill är de olika mandat och förutsättningar som gäller för respektive policyområde centrala att ta hänsyn till för att kunna identifiera beröringspunkter och bedöma möjligheterna till samarbete. I det förberedande arbetet finns t.ex. flera samordningsmöjligheter mellan synergiarbetet inom ramen för GSFP och civilskyddssamarbetet. I responsfasen finns flera beröringspunkter mellan de nya funktioner som skapats inom EU:s utrikestjänst och kommissionens instrument och strukturer.

Nyckelord: EU, civilskydd, humanitärt bistånd, GSFP, utrikestjänsten, DG ECHO, Lissabonfördraget, förmågeutveckling

Summary

EU crisis response consists of several different instruments and structures, to a large extent covered by separate mandates and conditions. In situations requiring the use of several of these instruments and structures, for example those within Civil Protection, Humanitarian Aid and the Common Security and Defence Policy (CSDP), the Treaty of Lisbon and the re-organization within the European Commission, offer new conditions for a more coordinated EU crisis response. The establishment of the European External Action Service (EEAS) and the merge of Civil Protection and Humanitarian Aid within DG ECHO can in this respect be highlighted.

The overall aim of this study has been to identify possible interfaces and areas of cooperation and highlight challenges and opportunities for the EU to obtain a coordinated crisis response.

The authors conclude that the changes brought about by the Treaty of Lisbon need more time in order to have effect in the EU system as a whole. Moreover, the different mandates and conditions for each policy area need to be taken into consideration in order to be able to identify interfaces and cooperation opportunities. In the preparatory work it's possible to find specific areas where coordination is possible, for example regarding the work on promoting synergies between civil and military capability development within CSDP and the work within Civil Protection. In the response phase there are also several opportunities for coordination between the new functions within EEAS and the instruments and structures within the Commission.

Keywords: EU, civil protection, humanitarian aid, CSDP, European External Action Service, EEAS, DG ECHO, the Treaty of Lisbon, crisis response, disaster response, Crisis Platform, Situation Room, capability development

Förord

Inom EU har arbetet sedan år 2010 intensifierats för att göra Unionens insatser mer samordnade och effektiva i samband med kriser och katastrofer. Erfarenheterna från EU:s hittills genomförda insatser utanför Unionen visar att EU inte har lyckats att på ett effektivt sätt utnyttja den breda uppsättningen av instrument för krishantering som finns till Unionens förfogande. EU:s olika åtgärder, inom t.ex. civilskydd, humanitärt bistånd och GSFP, planeras och genomförs i stor utsträckning av separata strukturer och drar sällan nytta av den kunskap och de instrument för krishantering som finns på andra håll inom systemet. Etablerandet av EU:s utrikestjänst samt omorganisationen av kommissionen medför dock nya förutsättningar för EU att utveckla en mer samlad insatsförmåga.

I denna studie analyseras möjligheter och utmaningar för EU att uppnå en samlad insatsförmåga. Studien syftar till att underlätta för möjligheten att ta ett helhetsgrepp om EU:s insatsförmåga och ska ses som ett första steg i ett mer långsiktigt arbete för att främja ett mer samordnat och effektivt agerande av EU i samband med kriser och katastrofer.

Rapportens huvudförfattare är Anna Forsström medan Teresa Åhman har varit projektledare och medförfattare.

Studien är genomförd inom ramen för FOI-projektet Civil krishantering och krisberedskap i EU och internationellt (CIVINT) som sedan flera år studerat krisberedskaps- och krishanteringsfrågor inom EU och andra internationella samarbeten på uppdrag av Försvarsdepartementet, Enheten för samordnings av samhällets krisberedskap. År 2012 införlivades CIVINT i det nya FOI-projektet ”Samhällets krisberedskap” som ska studera krisberedskaps- och krishanteringsfrågor från lokal till internationell nivå.

Författarna vill särskilt tacka Eva Hagström Frisell som förtjänstfullt granskat rapporten och Sanna Zandén Kjellén som har bidragit med värdefulla synpunkter.

Teresa Åhman

Vice projektledare ”Samhällets krisberedskap”

Innehållsförteckning

1	Inledning	8
1.1	Syfte och avgränsning	9
1.2	Genomförande och material	10
1.3	Disposition och läsanvisningar	11
2	Grundförutsättningar	12
2.1	Policyområden	12
2.1.1	Civilskydd	12
2.1.2	GSFP	13
2.1.3	Humanitärt bistånd	15
2.2	Organisatorisk överblick	16
2.2.1	Utrikestjänsten	16
2.2.2	DG ECHO	18
2.3	Avslutande reflektion	20
3	Nya funktioner och processer	21
3.1	Utrikestjänsten	21
3.1.1	Managing Director for Crisis Response and Operational Coordination	21
3.1.2	Crisis Platform och Situation Room	25
3.1.3	Synergiarbetet inom ramen för förmågeutvecklingen	28
3.2	DG ECHO	30
3.2.1	Tentativa funktioner	30
3.2.2	Förbättrad planeringsprocess	31
3.3	Avslutande reflektion	32
4	Möjligheter och utmaningar för att uppnå en samlad insatsförmåga	33
4.1	Specifika frågor och avvägningar	33
4.1.1	I det förberedande arbetet	33
4.1.2	Under responsfasen	36
4.2	Avslutande reflektion	39
5	Slutsatser	40
5.1	En samlad ansats post Lissabon?	40
5.2	Konsekvenser för Sverige	43
6	Referenser	46

Akronymer

CCA	Crisis Coordination Arrangements
CMPD	Crisis Management and Planning Directorate
CPCC	Civilian Planning and Conduct Capability
CRT	Crisis Response Team
DG DEVCO	Directorate-General for Development Cooperation - EuropeAid
DG ECHO	Directorate-General for Humanitarian Aid and Civil Protection
DG HOME	Directorate-General for Home Affairs
DRPWG	Disaster Response Planning Working Group
DSG	Deputy Secretary General
EU CP	EU Civil Protection
EU MIC	EU Monitoring and Information Centre
EUMS	EU Military Staff
FPI	Foreign Policy Instruments
GMES	Global Monitoring for Environment and Security
GUSP	den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken
GSFP	den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken
HR/VP	EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy/Vice President of the Commission
MD	Managing Director
RLS	Real Life Support
SitCen	EU Joint Situation Centre
TAST	Technical Assistance Support Team

1 Inledning

"I must help ensure consistency between different areas of our Common Foreign and Security Policy, and also with other policy areas. I must also give the right impulses for the future: I intend to use fully the right of initiative conferred to the High Representative by the Treaty [of Lisbon] to make proposals in the area of Common Foreign and Security Policy. In doing so, I can maximize the synergies that arise from my two roles."

Uttalandet från EU:s höga representant, Catherine Ashton, tydliggör vad som efter Lissabonfördragets ikraftträdande är hennes kanske viktigaste uppgift – att se över möjligheterna att skapa bättre samordning mellan EU:s olika instrument och policyområden inom eller med koppling till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP).

Inom ramen för detta mandat är samordningen av EU:s instrument för kris- och katastrofhantering en viktig del. Det finns idag inom EU:s institutioner flera olika instrument för att hantera kriser och katastrofer. Dessa agerar till stor del utifrån skilda mandat och förutsättningar – en rollfördelning som i huvudsak består även efter Lissabonfördragets ikraftträdande. Vid situationer som påverkar flera områden – civilskydd, humanitärt bistånd, konsulära frågor etc. – har emellertid nya förutsättningar skapats i termer av övergripande horisontell koordinering genom bl.a. inrättandet av EU:s utrikestjänst. Ett exempel på en ny funktion i utrikestjänsten är kansliet för "Crisis Response and Operational Coordination" som introducerades under våren/sommaren 2011. Funktionen leds av Agostino Miozzo som utsågs av EU:s höga representant i december 2010. Hans mandat tar framförallt sikte på den akuta fasen efter att en kris eller katastrof har inträffat.

Parallellt med denna utveckling har det skett organisatoriska förändringar inom kommissionen som skapar nya förutsättningar för samordning och koordinering vid kriser och katastrofer. Här kan särskilt nämnas att civilskyddssamarbetet som tidigare låg inom generaldirektoratet för miljö (DG Miljö) har fått en ny hemvist i generaldirektoratet för humanitärt bistånd och civilskydd (DG ECHO). Detta har skapat nya kontaktytor såväl inom DG ECHO som i förhållande till utrikestjänsten.

Det är tydligt att utrikestjänsten med dess nya funktioner och mandat inom kris- och katastrofhantering skapar nya utgångspunkter som kommissionen måste förhålla sig till. Samtidigt skapar den organisatoriska sammanslagningen av strukturerna för civilskydd och humanitärt bistånd inom kommissionen nya förutsättningar för initiativ och processer som utrikestjänsten måste förhålla sig till i den fortsatta utvecklingen av sin verksamhet.

I kommissionens meddelande *"Förstärkning av den europeiska insatskapaciteten vid katastrofer: civilskyddets och det humanitära biståndets roll"* från oktober 2010 konstateras det att Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik och Europeiska kommissionen "inom kort" ska presentera ett dokument som syftar till att ge förslag på hur samordningen mellan utrikestjänsten och strukturerna för civilskydd och humanitärt bistånd i samband med krisinsatser ska kunna förbättras.¹

Frågan är hur långt detta arbete idag har kommit och hur man från utrikestjänstens sida förhåller sig till de förslag som kommissionen presenterar i sitt meddelande. Vilka utmaningar har identifierats, vilka ingångsvärden har man att förhålla sig till och vilka funktioner och strukturer kräver tydlig arbetsfördelning och samordning för att undvika eller i varje fall minimera duplicering och otydligt agerande?

1.1 Syfte och avgränsning

Det övergripande syftet med denna studie är att med utgångspunkt i kommissionens meddelande från 2010 om en förstärkt insatsförmåga för EU identifiera beröringspunkter, och potentiella samverkansområden samt att problematisera utmaningar för EU att uppnå en samlad insatsförmåga vid kriser och katastrofer. Med samlad insatsförmåga menas här samordning mellan organisatoriska enheter, funktioner och instrument inom civilskydd, humanitärt bistånd och den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, GSFP, för att uppnå en så effektiv insats som möjligt utifrån de instrument och strukturer som finns till EU:s förfogande. Fokus ligger på frågor som kan ha koppling till eller skulle kunna utgöra ingångsvärden till den pågående översynen av rättsakterna för civilskydd. I enlighet med syftet används ordet samverkan i studien i den breda bemärkelsen: olika former av koordinering och samarbete mellan organisatoriska enheter, funktioner och instrument inom EU i syfte att tillvarata synergier och därigenom uppnå en samlad insatsförmåga.

Mer specifikt är studien tänkt att besvara följande frågor:

- Hur ser grundförutsättningarna för en samlad insatsförmåga ut?
- Vilka kontaktytor och potentiella samverkansmöjligheter kan identifieras mellan DG ECHO inom kommissionen och EU:s utrikestjänst?
- Vilka aspekter är viktiga för Sverige och Försvarsdepartementet att beakta i kommande processer inom ramen för civilskyddssamarbetet?

¹Författarna har efter slutförandet av denna rapport fått underhandsinformation om att en överenskommelse mellan kommissionen och utrikestjänsten ska ha undertecknats i januari 2012. KOM (2010/ 600) slutlig.

I samråd med Försvarsdepartementet har tyngdpunkten lagts på utrikestjänsten. Att resultatet är inriktat mot slutsatser för samarbetet inom området ”civilskydd” innebär därutöver att analysen primärt tar sikte på samverkansmöjligheter och utmaningar vid hantering och informationsspridning i direkt anslutning till en katastrof/kris (disaster response/crisis response). På uppdragsgivarens önskemål behandlas emellertid även ett initiativ inom ramen för det förberedande arbetet. Det handlar här om den process som initierades av det svenska EU-ordförandeskapet hösten 2009 och som syftar till att identifiera synergier mellan den civila och militära förmågetutvecklingen inom GSFP.

Slutligen avgränsas studien i huvudsak till att avse samverkan och samarbete i syfte att förbereda inför och hantera kriser och katastrofer *utanför* Unionens gränser, dels med hänsyn till fördjupningen på EU:s utrikestjänst, dels med hänsyn till att GSFP och humanitärt bistånd tar sikte på verksamhet *utanför* Unionens gränser.

1.2 Genomförande och material

Genomförandet av studien är uppdelat i tre analyssteg:

1. I det första steget förmedlas en översikt över de olika grundförutsättningar som råder inom ramen för civilskydd, humanitärt bistånd och GSFP med utgångspunkt i styrande principer samt legala och organisatoriska ramverk.
2. I det andra steget diskuteras, med utgångspunkt i intervjuer vid utrikestjänsten och kommissionen, DG ECHO, nya funktioner och processer med möjliga konsekvenser för att uppnå en samlad insatsförmåga.
3. I det tredje steget presenteras och analyseras de frågor som författarna bedömer vara mest relevanta för att uppnå en samlad insatsförmåga inom ramen för de funktioner och processer som beskrivits i föregående steg. Särskilt fokus läggs på att lyfta fram vilka avvägningar som måste göras med hänsyn till de grundförutsättningar som presenterats i steg 2.

Underlaget utgörs av skriftliga och muntliga källor, där de sistnämnda haft störst betydelse då studien i huvudsak behandlar nyheter efter Lissabonfördragets ikraftträdande.

De muntliga källorna består av intervjuer med tjänstemän vid EU:s utrikestjänst, DG ECHO vid kommissionen och den svenska EU-representationen. Vad gäller urvalet så har detta gjorts med utgångspunkt i personernas sakkunskap i kombination med deras position och placering i respektive organisation. I enlighet med vad som avtalats med de intervjuade, som inte har haft möjlighet att ta del av resultatet innan publicering, förekommer inga direkta personhänvisningar till de muntliga källorna.

Intervjuerna vid utrikestjänsten har i första hand fokuserat på hur långt arbetet har kommit med det förslag på hur samordningen mellan utrikestjänsten och strukturerna för civilskydd och humanitärt bistånd ska ske i samband med krisinsatser, samt på de samordningsfunktioner som redan etablerats i den nya strukturen, hur dessa är sammanlänkade och hur de olika delarna av organisationen förhåller sig till dem. I andra hand har utrikestjänstens syn på kommissionens ovan nämnda meddelande² diskuterats då det redan i detta ges förslag på funktioner som kan betraktas som samordningsmekanismer eller åtminstone kan utgöra grunden för vidare samordning. Intervjuerna vid kommissionen har fokuserat på motiven bakom förslagen i meddelandet samt på hur man från kommissionens sida ser på utrikestjänsten och dess olika funktioners roller.

I den mån skriftlig information funnits tillgänglig avseende de nya funktioner och processer som behandlas i studien har denna inhämtats från officiella deklARATIONER, beslut och inriktande dokument. Som komplement till detta har tidigare FOI-rapporter, nyhetsrapportering i media och forskningslitteratur använts för att rama in resultatet.

Slutligen har begreppsapparat, titlar och funktioner i flera fall inte översatts med hänsyn till ämnets karaktär och vikten av att behålla fokus på frågorna.

1.3 Disposition och läsanvisningar

Kapitel 2 syftar till att skapa en överblick över de styrande principer som lägger grunden för arbetet inom respektive policyområde samt att förmedla en bild av de organisatoriska förutsättningarna som ramar in verksamheten. Tanken är att läsaren härigenom får ett ramverk till den fördjupade diskussionen kring nya funktioner och processer i följande kapitel.

I *kapitel 3* läggs fokus på att mot bakgrund av intervjuresultatet åskådliggöra och problematisera de nya funktioner och processer som har vuxit fram under den senaste tiden och som kan ha betydelse för samordning i ett vidare perspektiv.

Med avstamp i *kapitel 3* ger *kapitel 4* författarnas bedömning av vilka avvägningar som måste göras avseende nya funktioner och processer och vilka möjligheter som står till buds i termer av ökad samverkan.

Det avslutande kapitlet, *kapitel 5*, är uppdelat i två avsnitt, där det första avsnittet tar sikte på generella slutsatser utifrån de frågeställningar som presenterades inledningsvis och det andra avsnittet tar sikte på vad författarna bedömer som centrala ingångsvärden för Forsvarsdepartementets arbete inom civilskyddsområdet.

² KOM (2010/ 600) slutlig.

2 Grundförutsättningar

En av utgångspunkterna för att kunna uppnå en samlad insatsförmåga är de förutsättningar i termer av bl.a. juridiska och finansiella ramar som råder för policyområdena ifråga samt de organisatoriska förutsättningar som ramar in verksamheten. Att förhålla sig till dessa grundförutsättningar är nödvändigt för att dra slutsatser kring EU:s samlade insatsförmåga då de skapar såväl möjligheter som begränsningar för den samverkan som krävs för att uppnå en sådan förmåga.

I detta kapitelns första del redogörs därför först kortfattat för de olika policyområdenas utgångspunkter och därefter skisseras en bild av de två organisationer – utrikestjänsten och DG ECHO – som ramar in dessa policyområden inom EU. I sistnämnda del är ett viktigt ingångsvärde att förutsättningarna för samverkan mellan aktörer inom GSFP, civilskydd och humanitärt bistånd förändrats genom Lissabonfördragets ikraftträdande och instiftandet av den nya utrikestjänsten.

2.1 Policyområden

Utgångspunkten för beskrivningen av de styrande principer som gäller för respektive policyområde nedan är framförallt de ramverk som tagits fram på EU-nivå. Viktigt att uppmärksamma är emellertid att dessa ofta kan härledas till internationella regelverk och överenskommelser.³

2.1.1 Civilskydd

EU-samarbetet på civilskyddsområdet inleddes redan på 1980-talet då medlemsstaterna kom överens om att samordna sina nationella räddningstjänster. Samarbetet har sedan dess utvidgats till att idag omfatta förebyggande, förberedande och hanterande åtgärder såväl inom som utanför EU. Samarbetet täcker såväl naturkatastrofer som katastrofer orsakade av människan. Samarbetet bygger på medlemsstaternas resurser och återfinns sedan 2010 inom kommissionens generaldirektorat för humanitärt bistånd och civilskydd (DG ECHO). Civilskyddssamarbetet utgör idag en central komponent i EU:s övergripande insatskapacitet.

I och med Lissabonfördragets ikraftträdande blev civilskydd ett formellt politikområde i EU, inom vilket Unionen och medlemsstaterna har delad kompetens. Mer specifikt innebär detta att kommissionen har befogenhet att vidta åtgärder för att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas

³ För mer information om dessa, se t.ex. Utterström & Nilsson (2008).

åtgärder på området. När det gäller de två rättsakter som samarbetet inom civilskydd vilar på har Lissabonfördraget även resulterat i att beslut om en revidering av dessa ska fattas med kvalificerad majoritet istället för konsensus. Detta gäller även vid beslut om eventuellt nya rättsakter.⁴

Vid insatser inom och utanför EU är grundprincipen att den stat som begär hjälp också står för finansieringen av insatsen med undantag för insatser i utvecklingsländer där finansiering sker via biståndet. Samtidigt har det utvecklats en praxis där flertalet medlemsstater inte begär ersättning från drabbade länder inom den s.k. ”civilskyddsmekanismen”⁵. Knutet till samarbetet finns ett finansiellt instrument genom vilket ekonomiskt stöd kan tillhandahållas för genomförande av t.ex. utbildning, seminarier, erfarenhetsutbyte och övningar på området. Stöd kan även beviljas till t.ex. utsändande av experter på bedömnings- och samordningsuppdrag och transporter av medlemsstaternas resurser.

Vad gäller synergier i förhållande till andra instrument vid en insats stadgas i rättsakterna att ”synergi och komplementaritet ska eftersträvas med andra unions- eller gemenskapsinstrument” och vidare att ”vid en större olycka utanför gemenskapen bör det eventuella utnyttjandet av militära tillgångar och militär kapacitet som finns tillgängliga för civilskyddet vara förenliga med principerna i relevanta FN-riktlinjer”.⁶ I ett förberedande skede talas det om utpekande av militära resurser och kapacitet för användning inom civilskyddssamarbetet som en sista utväg. De exempel som här ges är transport och logistiskt eller medicinskt stöd.⁷

Slutligen är det för att senare kunna göra jämförelser med andra områden och förutsättningar viktigt att lyfta fram och sammanfatta några avgörande grundförutsättningar inom civilskyddsarbetet. För det första handlar det om statliga (civila) aktörer. För det andra krävs mycket snabba beslut då merparten av stödet tar sikte på den akuta fasen i direkt anslutning till en katastrof. För det tredje ska beslutet om stöd vila på en bedömning av behoven och inte på politiska avvägningar och för det fjärde utgår finansieringen i förskott men återbetalas sedan av den stat som tagit emot hjälpen.

2.1.2 GSFP

EU:s oförmåga att förebygga och förhindra konflikten på Balkan under 1990-talets början blev motorn bakom utvecklandet av EU:s krishanteringsförmåga och det politikområde som i dag kallas den gemensamma säkerhets- och

⁴ Artikel 196 i Lissabonfördraget samt rådets beslut (2007/779/EG, Euratom) respektive rådets beslut (2007/162/EG, Euratom).

⁵ För mer om civilskyddsmekanismen, se s. 19.

⁶ Rådets beslut (2007/779/EG, Euratom), Art. 8, 7 p.

⁷ Ibid, Art 4, 5 p.

försvarspolitiken, GSFP. Vid regeringskonferensen 1996-1997 enades medlemsstaterna om att EU skulle kunna åta sig olika fredsfrämjande insatser, de så kallade Petersbergsuppgifterna. Dessa skulle kunna innefatta humanitära insatser och räddningsinsatser, fredsbevarande insatser och insatser med stridskrafter vid krishantering, inklusive fredsskapande åtgärder och de skrevs in i Amsterdamfördraget⁸.

Vid Europeiska rådets möte i Köln i juni 1999 konkretiserades medlemsstaternas åtagande i en gemensam målsättning att utveckla en reell militär och civil krishanteringsförmåga. Ett halvår senare antog rådet i Helsingfors ett konkret kapacitetsmål för den militära krishanteringen som bland annat innebar att medlemsstaterna åtog sig att bidra med 60 000 man fram till 2003.⁹ Samma år kom man överens om att inrätta kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP), militärkommittén (EUMC) och EU:s militärstab (EUMS). Året därpå slog man fast fyra prioriterade områden inom vilka EU behövde utveckla eller utöka sin civila krishanteringsförmåga: polis, stöd till rättsstaten, civil administration och civilskydd. Medlemsstaterna kom också överens om ett civilt kapacitetsmål – att år 2003 kunna bidra med 5000 poliser till internationella insatser.¹⁰ 2003 blev också året då EU sjösatte sina första insatser i Bosnien respektive Makedonien.

Därefter har flera stora steg framåt i utvecklingen tagits. Ytterligare organ för att planera, besluta och genomföra krishanteringsinsatser har inrättats och Petersbergsuppgifterna har utvidgats och kompletterats med nya uppgifter, nu senast genom Lissabonfördraget. Där stadgas att EU utöver dessa ska kunna genomföra insatser för avrustning, militära rådgivnings- och biståndsinsatser, och stabiliseringsinsatser efter konflikt samt ge stöd till tredje land för att bekämpa terrorism. Lissabonfördraget medför vidare att GSFP blir ett eget politikområde.¹¹

När det gäller finansieringen av GSFP skiljer denna sig åt mellan den civila och den militära dimensionen. EU:s militära insatser finansieras till största delen direkt av medlemsstaterna, normalt genom att varje medlemsstat finansierar sitt eget bidrag. De gemensamma kostnaderna som hittills utgjort ca 10 % av kostnaderna finansieras via den s.k. Athenamekanismen. De civila insatserna finansieras istället över EU:s budget för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP-budgeten). Personal som medlemsländerna bidrar med till en civil insats finansieras emellertid av medlemstaterna själva.¹²

⁸ Amsterdamfördraget undertecknades i oktober 1997 och trädde i kraft i maj 1999.

⁹ Andersson (2005), s. 12.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Hagström Frisell & Utterström (2009), s. 33 ff.

¹² Hagström Frisell & Sundberg (2009), s.10 ff.

Även vad gäller GSFP bör en kort uppsummering avslutningsvis göras för att underlätta jämförelser. För det första handlar det liksom inom civilskydd om statliga aktörer, men skillnaden här är att det handlar om såväl civil som militär kompetens. För det andra tar krishanteringsinsatserna tidsmässigt sikte på fasen efter den akuta fasen i direkt anslutning till krisen. För det tredje baseras beslut om en GSFP-insats på en politisk bedömning och för det fjärde så finansieras civila insatser med undantag av personal (som finansieras av medlemsstaterna) av GUSP-budgeten medan militära insatser till huvuddelen finansieras av de medlemsstater som bidrar till en insats.

2.1.3 Humanitärt bistånd

På ett övergripande policyplan vilar det humanitära biståndet på fyra grundprinciper som kan sägas vara vad som framförallt utmärker det humanitära biståndet. Det rör sig här om principerna om humanitet, opartiskhet, neutralitet och oberoende som alla har sin grund i rådets förordning om humanitärt bistånd.¹³ Med humanitet avses att mänskligt lidande ska avhjälpas varhelst det uppstår. Att det humanitära biståndet ska vara opartiskt innebär att det ska bestämmas med utgångspunkt i nödlidande människors behov, utan åtskillnad med avseende på till exempel kön, etnisk tillhörighet, religion eller politisk åskådning. Neutralitet åsyftar att de aktörer som ansvarar för det humanitära biståndet inte får ta ställning i väpnad konflikt eller politiskt grundade meningsmotsättningar där en humanitär biståndsinsats genomförs. Med oberoende slutligen menas i detta sammanhang oavhängighet från icke-humanitära hänsyn, d.v.s. att humanitära organisationer ska fastställa och genomföra sitt arbete oberoende av respektive regerings politik och insatser.¹⁴

Till skillnad från civilskydd och GSFP är humanitärt bistånd inget område som utvecklats inom ramen för EU eller är unikt för EU. EU:s verksamhet på området kan sägas ha inletts 1992 då EU:s kontor för humanitärt bistånd etablerades.

Ur ett legalt perspektiv är det rådets förordning om humanitärt bistånd samt artikel 214 i Lissabonfördraget som lägger ramarna för det humanitära biståndet inom EU. Medan Lissabonfördraget skapar en grund och utgångspunkt för det humanitära biståndet genom att de principer och övergripande regler som gäller på området fördragsfästs, tydliggör förordningen mer specifikt vilken räckvidd det humanitära biståndet har, och vad som gäller avseende målsättning och syfte samt kriterier och riktlinjer för finansiering och genomförande.¹⁵

När det gäller det humanitära biståndets räckvidd är det viktigt att observera att det omfattar mer än akuta hjälpsatser för att rädda och skydda människoliv. Det

¹³ Rådets förordning (1257/96).

¹⁴ Se t.ex. Utterström & Nilsson (2008).

¹⁵ Lissabonfördraget, art 214 och rådets förordning 1257/96.

humanitära biståndet utgör även en förutsättning för till exempel återuppbyggnadsåtgärder och bör därför enligt förordningen avse åtgärder som tar sikte på både själva krissituationen och perioden av efterverkningar i anslutning till denna.

Det humanitära biståndet spänner därför över alltifrån räddningsinsatser vid naturkatastrofer till säkerställande av beredskap inför risker i samband med naturkatastrofer eller jämförbara extraordinära omständigheter.

Slutligen kan vad gäller det humanitära biståndet inom EU konstateras att det handlar om finansiering av humanitära insatser som genomförs av icke-statliga aktörer i den akuta fasen i direkt anslutning till en katastrof. Detta innebär också att beslutet om själva insatsen fattas av den icke-statliga aktören och inte av EU. Beslutet i sin tur baseras uteslutande på bedömningen av de humanitära behoven och ska vara helt fritt från politiska avvägningar.

2.2 Organisatorisk överblick

Ur ett organisatoriskt perspektiv hör civilskydd och humanitärt bistånd hemma i DG ECHO inom kommissionen och GSFP i EU:s utrikestjänst. Nedan presenteras översiktligt dessa organisationer och deras olika beståndsdelar.

2.2.1 Utrikestjänsten

Europeiska utrikestjänsten som står under den höga representantens (HR) ledning inrättades i december 2010 som ett funktionellt sett självständigt organ inom Europeiska unionen, åtskilt från rådets generalsekretariat och kommissionen. Det handlar således inte om någon ny institution.¹⁶

På ett övergripande organisatoriskt plan består utrikestjänsten av en central förvaltning i Bryssel samt EU-delegationerna i tredje land och vid internationella organisationer. Uppdraget består i att understödja den höga representanten i hennes roll genom att bl.a. bidra till utvecklingen och implementeringen av GSFP samt säkerställa samstämmigheten i Unionens yttre åtgärder. Den Brysselbaserade organisationen består av de utrikespolitiska funktioner som tidigare fanns i kommissionen och rådssekretariatet samt EU:s krishanteringsfunktioner. Genomförandet av EU:s långsiktiga bistånd och det humanitära biståndet ligger emellertid även fortsättningsvis utanför utrikestjänsten.¹⁷

Mer specifikt kan konstateras att utrikestjänsten utifrån ett ”uppifrån och ned”-perspektiv på den högsta nivån styrs av en s.k. *Corporate board* som möts en

¹⁶ Se rådets beslut (2010/427/EU).

¹⁷ Ibid.

gång i veckan och består av de fem högsta cheferna med den höga representanten, Catherine Ashton, i spetsen. Under HR Ashton i Corporate Board återfinns en Executive Secretary General (P. Vimont) och en Chief Operating Officer (D. O'Sullivan) samt två Deputy Secretary Generals, varav en ansvarar för "political affairs" (H. Schmidt) och en för "interinstitutional coordination and relations with member states" (M. Popowski). Vid behov bjuds även den s.k. *Managing Director for Crisis Response and Operational Coordination* (A. Miozzo) in för att delta i Corporate Board. Denne har emellertid i första hand sin roll inom ramen för beslutsnivån under den högsta styrande nivån samt direkt i förhållande till HR Ashton. Vad gäller de beslut som fattas i styrelsen så tar dessa sikte på generella frågor för hela utrikestjänsten. Det är enkelt uttryckt här HR Ashton ger signaler till sin ledningsgrupp.¹⁸

Under Corporate Board styrs utrikestjänstens arbete av en s.k. *Crisis Management Board*, vilket i sig inte är en nyhet utan instiftades av den förre höge representanten Javier Solana inom ramen för den tidigare organisationen. I den nya styrelsen ingår utöver de högsta cheferna i Corporate Board, MD Miozzo, ordföranden för kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP), MD för de geografiska enheterna inom utrikestjänsten, MD Global and Multilateral, MD Administration, Strategic Communications (Ashtons talesperson), EU:s lägescentral (SitCen), EU:s militära stab (EUMS), EU:s permanenta (civil-militära) planerings- och ledningsfunktion (CMPD), EU:s permanenta civila planerings- och ledningsfunktion (CPCC) och Service for Foreign Policy Instruments (FPI) inom kommissionen.¹⁹ De frågor som hanteras inom forumet tar sikte på administrativa frågor relaterade till krishantering såsom intern organisation i Bryssel och ansvarsfördelning²⁰, men också på geografiska frågor såsom erfarenhetsåterföring från insatser, nu senast avseende Libyen.²¹

Sett till hur de olika "enheterna" är sammansatta inom organisationen, t.ex. de geografiska enheterna och CMPD, kan konstateras att det successivt skett en övergång mot att i större utsträckning integrera civil och militär kompetens. Som exempel kan nämnas att de delar av CMPD som hanterar den civila och militära förmågeutvecklingen har slagits samman under gemensam ledning.²²

Betraktad i sin helhet upplevs den nya organisationen som sådan inte vara problematisk men väl det faktum att det helt saknas gemensamma politiska mål samt en samlad strategi och arbetsbeskrivning för hela organisationen som

¹⁸ Intervjuer vid CMPD och kansliet för "Crisis Response and Operational Coordination" vid utrikestjänsten (EEAS)

¹⁹ Intervju vid kansliet för "Crisis Response and Operational Coordination" vid utrikestjänsten (EEAS). FPI ansvarar bl. a. för GUSP-budgeten och Stabilitetsinstrumentet.

²⁰ Här kan särskilt nämnas att beslut om inrättandet av Situation Room fattades i Crisis Management Board.

²¹ Intervju vid kansliet för "Crisis Response and Operational Coordination".

²² Intervju vid CMPD, utrikestjänsten (EEAS).

respektive enhet kan förhålla sig till, framhåller källor vid utrikestjänsten. Avsaknaden av en sådan inriktning medför att verksamheten i sin helhet styrs av vilka resurser som finns tillgängliga snarare än de reella behoven.²³ Flera källor inom utrikestjänsten upplever därutöver att det råder rivalitet mellan cheferna i organisationens topp och att det är svårt att bedöma vem som i praktiken styr inom de olika ansvarsområdena.²⁴

När det gäller rollfördelningen inom Corporate Board ifrågasätter flera källor huruvida teori och praktik överensstämmer. Som exempel ifrågasätts huruvida Chief Operating Officer verkligen rapporterar till Executive Secretary General i enlighet med modellen. En källa lyfter i detta sammanhang fram den roll som rådgivare som Robert Cooper, tidigare ”Director-General” för ”External and Politico-Military Affairs” vid rådssekretariatet, innehar. Denne förefaller ha en betydligt starkare position i organisationen än vad som går att utläsa av utrikestjänstens organigram.²⁵

Ytterligare en svårighet som lyfts fram vid intervjuerna är att samla de två falangerna inom utrikestjänsten: kommissionsfalangen och rådssekretariatsfalangen. Rådssekretariatsfalangen har en tydligare operativ utrikespolitisk ansats och större vana av att hantera kriser än den för budgeten ansvariga kommissionsfalangen. HR Ashton har i och för sig tydligt uttalat att utrikestjänsten är en modell under utveckling och ingen färdig organisation. Flera källor menar emellertid att det med största sannolikhet kommer att ta ytterligare två år att få utrikestjänsten att agera samlat. HR Ashtons ledarskap ifrågasätts i detta sammanhang. Hon betraktas snarast som en övergångsledare i väntan på en starkare samlande kraft.²⁶ Några framhåller dock att bedömningen tenderar att i vissa avseende bli orättvis då hennes roll hade underlättats av ett understödjande kabinett och att det har ålegat medlemsstaterna att se till att en sådan funktion instiftats. Till syvende och sist är HR Ashton beroende av medlemsstaterna som styr vilka medel och vilket engagemang som läggs ner, något som i sin tur blir styrande för utvecklingen. Det poängteras att frågan är vad medlemsstaterna vill med utrikestjänsten och vilka satsningar de är beredda att göra.²⁷

2.2.2 DG ECHO

DG ECHO:s verksamhet kan efter den omorganisation som nyligen skett delas in i två huvudområden: humanitärt bistånd och civilskydd.

²³ Intervju vid CMPD, utrikestjänsten (EEAS).

²⁴ Intervju vid CMPD samt kansliet för ”Crisis Response and Operational Coordination”, utrikestjänsten (EEAS).

²⁵ Intervju vid CMPD samt kansliet för ”Crisis Response and Operational Coordination”, utrikestjänsten (EEAS).

²⁶ Intervju vid svenska EU-representationen samt vid CMPD, utrikestjänsten (EEAS).

²⁷ Intervju vid CMPD, utrikestjänsten (EEAS).

DG ECHO:s humanitära verksamhet tar sikte på såväl policyfrågor som frågor av implementerande karaktär inom ramen för det humanitära biståndet, vilket handläggs separat från utvecklingsbiståndet. DG ECHO har emellertid endast en ytterst begränsad egen operativ förmåga i form av ett nätverk av experter som bl.a. kan göra analyser och bedömningar av den aktuella situationen i ett katastrofområde. Istället är huvudregeln att insatserna utförs av ickestatliga organisationer eller internationella organisationer. Detta medför att kontaktytan i förhållande till andra aktörer inom EU är begränsad. Formuleringen av policyn görs emellertid under beaktande av de övergripande riktlinjer för relationen till respektive region och land som har utarbetats av utrikestjänsten.

Den centrala komponenten i DG ECHO:s verksamhet inom civilskydd är den så kallade civilskyddsmekanismen och *Monitoring and Information Centre (MIC)*. Det övergripande syftet med civilskyddsmekanismen är att underlätta för och förbättra samordningen av det stöd som tillhandahålls av bl.a. medlemsstaterna²⁸ i samband med kriser och katastrofer inom och utanför Unionen. Det finns möjlighet att skickat ut s.k. ”EUCP team” (EU Civil Protection team) med experter från medlemsstaterna i katastrofens akuta skede för att göra behovsbedömningar på plats samt vid behov och i nära samverkan med lokala myndigheter och FN-organ, koordinera den assistans som medlemsstaterna tillhandahåller. Så kallade ”TAST team” (Technical Assistance Support Team) kan ge stöd till civilskyddsaktörerna i insatsområdet i frågor som rör teknik och logistik. Dessa sätts samman av medlemsstaternas resurser.²⁹

Civilskyddssamarbetet inom DG ECHO inkluderar även gemensam övning och utbildning, framtagandet av civilskyddsmoduler baserade på medlemsstaternas resurser³⁰ samt samarbete kring förebyggande av katastrofer.

Källor vid DG ECHO framhåller att de olika kulturer och skillnader som alltjämt råder inom organisationen mellan den humanitära verksamheten och verksamheten inom civilskydd försvårar möjligheten att tillvarata synergier med utgångspunkt i den nya organisationen. Det faktum att de olika delarna fortfarande rent fysiskt sitter på olika ställen underlättar inte heller initiativ i denna riktning.³¹

²⁸ I civilskyddsmekanismen samverkar EU:s medlemsstater samt Norge, Island och Liechtenstein och kandidatlandet Kroatien.

²⁹ Europeiska kommissionen, (2008/73/EC, Euratom).

³⁰ Civilskyddsmoduler – Ett paket förutbestämda resurser- personal och materiel – för hanteringen av specifika händelser, t.ex. skogsbränder och översvämningar. För mer information se Europeiska kommissionen, (2008/73/EC, Euratom).

³¹ Intervju vid DG ECHO, kommissionen.

2.3 Avslutande reflektion

När man talar om det som kan klassas som grundförutsättningar inom de olika policyområdena är det uppenbart att flera av dessa inverkar negativt på möjligheterna att samarbeta. Det gäller därför att hitta en balans och kombinera samverkan med bevarande av policyområdenas specifika karaktär och den verksamhet som bedrivs inom ramen för dessa. Detta blir särskilt viktigt när det gäller humanitärt bistånd.

När det gäller de nya organisatoriska förutsättningarna förefaller det uppenbart att införlivandet av civilskyddsmekanismen och MIC:en i DG ECHO, åtminstone på sikt, kan skapa bättre förutsättningar för samordning mellan det arbete som bedrivs inom ramen för humanitärt bistånd respektive civilskydd.

På samma sätt borgar utrikestjänstens organisation för en samlad ansats även om verksamheten inte ännu har anpassats därefter. Länken mellan ledning och organisation i övrigt förefaller för närvarande svag, vilket medför att de förändrade förutsättningarna i praktiken inte har fått genomslag i hur verksamheten bedrivs. Det skulle i och för sig kunna vara en strategi i sig att vänta med att förmedla en strategisk inriktning och istället låta organisationen sätta sig först, t.ex. i syfte att främja rörlighet och förbättringar i ett initialt skede. För att uppnå en samlad insatsförmåga krävs emellertid att blicken lyfts utanför det egna stupröret. Detta sker knappast utan tydliga gemensamma mål, samordnade delmål och arbetsmetoder från ledningen.

3 Nya funktioner och processer

I detta kapitels första del diskuteras utifrån resultatet från intervjuerna de nya funktioner och processer inom utrikestjänsten respektive DG ECHO som mot bakgrund av intervjuresultatet bedöms ha särskild betydelse för att uppnå en samlad insatsförmåga.

En viktig skillnad i analysen nedan är att den del som behandlar utrikestjänsten tar sikte på rent faktiska nya funktioner och processer och vilka möjligheter och utmaningar dessa för med sig, medan den del som behandlar DG ECHO och förändringar där delvis rör möjliga framtida funktioner och processer med utgångspunkt i kommissionens meddelande *”Förstärkning av den europeiska insatskapaciteten vid katastrofer: civilskyddets och det humanitära biståndets roll”* från oktober 2010.³²

3.1 Utrikestjänsten

Efter Lissabonfördragets ikraftträdande har framförallt tre nya funktioner inom utrikestjänsten uppmärksammats vid den senaste tidens kriser: *Managing Director for Crisis Response and Operational Coordination* och de med denna sammanhängande funktionerna *Crisis Platform* och *Situation Room*. Såväl i media som inom departement och myndigheter i medlemsstaterna har dessa funktioner diskuterats, men alltför få ingångsvärden och bristande information från Bryssel har medfört att någon större klarhet i vad det egentligen handlar om svårigen har kunnat uppnås. Nedan försöker författarna därför utifrån intervjuerna med tjänstemän inom utrikestjänsten förmedla en bild av vilken funktion de tillmäter dessa nyheter i organisationen. På uppdragsgivarens önskemål diskuteras därtill särskilt intervjupersonernas syn på det initiativ inom GSFP som tar sikte på synergieffekter mellan den civila och militära förmågeutvecklingen och möjligheterna till att vidareutveckla detta i förhållande till andra policyområden.

3.1.1 Managing Director for Crisis Response and Operational Coordination

Funktionen som *Managing Director for Crisis Response and Operational Coordination* har inrättats vid sidan av linjeorganisationen på initiativ av HR Asthon och svarar direkt i förhållande till henne. Posten innehas som tidigare nämnts av Dr. Agostino Miozzo med bakgrund som generaldirektör för “Voluntary Service and International Relations Office” inom italienska “Civil

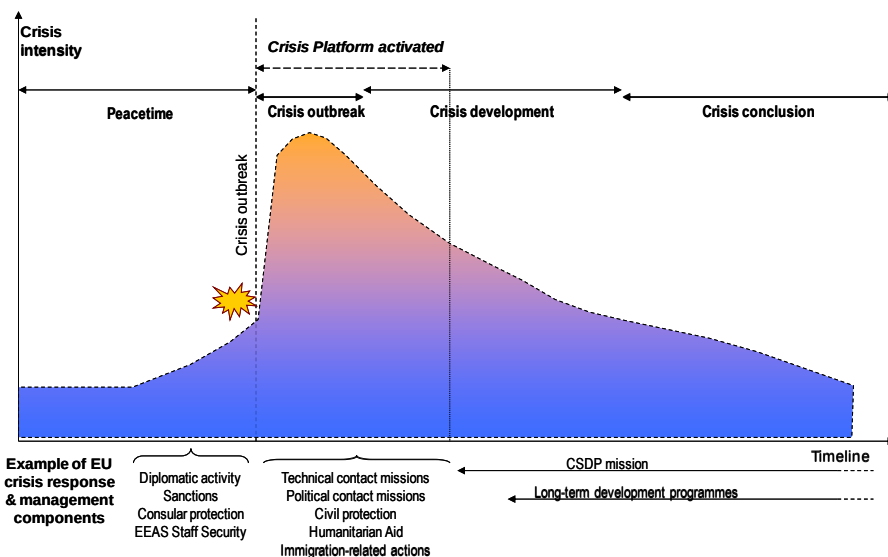
³² KOM (2010/600) slutlig.

Protection Department”.³³ Till stöd för sitt uppdrag har denne ett kansli. Något beslut om kansliets status har emellertid inte fattats i skrivande stund, vilket innebär att det idag formellt sett handlar om åtta rådgivare till MD Miozzo.³⁴

I den arbetsbeskrivning som ligger till grund för funktionen stadgas att:

- “The Managing Director will assist HR/VP³⁵ in developing appropriate coordination mechanisms with relevant Services of the European Commission”.
- “The Managing Director will be responsible for ensuring the streamlined and effective cooperation within the EAS of the various crisis management and response structures, notably the CMPD, the CPCC, the EUMS and SitCen”.
- “In disaster response interventions in third countries the Managing Director will define the strategic lines to be followed in bilateral and multilateral contacts and coordinate the work of the relevant headquarters services and EU delegations”.³⁶

När det gäller avgränsningen mandatet i ett tidsperspektiv kan illustrationen av krishanteringscykeln (”The Crisis Platform in the Crisis Response Cycle”) nedan bidra som utgångspunkt.



³³ IP/10/1647, Catherine Ashton appoints EEAS Managing Director for Crisis Response, Bryssel den 2 december 2010.

³⁴ Nedan benämns funktionen endast kansliet för enkelhetens skull.

³⁵ HR/VP –EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy/Vice President of the Commission.

³⁶ Beslut om att sända ut Miozzo på dylika uppdrag fattas av HR Ashton eller Executive Secretary General Vimont. European External Action Service, Vacancy Notice – Managing Director Crisis response and Operational Co-ordination.

Källa: EU:s utrikestjänst

I det tidsförlopp som denna illustrerar är kansliets roll i huvudsak fokuserad på vad som från kansliets sida benämns "crisis response" i direkt anslutning till krisens utbrott ("crisis outbreak") och således samma fas som aktörer inom civilskydd och humanitärt bistånd agerar inom. Därutöver har kansliet genom sitt mandat även en roll att bidra till i övergången till den därefter följande fasen som benämns "crisis development" inom vilken aktörer inom GSFP och utvecklingsbistånd har sin roll. Nämnvärt är att en åtskillnad i detta sammanhang görs mellan "crisis response", där MD Miozzo har sin huvudsakliga roll, och "crisis management" som tar sikte på den roll som aktörer inom GSFP har.³⁷ Enligt uppgift arbetar Miozzo med att ta fram "crisis response concepts" motsvarande de "crisis management concepts" som tas fram inför nya insatser inom ramen för GSFP.³⁸

De uttryck mandatet hittills kan sägas ha tagit är inrättandet av de ovan nämnda funktionerna *Crisis Platform* inför en kris samt utrikestjänstens krisrum, *Situation Room*, med beredskap dygnet runt och informationskanaler till Unionens olika insatser och aktörer involverade i dessa (se mer om detta nedan). Därutöver torde ur ett övergripande perspektiv närvaro och visibilitet på plats vid olika krishärdar, framförallt i Libyen, ha synliggjort den nya funktionen. I Libyen var kansliet involverat i hela händelsekedjan: MD Miozzo besökte vid drygt en handfull tillfällen Libyen, hade dagliga kontakter med det nationella övergångsrådet, öppnade ett EU-kontor i Benghazi och genomförde tillsammans med FN behovsbedömningar.

Det är också i förhållande till olika kriser som mandatet förefaller ha utvecklats mest. Från kansliets sida framhålls i detta sammanhang att ett av de viktigaste instrumenten för att skapa samordning är s.k. "inter-service missions", vilka kan beskrivas som bedömningsteam som samlar samtliga berörda funktioner såväl inom som utanför utrikestjänsten och som upprättas ad hoc på initiativ av MD Miozzo. Det handlar om att samla de första intrycken och ta fram ett lämpligt åtgärds paket på kort och lång sikt för den aktuella krisen. Tidsmässigt kan en inter-service mission pågå upp till en vecka. Som exempel kan nämnas att MD Miozzo tog initiativ till en sådan "high level inter-service mission" till Elfenbenskusten under våren 2011 med uppgift att utvärdera behoven och diskutera vilket stöd EU skulle kunna ge för att bidra till stabilitet och återhämtning av landet.³⁹

I detta sammanhang nämns vid intervjuerna möjligheten att komplettera "inter-service missions" med de på svenskt initiativ inrättade s.k. "Civilian Response

³⁷ Intervju vid kansliet för "Crisis Response and Operational Coordination", utrikestjänsten (EEAS).

³⁸ Intervju vid kansliet för "Crisis Response and Operational Coordination", utrikestjänsten (EEAS).

³⁹ Factsheet, Côte d'Ivoire: EU Response to date, 4 maj 2011.

Teams”. Härmed åsyftas i det ursprungliga förslaget “a civilian crisis management rapid reaction capability of flexible size and composition, consisting of Member State experts”.⁴⁰ Huvudsyftet är att bidra till att kvalificerad personal snabbt kan komma på plats i fält. Finansieringen står medlemsstaterna för och tidsmässigt kan ett team vara ute i upp till tre månader.

Under rubriceringen ”Crisis Response Teams” är nu avsikten att inom utrikestjänsten ta den ursprungliga tanken ett steg vidare och skapa ett instrument som kan vara till stöd för utrikestjänsten, EU-delegationerna, GSFP-insatserna och MD Miozzo i dennes mandat. Huvudsyftet skulle vara detsamma, d.v.s. att möjliggöra snabb deployering av kvalificerad personal. En viktig skillnad förefaller dock vara att den expertis som krävs i stor utsträckning bedöms kunna tas från utrikestjänsten och det skulle således inte på samma sätt som i det ursprungliga förslaget röra sig om medlemsstaternas expertis. En arbetsgrupp under ledning av MD Administration & Finance, Patrick Child, och MD Miozzo har tillsatts för att koordinera utrikestjänstens arbete med förslaget. Det handlar bl.a. om att identifiera behov, resurser och expertis samt personal vid utrikestjänsten och EU-delegationerna som ska stå till förfogande vid dylika uppdrag.⁴¹

Källor vid svenska EU-representationen gör på frågan rörande användningen av CRT i denna kontext den spontana reflektionen att detta borde vara fullt möjligt. CRT har hittills inte använts i någon större utsträckning och en vanligt förekommande missuppfattning är att de endast är ett redskap inom ramen för GSFP. Någon sådan begränsning finns emellertid inte.⁴² Andra källor inom utrikestjänsten menar att det finns ett behov av att komplettera det EU-perspektiv som inter-service missions står för med medlemsstaternas expertis inom olika sakområden. I hur stor utsträckning det kommande förslaget utgår från medlemsstaternas expertis förefaller dock oklart. Betraktat i en vidare kontext kan konstateras att det inte heller är utrett hur CRT i sin nya tappning skulle förhålla sig till de s.k. EUCP team som tidigare nämnts.⁴³

När det gäller MD Miozzos mandat i sin helhet framhåller källor inom utrikestjänsten att det är en process i sig att förankra och tydliggöra mandatet innan det kan ta form i praktiken. Förankringsarbetet förefaller särskilt svårt av den anledning att någon inriktning utöver arbetsbeskrivningen inte har förmedlats till övriga delar av organisationen. Vid sidan av kansliet visar samtliga källor osäkerhet avseende vilka uppgifter MD Miozzo har och hur dessa ska avgränsas. Problematiken tar sig även uttryck i svårigheter att hävda mandatet i förhållande till andra aktörer inom organisationen. I detta

⁴⁰ Europeiska unionens råd (10462/05).

⁴¹ European External Action Service, Note to the EEAS Managing Directors and Directors, Subject: Setting up crisis response teams in the EEAS.

⁴² Intervju vid svenska EU-representationen.

⁴³ Intervju vid kansliet för ”Crisis Response and Operational Coordination”, utrikestjänsten (EEAS).

sammanhang nämns särskilt oenighet kring att skicka ut inter-service missions och gemensamma team i fält.⁴⁴

Den spretiga och för många otydliga begreppsapparaten är ett annat problem. Så förhållandevis basala frågor som vad som åsyftas med ”crisis response”, d.v.s. MD Miozzos huvudsakliga ansvarsområde, är inte definierat i förhållande till övriga organisationen. Flera associerar fortfarande ”crisis response” med GSFP i linje med hur begreppet tidigare använts. Källor inom utrikestjänsten framhåller att denna problematik bl.a. gör sig gällande inom ramen för uppgiften att bidra till samarbete och samordning mellan CMPD och CPCC. Hur ”crisis response” sedan förhåller sig till civilskydd och kommissionens instrument är ytterligare en outlöst fråga.⁴⁵

I avsaknad av en tydligt förmedlad roll och arbetsbeskrivning har MD Miozzo till del skapat förutsättningar för sitt mandat genom sin personliga kapacitet. Som exempel kan nämnas att Miozzo självständigt fick fram finansiering till en resa till Afrikas horn. Trots att beslut om att skicka ut MD Miozzo till olika krishärdar formellt sett fattats av HR Ashton eller Executive Secretary General Vimont är det således inte givet att förutsättningarna i form av t.ex. finansiering är uppfyllda.⁴⁶

Bilden av MD Miozzo som förmedlas vid intervjuer vid utrikestjänsten är den av en operativ person som i stor utsträckning agerar utifrån sin personliga kapacitet. Något som lyfts fram som potentiellt problematiskt utifrån ett GSFP-perspektiv är emellertid att Miozzo inte besitter någon kompetens inom krishantering eller har någon större erfarenhet av att göra politiska avvägningar. Huruvida Miozzo är lämpad att samordna krishanteringsstrukturerna ifrågasätts av detta skäl.⁴⁷

Slutligen, vad gäller kommissionens syn på MD Miozzos mandat kan konstateras att källor vid DG ECHO ännu inte har fått tillräckligt många ingångsvärden för att kunna bedöma detta. En spontan reflektion som förmedlas är dock att något tydligt mervärde inte kan identifieras och att det härigenom är svårt att förstå mer exakt vad funktionen syftar till. När det gäller instiftandet av de funktioner som beskrivs närmare nedan, Crisis Platform och Situation Room, upplever källor vid DG ECHO att dessa åtminstone till del riskerar att duplicera MIC:en.⁴⁸

3.1.2 Crisis Platform och Situation Room

Vid en kris har den höga representanten vid sidan av beslutskedjan i linjeorganisationen också inrättat *Crisis Platform* som på ett systematiskt sätt

⁴⁴ Intervju vid kansliet för ”Crisis Response and Operational Coordination”, utrikestjänsten (EEAS).

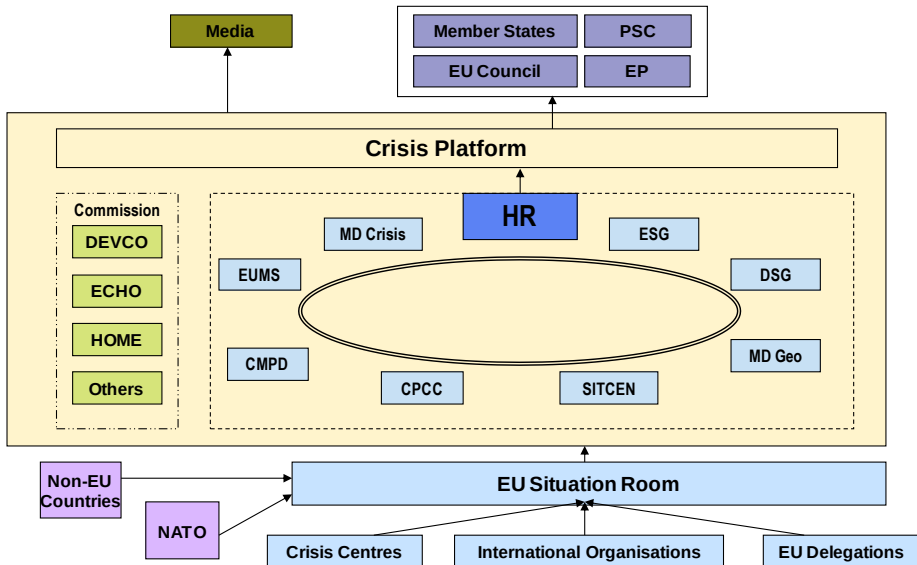
⁴⁵ Intervjuer vid CMPD, utrikestjänsten (EEAS).

⁴⁶ Intervju vid kansliet för ”Crisis Response and Operational Coordination”, utrikestjänsten (EEAS).

⁴⁷ Intervju vid CMPD, utrikestjänsten (EEAS).

⁴⁸ Intervju vid DG ECHO, kommissionen.

sammankallar samtliga berörda inom institutionerna under ledning av HR Ashton, Executive Secretary General Vimont, eller MD Miozzo inför beslut rörande kriser och katastrofer.⁴⁹



Källa: EU:s utrikestjänst

Som den schematiska bilden ovan åskådliggör deltar, förutom de sammankallande, representanter från krishanteringsstrukturerna (EUMS, CMPD, CPCC och SitCen), de båda Deputy Secretary Generals och berörda Managing Directors för geografiska enheter inom utrikestjänsten. Från kommissionen bjuds DG DEVCO, DG ECHO, DG HOME och andra berörda generaldirektorat in. Källor inom utrikestjänsten uppfattar det i första hand som ett forum för att informera på bred front och utbyta information mellan olika delar av organisationen. Något beslutande forum handlar det inte om utan tanken är att deltagarna även fortsättningsvis ska utgå från sina respektive beslutsprocesser.⁵⁰

Utgångspunkten för möten i formatet är den information som inkommer via den nyinrättade funktionen för omvärldsbevakning och förmedling av lägesbild inom utrikestjänsten, *Situation Room* (en sammanslagning av Relex krisrum, EUMS watchkeepers och SitCens öppna delar), samt från föredragningar från SitCen

⁴⁹ Intervju vid kansliet för "Crisis Response and Operational Coordination", utrikestjänsten (EEAS). Som exempel kan nämnas att ca 20 möten hölls i forumet med anledning av händelseförloppet i Libyen.

⁵⁰ Intervju vid CMPD samt kansliet för "Crisis Response and Operational Coordination", utrikestjänsten (EEAS).

som görs direkt vid mötet. Situation Room har också mandat att sammankalla Crisis Platform vid kriser med en i första hand extern dimension. Vid multidimensionella kriser⁵¹ där det finns såväl en extern som en intern dimension förefaller ansvarsfrågan mer komplicerad. Från kansliets sida betraktas Situation Room med dess kanal till Crisis Platform här ha en självklar roll, medan detta från kommissionens sida inte alls betraktas som självklart. Frågan om relationen mellan olika krisrum är i sin helhet inte färdigutredd och en aspekt som diskuteras särskilt i detta sammanhang är rollfördelningen vid en aktivering av den s.k. solidaritetsklausulen i Lissabonfördraget⁵². Det handlar här bl.a. om gränsdragningen i förhållande till DG ECHO:s Emergency Response Centre⁵³ som enligt förslaget skulle bestå av en sammanslagning av MIC och ECHO:s lägescentraler.

Vad gäller karaktären på mötena i Crisis Platform, informationsutbyte, påpekar några källor vid utrikestjänsten att det vid dessa borde formuleras tydliga målsättningar som blir styrande för det fortsatta arbetet inom respektive verksamhetsområde och som följs upp vid följande möten i samma format. Det riskerar annars att bli tandlöst som samordnande forum betraktat.⁵⁴ För samtliga källor förefaller det svårt att sätta fingret på vilken funktion forumet i dagsläget fyller i praktiken. Flera menar att de delar av organisationen som finns representerade vid mötena efter informationsorienteringen återgår till sin ordinarie verksamhet i stuprör och att några större förändringar inte har kunnat iakttas.⁵⁵ Vad som utifrån sett skulle kunna tolkas som tecken på en mer samlad EU-policy, såsom strategin för Afrikas horn och den Task Force för södra Medelhavet som HR Ashton inrättat, förefaller inte heller ha tydliga kopplingar till Crisis Platform då ingen av de intervjuade vid utrikestjänsten på fråga har kunnat göra någon sådan koppling.⁵⁶ Det påpekas dock att forumet har utvecklingspotential och att det i framtiden kan komma att skapa förutsättningar för en samlad respons.⁵⁷

Från kommissionens sida konstateras som tidigare nämnts att framförallt Situation Room riskerar att duplicera MIC:ens funktion i vissa avseenden.⁵⁸ Vid implementeringen av nya funktioner är det viktigt att säkerställa att dessa tillför

⁵¹ Om det redan finns en GSFP-insats på plats så har Miozzo en koordinerande roll då även MIC:en ska involvera, enligt en definition av multidimensionell insats som förmedlas vid intervjuerna. En annan tolkning är att det handlar om alla kriser/katastrofer med en tydlig politisk dimension.

⁵² Lissabonfördraget art 222.

⁵³ Se nedan under 3.2.

⁵⁴ Intervju vid CMPD, utrikestjänsten (EEAS).

⁵⁵ Intervju vid CMPD, utrikestjänsten (EEAS).

⁵⁶ Intervju vid kansliet för "Crisis Response and Operational Coordination" och CMPD, vid EU:s utrikestjänst.

⁵⁷ Intervju vid CMPD, utrikestjänsten (EEAS).

⁵⁸ Beroende på hur Miozzos mandat tolkas.

ett mervärde vid sidan av befintliga funktioner. Det framhålls att man i första hand bör bygga vidare på den kompetens och de funktioner som redan finns.⁵⁹

3.1.3 Synergiarbetet inom ramen för förmågeutvecklingen

Inom ramen för den civila och militära förmågeutvecklingen initierades under det svenska ordförandeskapet hösten 2009 ett arbete som syftar till att tillvarata synergier mellan den civila och den militära processen.⁶⁰ Målsättningen är att skapa förutsättningar för en mer samlad operativ förmåga inom krishantering och konfliktförebyggande genom att utveckla synergier inom 13 utvalda områden: strategiska och taktiska transporter, logistik, kommunikations- och informationssystem (CIS), medicinskt stöd, skydd och försvar av den egna styrkan (security and force protection), obemannade fordon, rymdkapaciteter, utbildning, övning, permanenta lager, informationsutbyte och underrättelse, erfarenhetsåterföring från insatser och en övergripande kategori som tar sikte på sammanlänkande faktorer mellan den civila och den militära förmågeutvecklingen.⁶¹

Arbetet har utvecklats i två faser. I den första fasen som pågick mellan juni och september 2010 analyserades det arbete som då redan hade bedrivits inom de 13 områdena och därefter identifierades frågor som skulle kunna tas vidare samt tänkbara nya frågor av relevans för målsättningen. Två av områdena lades ner av olika skäl: övningar och permanenta lager. I förstnämnda fall var den huvudsakliga anledningen att övningar inom EU sker på politiskt-strategisk nivå (d.v.s. ovanför militär-strategisk nivå/operativa högkvarter) och denna redan är civil-militär till sin karaktär i den bemärkelsen att KUSP-ambassadören företräder båda perspektiven. I sistnämnda fall handlade det i stället om att man inte vill äventyra det arbete som redan pågår avseende frågan om permanenta lager inom GSFP:s civila krishantering.⁶²

I den andra fasen som pågick mellan december 2010 och maj 2011 identifierades, inom ramen för expertpaneler kopplade till de olika områdena,

⁵⁹ Intervju vid DG ECHO, kommissionen.

⁶⁰ Processen benämns ”Promoting synergies between the EU civil and military capability development”.

⁶¹ Fri översättning av: strategic and tactical transportation, logistic support, communication and information systems (CIS), medical support, security and force protection, use of space capabilities, unmanned vehicles, warehousing and centralizes support systems, sharing information and intelligence, training, exercises, interconnecting the civilian and military capability development processes and lessons learned I “Promoting synergies between the EU civil and military capability development”, februari 2011.

⁶² Intervju vid svenska EU-representationen.

konkreta åtgärder. Arbetet utmynnade i en rapport som utöver en mer detaljerad beskrivning av åtgärderna även tydliggör vägen framåt.⁶³

På ett övergripande plan kan konstateras att det handlar om en process baserad på frivillighet och att 16 medlemsstater hittills har deltagit i arbetet. Arbetet leds av enheter inom utrikestjänsten och i några fall har företrädare för denna också varit de enda deltagarna i expertpanelerna. Källor inom CMPD menar att expertisen inom utrikestjänsten i en del frågor är så god att medlemsstaternas deltagande i expertpanelerna inte har varit nödvändig för att uppnå resultat. Detta har emellertid inte gällt civil kompetens där bristen på expertis från medlemsstaterna har påverkat arbetet. Oavsett om kompetensen finns på EU-nivå eller inte uttrycktes oro för att bristande involvering från medlemsstaternas sida skapar svårighet att ta resultaten vidare.⁶⁴

Som exempel på områden som rör sig fort framåt nämndes vid intervjuerna särskilt logistik, rymdkapaciteter och erfarenhetsåterföring. Inom området erfarenhetsåterföring utvecklas bl.a. en gemensam databas för detta ändamål, inom rymdområdet utvecklas bl.a. ett koncept för hur satellitsystem för global navigation ska kunna användas inom EU-insatser och inom logistikområdet tas det bl.a. fram en lista över ramavtal gällande ”real life support” (tjänster inom bl.a. logi, leverans av mat, avfallshantering och strömförsörjning) som möjliggör att resurser inom detta område snabbt kan tillgängliggöras för civila och militära insatser.⁶⁵ Att arbetet går snabbare framåt inom vissa områden kan emellertid inte tas som intäkt för att arbetet i denna del är mer framgångsrikt, framhåller källor vid utrikestjänsten. Detta eftersom åtgärderna i stor utsträckning är så olika till karaktären och därför har olika tidsperspektiv. Vidare handlar det i lika stor utsträckning om att uppnå ”change of mindset” som om resultat vilket gör framgång svårsmärkbar. Gemensamt för flera åtgärder är emellertid att det handlar om att ”lista” konkreta förmågor/resurser som finns i medlemsstaterna, t.ex. kontrakt. Denna information ska sedan kunna ligga till grund för planeringen.⁶⁶

Samtliga källor gör bedömningen att de flesta områden inkluderar åtgärder som åtminstone till del kan utvidgas utanför GSFP eller ha beröringspunkter med civilskydd och humanitärt bistånd. Särskilt inom områdena rymdkapaciteter, ”force protection” och kommunikations- och informationssystem görs bedömningen att det finns kontaktytor.

⁶³ Promoting synergies between the EU civil and military capability development, final report on the outcomes of phase 2 of the workplan.

⁶⁴ Intervju vid CMPD, utrikestjänsten (EEAS) samt vid MSB.

⁶⁵ Promoting synergies between the EU civil and military capability development, final report on the outcomes of phase 2 of the workplan, s. 6, s.12 och s. 31.

⁶⁶ Intervju vid CMPD, utrikestjänsten (EEAS) samt vid svenska EU-representationen.

3.2 DG ECHO

I kommissionens meddelande från december 2010 lyfts det fram förslag som förutsätter samordning med utrikestjänsten. Därutöver kan det göras indirekta kopplingar mellan de förslag till förbättrad planeringsprocess för civilskyddsarbetet inom DG ECHO som förs fram i kommissionens meddelande och de processer som bedrivs inom utrikestjänsten.⁶⁷ Nedan redogörs kortfattat för de tentativa funktioner och processer i meddelandet som bedöms ha bäring på utrikestjänsten och dess verksamhet.

3.2.1 Tentativa funktioner

Inrättandet av Emergency Response Centre

Tanken bakom inrättandet Emergency Response Centre är att dra nytta av den samlade kompetens och expertis som finns inom DG ECHO efter att civilskyddsdelarna har införlivats i organisationen. Det handlar mer specifikt om att slå samman krisledningscentralerna inom den humanitära verksamheten och MIC:en till ett beredskapscentrum med dygnet-runt-bemanning. Centrumet ska stå för samordning av EU:s civila katastrofinsatser. Ett viktigt ingångsvärde i arbetet med det nya centrumet är att man ska övergå från en mer passiv roll till en aktiv roll där planering, övervakning, förberedelse, operativ samordning och logistiskt stöd står i fokus. För att möjliggöra en sådan ansats ska en integrerad övervakningskapacitet utvecklas. Denna ska i sin tur baseras på tjänster inom programmet ”Global Monitoring for Environment and Security”, GMES (se mer om detta under 4.1.1).

Källor vid DG ECHO konstaterar att i förhållande till utrikestjänsten förutsätter den nya funktionen utbyte av information och analyser med de geografiska enheterna vid utrikestjänsten samt Situation Room. Då användning av EU:s civila eller militära resurser övervägs som ett led i EU:s katastrofinsatser ska centrumet också etablera ett samarbete med utrikestjänstens krishanteringsstrukturer. Centrumet är slutligen även tänkt att vara kontaktpunkt för förbindelser med delar av EU:s utrikestjänst vad gäller t.ex. GUSP och GSFP-uppdrag i tredje land.⁶⁸

För källor vid utrikestjänsten är det oklart vilket mervärde centret ska fylla. Då DG ECHO:s humanitära verksamhet primärt tar sikte på finansiering uppfattas funktionen vara tänkt att drivas av MIC:en, vilket i sin tur borde innebära att det endast handlar om ren koordinering av medlemsstaternas resurser. Vidare ställer man sig från utrikestjänstens sida frågande till att en dylik funktion med dygnet-runt-bemanning utvecklas inom DG ECHO då en sådan är mycket kostsam och

⁶⁷ KOM (2010/600) slutlig.

⁶⁸ KOM (2010/ 600), s. 12.

det redan finns andra funktioner som täcker behoven i detta avseende (Situation Room).⁶⁹

EU-centrum för fältsamordning

Det handlar här om att i ett första steg utveckla modeller för hur de specialenheter som fungerar som mobila logistikcentrum (grupperna för tekniskt bistånd och stöd, TAST) ska kunna ge stöd till EU:s delegationer, konsulära myndigheter och andra EU-aktörer respektive internationella aktörer. Modellerna ska sedan på sikt kunna utvecklas till ett EU-centrum för fältsamordning som källor vid kommissionen beskriver som en motsvarighet till FN:s ”UN House”. Hur dessa ska förhålla sig till Miozzos roll och utrikestjänstens funktioner är inte utrett ännu och något ingångsvärde från utrikestjänsten har ännu inte erhållits, påpekar källor vid DG ECHO.⁷⁰

3.2.2 Förbättrad planeringsprocess

I kommissionens meddelande föreslås även att planeringen av EU:s civilskyddsinsatser ska förbättras genom bl.a.:

- Utarbetande av referensscenarier för de viktigaste typerna av katastrofer som kan inträffa inom och utanför EU.
- Identifiering av viktiga befintliga resurser som medlemsstaterna kan ställa till förfogande för EU:s katastrofinsatser i samband med dessa scenarier.
- Utarbeta beredskapsplaner för ianspråktagande av dessa resurser, inbegripet transporter och översyn av dessa planer, som ska bygga på de erfarenheter som vunnits i samband med nya nödsituationer och övningar.⁷¹

Noterbart är även att möjligheten att tillhandahålla multinationella moduler till en gemensam resurspool, där det ständigt ska finnas en kritisk insatskapacitet, nämns som en utveckling av de övergripande förslagen. Vidare föreslås vad gäller den tredje punkten som rör beredskapsplanering att denna ska användas för att identifiera luckor i medlemsstaternas insatskapacitet som kan fyllas med EU-finansierade resurser, något som på sikt skulle kunna bidra till en tydligare specialisering inom Unionen.

En arbetsgrupp med experter från medlemsstaterna har tillsatts för att understödja kommissionens arbete med att utveckla referensscenarier, identifiera resurser som möter identifierade behov och ta fram beredskapsplaner. Arbetsgruppen som går under beteckningen ”Disaster Response Planning Working Group”

⁶⁹ Intervju vid kansliet för ”Crisis Response and Operational Coordination”, utrikestjänsten (EEAS).

⁷⁰ Intervju vid DG ECHO, kommissionen.

⁷¹ KOM (2010/600), s. 7.

(DRPWG) hade sitt första möte i oktober 2011 och nästkommande möte förväntas äga rum i februari 2012.⁷²

På ett övergripande plan handlar processen om att skapa en mer systematisk och effektiv utveckling av kapaciteter där behov och mål styr arbetet snarare än vilka samlade resurser medlemsstaterna har i nuläget.⁷³

3.3 Avslutande reflektion

Avslutningsvis bör först av allt poängteras att källor vid samtliga instanser överlag har haft svårt att identifiera konkreta paralleller och synergier mellan funktioner och processer, en effekt av att EU:s verksamhet i stor utsträckning fortfarande bedrivs i stuprör där tjänstemännen ofta har bristande kunskaper utanför sitt eget expertisområde. De funktioner som har skapats inom utrikestjänsten respektive kommissionen tycks dessutom främst syfta till att främja den interna samordningen inom respektive organisation, inte samordningen dem emellan. Detta gör det svårt att dra några långtgående slutsatser utifrån intervjuerna i Bryssel.

På ett övergripande plan kan emellertid etablerandet av Crisis Platform, Situation Room och arbetet med att identifiera synergier inom förmågutvecklingen betraktas som ett första steg i riktning mot en samlad insatsförmåga bl.a. genom att stuprören härigenom utvidgas, vilket på sikt kan bidra till att de överbryggas i ett vidare perspektiv.

När det gäller utrikestjänsten förefaller det förvisso i skrivande stund primärt handla om att visa på handlingskraft och synlighet i detta skede, men initiativ i form av regionala strategier och strategiska och operativa arbetsgrupper skulle på sikt kunna jämkas samman, kopplas till Crisis Platform och därmed få genomslag i hela verksamheten. I linje med detta resonemang skulle framtida regionala strategier likt den för Afrikas horn kunna förankras och utvecklas inom ramen för Crisis Platform, för att sedan knoppas av i samordnade delmål och initiativ som tas vidare av ”task forces” på först strategisk och sedan operativ nivå. Processen i sin helhet skulle sedan kunna följas upp vid återkommande möten i Crisis Platform. Det ”crisis response concept” som enligt uppgift utvecklas av Miozzo och hans kansli har rimligen också en tydlig koppling till Crisis Platform och kan därmed bidra till större samstämmighet.

⁷² Intervju vid DG ECHO, kommissionen.

⁷³ Intervju vid DG ECHO, kommissionen.

4 Möjligheter och utmaningar för att uppnå en samlad insatsförmåga

Efter att i tidigare kapitel ha behandlat nya och tentativa funktioner och processer med koppling till EU:s möjligheter att uppnå en samlad insatsförmåga lyfter författarna i detta kapitels första avsnitt fram de frågor och avvägningar som bedöms vara särskilt intressanta att diskutera och förhålla sig till. Det handlar i denna del bl.a. om att ställa de möjligheter som identifierats i rapporten mot de politiska, juridiska och finansiella ramar som lägger grunden för verksamheten inom respektive policyområde i syfte att utröna huruvida det här finns särskilda förhållanden och utmaningar att beakta.

Kapitlet är uppdelat i två delar, där den första delen tar sikte på det förberedande arbetet och specifika åtgärder inom ramen för den process inom GSFP som syftar till att identifiera synergier mellan den civila och militära förmågeutvecklingen och den andra tar sikte på kontaktytor i form av funktioner med fokus på responsfasen.

4.1 Specifika frågor och avvägningar

Inledningsvis kan konstateras att den mer systematiska process för att bygga upp kapaciteter som inletts inom civilskyddsarbetet genom kommissionens meddelande *”Förstärkning av den europeiska insatskapaciteten vid katastrofer: civilskyddets och det humanitära biståndets roll”*⁷⁴ på ett övergripande plan möjliggör paralleller och tillvaratagande av synergieffekter i förhållande till det förberedande arbete som sker inom ramen för GSFP. Vad gäller den process som tar sikte på att identifiera synergier mellan den civila och militära förmågeutvecklingen mer specifikt gör författarna i likhet med flera källor bedömningen att flera områden borde kunna ”översättas” till en vidare kontext, i synnerhet i förhållande till civilskydd. Nedan presenteras fem åtgärder som betraktas som särskilt intressanta i detta perspektiv. Därefter diskuteras huruvida de nya och tentativa funktioner som beskrivits i föregående kapitel kan ge upphov till överlappning och svårighet att bedöma vem som bär ansvaret i responsfasen.

4.1.1 I det förberedande arbetet

När det gäller mer konkreta förslag på samverkansmöjligheter i det förberedande arbetet kan först konstateras att intervjuresultatet i föregående kapitel endast gett viss vägledning vad gäller samverkansområden såtillvida att flera källor menar

⁷⁴ KOM 2010/600) slutlig.

att den pågående processen ”Promoting Synergies between EU Civil and Military Capability Development” som drivs inom utrikestjänstens ram borde kunna ha relevans även i förhållande till civilskyddsområdet. Vidare ges några ingångsvärden avseende vilka områden som i detta sammanhang borde vara särskilt intressanta: rymdkapaciteter, kommunikations- och informationssystem och skydd och försvar av den egna styrkan (”Security and Force Protection”) Med utgångspunkt i detta och författarnas egen analys av det arbete som beskrivs i den slutrapport⁷⁵ för synergiarbetet som presenterades under 2011 lyfts nedan åtgärder inom fem områden fram som av författarna bedöms vara särskilt intressanta i förhållande till det arbete som bedrivs inom DG ECHO.

- *Strategiska och taktiska transporter - Establishment of modalities to facilitate the provision of transport in support of EU military, civilian and disaster response operations, initially focusing on airlift(åtgärd nr 1)*

När det gäller strategiska och taktiska transporter inleddes under våren 2011 arbete med att utveckla modaliteter för att underlätta tillhandahållande av transporter för såväl EU:s civila och militära insatser inom GSFP som EU:s katastrofinsatser. I ett första skede lades fokus på flygtransporter. Det handlade bl.a. om att klargöra under vilka förhållanden militär flygtransportkapacitet kan användas som stöd för civila GSFP-insatser och katastrofinsatser. Som ett led i detta var avsikten att skapa en översikt av tillgängliga resurser och timkostnader så att aktörer som DG ECHO och CPCC enklare skulle kunna bedöma vilka möjligheter som står till buds. Endast 12 medlemsstater besvarade emellertid den förfrågan som gick ut till medlemsstaterna i mars 2011 rörande resurser och kostnadsuppskattningar och detta ansågs inte vara tillräckligt för att driva arbetet vidare i denna del. Representanter för DG ECHO har deltagit i det ”Project Management Team”(PMT) som inrättades ad hoc för att driva arbetet.

För det fall arbetet inte återupptas finns ändå anledning att utifrån ett civilskyddsperspektiv analysera huruvida en översikt av resurser och timkostnader skulle tillföra ett mervärde och huruvida nya gemensamma ansträngningar kan göras för att inhämta underlag inom eller utanför ramen för den befintliga åtgärden. Dessförinnan är det dock centralt att utreda vilken organisatorisk enhet som skulle ”äga” informationen och hur tillgång till denna skulle beredas. Den kritiska punkten här är att tillgång till underlaget inte får påverkas av eller uppfattas påverkas av politiska bedömningar då civilskyddssamarbetet utgår från humanitära behov. Då åtgärden inte har bedömts ta några finansiella resurser i anspråk bör en bedömning av eventuell finansiering kunna lämnas därhän.

⁷⁵ European External Action Service, ”Promoting Synergies between the EU Civil and Military Capability Development”, final report on the outcomes of phase 2 of the workplan - state of play and initial actions. Samtliga faktauppgifter i stycket har hämtats från detta document.

- *Rymdkapaciteter – Synergies with the EU GMES Programme on security service in support of EU External Action (åtgärd nr 22)*

Inom rymdområdet pågår arbete med att utveckla användarvillkor för det europeiska programmet GMES (Global Monitoring for Environment and Security) till stöd för EU:s externa insatser, GMES SEA (Support to EU external action) service. GMES som är en del av EU:s rymdpolitik (European Space Policy) syftar till att etablera en europeisk förmåga inom landobservation (earth observation). Den arbetsgrupp som inrättades 2010 presenterade förslag till utformning av användarvillkor i slutet på 2011 och dessa förväntas behandlas i KUSP under 2012. Därefter ska kommissionen tillsammans med GMES Programme Committee slutföra arbetet med användarvillkoren. Områden som särskilt beaktats inom ramen för arbetsgruppens bedömningar är underrättelse för humanitärt bistånd, livsmedelssäkerhet och vattenhantering. Tjänsten som benämns GMES SEA service ska stå klar efter 2014.

När det gäller denna åtgärd finns en tydlig koppling till DG ECHO:s båda verksamheter och utvecklandet Emergency Response Centre där det särskilt talas om användning av GMES för att möjliggöra uppbyggnaden av funktionen. Huruvida ambitionerna i denna del kan mötas genom det arbete som redan pågår inom ramen för GMES och som syftar till att möjliggöra ”rapid mapping service” till civilskyddsaktörer vid katastrofhantering förefaller oklart. Kanske kommer denna tjänst eller delar av den längre fram ingå i GMES SEA service.

- *Logistik - Establishing a list of framework contracts on real life support available to member states and EU institutions (åtgärd nr 2) och Providing options for quickly available real life support (åtgärd nr 3)*

Åtgärden tar sikte på att snabbt kunna identifiera resurser och produkter redo för snabb leverans inom logi, sophantering, eltillförsel, catering etc., ”real life support”(RLS), till stöd för insatsen. Som ett första led i åtgärden tas en lista över RLS fram. Enligt tidsplanen ska denna redan ha publicerats på EDA:s Third Platform Logistic Support.⁷⁶ Listan ska framöver uppdateras regelbundet. Vidare ska en lista över gemensamma civila och militära optioner baserade på bl.a. ”lessons identified” tas fram.

I en vidare kontext förefaller det avgörande hur tillgång till listan bereds och om det i detta avseende finns några begränsningar. I ett längre perspektiv torde det även ha betydelse hur finansieringen av RLS ser ut och om det ur detta perspektiv är möjligt att samutnyttja resurser inom detta område. Det förefaller finnas paralleller mellan RLS och de s.k. TAST-team som används inom ramen för civilskyddssamarbetet. Dessa har till uppgift att stödja EU:s expertteam med logistik, telekommunikation, etc. och här torde beröringspunkter och potentiella synergier kunna identifieras. En fråga som först måste utredas närmare är

⁷⁶ Intervjuresultat gav i denna del ej klarhet i huruvida så skett.

emellertid huruvida de olika finansieringsmodellerna mellan GSFP och civilskydd här kan försvåra samordning. RLS kan t.ex. finansieras av den tidigare nämnda Athenamekanismen medan TAST finansieras av de medlemsstater som bidrar med resurser till teamet. Som tidigare nämnts kan avseende TAST viss ersättning även ges för transportkostnader från det finansiella instrumentet som är knutet till civilskyddssamarbetet.

- *Kommunikations- och informationssystem – Use of deployable CIS Assets for EU civilian missions (åtgärd nr 17)*

Det handlar här om att utreda möjligheten att använda EUMS och EU:s operationscenters utplacerbara resurser inom kommunikations- och informationsteknologi i civila insatser. Hur resurserna kommer att tillgängliggöras respektive finansieras avgör huruvida de kan användas även utanför GSFP eller samordnas med andra strukturer. Även här handlar det i förhållande till civilskyddsområdet om risken för politisering, d.v.s. att civilskyddsaktörers möjlighet att agera påverkas av politiska avvägningar.

- *Security och Force Protection - Personnel Recovery /Evacuation – Conceptual work (åtgärd nr 21)*

Inom ramen för denna åtgärd utvecklas ett civil-militärt koncept för evakuering av personal. Ett färdigt utkast till koncept har presenterats och arbetet framåt formas nu i ”working packages” som leds av en projektgrupp. Fokus ligger bl.a. på att enas kring frågor rörande organisation, arbetsprocess, doktrin och utvecklingen av konceptet. De aktörer som är involverade i arbetet är företrädesvis CMPD, CPCC, EUMS, EDA och EEAS Security Office.

I detta fall förefaller kunskapsöverföring i en vidare kontext kunna medföra synergieffekter då flera delar i evakueringskonceptet bör kunna översättas utanför GSFP. I situationer där civilskyddssamarbetet aktiveras i ett land där en GSFP-insats redan finns på plats bör konceptet även kunna omfatta andra aktörer. Här kan det emellertid finnas avvägningar att göra avseende de styrande principer och legala ramverk som omgärdar de olika aktörerna.

4.1.2 Under responsfasen

Ansvarsområdet

När det gäller ansvarsområdet som sådant kan först av allt konstateras att definitionen av multidimensionella kriser blir avgörande för hur Miozzos nya funktion inom utrikestjänsten ska avgränsas och förhålla sig till andra instrument. Hur ansvarsfördelningen mellan kommissionen och utrikestjänsten beskrivs i det arbetspapper som är under bearbetning är av väsentlig betydelse för att kunna dra

vidare slutsatser.⁷⁷ Att några källor gör en bred tolkning av multidimensionella kriser och menar att det handlar om alla kriser som har politiska kopplingar medan andra menar att det handlar om en tydligt avgränsad situation då en GSFP-insats redan finns på plats och ytterligare insatser från kommissionens sida behöver göras parallellt visar tydligt på behovet av en tydlig definition och arbetsfördelning. Hur ansvarsområdet definieras har också stor betydelse för uppbyggandet av nya funktioner inom utrikestjänsten och vilka synergier som bör tillvaratas för att undvika duplicering i förhållande till t.ex. civilskyddssamarbetet. Ur DG ECHO:s perspektiv är det också angeläget att tydligt definiera sitt befintliga ansvarsområde i förhållande till MD Miozzos och hans kansli, då mandatet tidsmässigt spänner över samma fas och gränsdragningen avseende omfattning i sak som ovan nämnts inte framstår som självklar.

Lägesbild och information i Bryssel

På Brysselnivå framstår lägesbild och informationsspridning som ett område där flera centrala ingångsvärden förändrats och behovet av att koordinera nya funktioner mellan institutionerna blir allt tydligare. I detta sammanhang kan särskilt Crisis Platform och Situation Room inom utrikestjänsten respektive Emergency Response Centre inom kommissionen, DG ECHO, nämnas. Några långtgående slutsatser rörande Crisis Platforms potential och kontaktytor i förhållande till andra aktörer är svåra att dra då det är få såväl inom som utanför utrikestjänsten som är insatta i forumets syfte och funktion. Klart står dock att DG ECHO:s aktiva deltagande i forumet torde ha central betydelse för att i ett tidigt skede kunna bedöma behov och vilken funktion/vilket instrument som bäst kan bemöta dessa. Att forumets mandat idag tar sikte på informationsutbyte utan kopplingar till konkreta åtgärder medför att konsekvenserna på kort sikt förefaller begränsade för aktörer i en vidare kontext. Den potential som forumet enligt flera källor har – att på sikt koppla samman strategier, instrument och arbetsgrupper – bör emellertid beaktas i sammanhanget. Skulle forumets roll utvidgas i denna riktning behöver berörda aktörer analysera vilken roll forumet bör fylla i egenskap av motor för en mer samlad strategisk och operativ ansats, samt bevaka hur det egna ansvarsområdet berörs i detta avseende.

Ifråga om Situation Room finns flera frågor som bör lösas ut redan på kortare sikt för att ansvarsfördelningen vid olika typer av kriser ska fungera. En aktuell fråga i detta sammanhang är t.ex. Solidaritetsklausulens tillämpning och hur denna ska aktiveras. Storskaliga kärnkraftsolyckor utanför EU men med stora konsekvenser för medlemsstaterna är en annan fråga där det knappast framstår som självklart hur EU:s respons skulle se ut. En annan fråga att beakta i sammanhanget är att det sedan år 2005 finns en möjlighet att vid kriser som har

⁷⁷ Som tidigare nämnts ska en överenskommelse mellan kommissionen och utrikestjänsten ha undertecknats i januari 2012, efter slutförandet av föreliggande rapport.

allvarliga konsekvenser för flera medlemsstater aktivera de s.k. ”kriskoordineringsarrangemangen” (Crisis Coordination Arrangements, CCA). I korthet innebär CCA att de drabbade medlemsstaternas EU-ambassadörer och representanter från EU-institutionerna samlas i krisens akuta skede för skapa en gemensam lägesbild samt föreslå olika handlingsalternativ för EU. Tanken är att korta EU:s beslutsprocesser och därigenom underlätta för ett snabbt beslut om gemensamt agerande. CCA övas årligen men har aldrig använts fullt ut i samband med en kris. Att notera är att det vid tidpunkten för denna studie genomförs en översyn av CCA.⁷⁸

Vid bedömningar i gråzonen torde Situation Rooms fördel i förhållande till andra krisrum och krisledningscentraler vara dels kopplingen till Crisis Platform, dels kontakterna till EU-delegationerna och andra internationella organisationer i fält. I synnerhet kopplingen till Crisis Platform skapar förutsättningar för en mer samlad bedömning då samtliga berörda aktörer där informeras. När det gäller DG ECHO:s Emergency Response Centre kan det emellertid hävdas att en fördel här är att det i större utsträckning skulle handla om att bygga vidare på befintlig verksamhet och funktion, och då i synnerhet MIC:en.

Bedömningar och koordinering i fält

Noterbart vid intervjuerna var att inter-service missions av ”kansliet” lyftes fram som ett av de viktigaste instrumenten för att inom ramen för Miozzos mandat bidra till en mer samlad EU-respons. Dessa bedömningsteam som samlar samtliga berörda funktioner såväl inom som utanför utrikestjänsten och upprättas ad hoc på initiativ av Miozzo skulle onekligen kunna skapa bättre förutsättningar för samordning om de också utnyttjas fullt ut av de deltagande aktörerna. Härmed åsyftas att den bedömning på kort och/eller lång sikt som görs inom teamet också måste förmedlas ner i respektive organisation för att skapa en överblick av EU:s engagemang på olika nivåer. Att källor vid DG ECHO med fokus på civilskyddssamarbetet överhuvudtaget inte känner till vad en inter-service mission är eller att DG ECHO har deltagit i tidigare genomförda dylika bedömningsteam borgar knappast för ett helhetsperspektiv. Återigen är det tydligt att det krävs någon form av strategisk ram som olika strategiska och operativa instrument, funktioner och dylika team kopplas till för att de ska bli synliga för organisationen som helhet och därmed reducera överlappande funktioner. Det skulle också kunna tänkas att en tydligare koppling till Crisis Platform genom t.ex. uppföljning av resultat där skulle kunna bidra till detta.

Särskilt intressant att uppmärksamma vad gäller koordinering i en vidare kontext bedöms utvecklingen av utrikestjänstens användning av CRT vara. Här menar

⁷⁸ Intervju vid utrikestjänsten, kansliet. För mer om CCA se Larsson, Per (2009) *”The Crisis Coordination Arrangements (CCA)”* i Olsson, Stefan (red.) *Crisis Management in the European Union: Cooperation in the Face of Emergencies*. Springer-Berlin, Heidelberg.

författarna att det åtminstone till del finns risk för överlappning i förhållande till EUCP teamen inom civilskydd. Hur dessa team kompletterar varandra förefaller hittills inte ha behandlats. På civilskyddssidan bör det därför finnas beredskap att definiera EU CP teamens roll i förhållande till CRT i ny tappning och i ett tidigt skede påverka förslagets genomförande inom utrikestjänsten i möjligaste mån.

Slutligen kan konstateras att det finns tydliga beröringspunkter mellan Miozzos mandat i fält och det DG ECHO i sitt förslag till nya funktioner benämner EU-centrum för fältsamordning. Finns det möjlighet att genom samordning av dessa funktioner skapa en större tydlighet kring EU:s samlade roll i fält?

4.2 Avslutande reflektion

Något som framträder tydligt i resultatet i denna del är att kontaktytorna mellan humanitärt bistånd och den process som tar sikte på att identifiera synergier mellan den civila och militära förmågeutvecklingen inom GSFP är få. Detta hänger framförallt samman med att det inom EU:s humanitära bistånd inte finns någon EU-aktör i behov av understöd i den form som identifierats i detta arbete. Därutöver är det utifrån ett humanitärt perspektiv problematiskt att det i flera av fallen skulle handla om att beredas tillgång till resurser som organisatoriska enheter med militär dominans disponerar över. Det sistnämnda kan givetvis även inverka på möjligheterna till samverkan utifrån ett civilskyddsperspektiv, men här torde det i större utsträckning finnas möjligheter att reglera samarbetet på ett sätt som inte inkräktar på civilskyddets karaktär då de formella begränsningarna är färre. En möjlig indirekt konsekvens av ökad samverkan inom civilskydd och GSFP kan emellertid vara att det redan etablerade samarbetet inom civilskydd och humanitärt bistånd tar skada. Utökad samverkan i sig tillför inte heller något mervärde och samtliga nya initiativ måste därför möta en tydlig behovsbild.

När det gäller de nya funktioner och instrument som tagits fram eller är under utveckling inom framförallt utrikestjänsten är det tydligt att ett tidsperspektiv måste anläggas vid bedömningen av deras effekter på EU:s samlade insatsförmåga. Mandaten torde kunna förändras över tid och dylika förändringar är i stor utsträckning avhängiga av medlemsstaternas vilja och förmåga att stärka och stödja dessa. En stark utrikestjänst inom EU å ena sidan är en mäktig men kanske i vissa avseenden skrämmande tanke, medan en svag utrikestjänst å andra sidan, medför att tanken bakom Lissabonfördraget i stor utsträckning faller och förutsättningarna för en samlad insatsförmåga minimeras. Det ankommer här i stor utsträckning på medlemsstaterna att se till att de nya funktioner som har inrättats inte reduceras till symboliska funktioner och därtill lyfta blicken för att undvika duplicering i förhållande till funktioner inom övriga delar av organisationen.

5 Slutsatser

Efter att i tidigare kapitel ha behandlat förutsättningar, utmaningar och möjligheter för att uppnå en samlad insatsförmåga inom EU sammanfattas nedan författarnas viktigaste slutsatser. Utgångspunkten är de frågeställningar som behandlats i studiens första kapitel:

- Hur ser förutsättningarna för en samlad insatsförmåga ut?
- Vilka kontaktytor och potentiella samverkansmöjligheter kan identifieras mellan kommissionen, DG ECHO, och EU:s utrikestjänst?
- Vilka aspekter är viktiga för Sverige och Försvarsdepartementet att beakta i kommande processer inom ramen för civilskyddssamarbetet?

De två första frågeställningarna behandlas under kapitlets första avsnitt medan specifika slutsatser avseende frågor och utmaningar som Sverige och Försvarsdepartementet behöver ta ställning till behandlas i kapitlets andra och sista del.

5.1 En samlad ansats post Lissabon?

Inledningsvis kan konstateras att den kanske tydligaste slutsatsen är att de förändringar som Lissabonfördraget fört med sig kräver mer tid för att få genomslag i systemet i sin helhet. I synnerhet inom utrikestjänsten råder fortfarande stor osäkerhet kring, hur rollfördelningen i organisationen ser ut, hur man ska förhålla sig till nya funktioner och hur dessa i sin tur förhåller sig till befintliga arbetsprocesser och instrument. Denna problematik förstärks av att någon strategi eller metod för utrikestjänstens verksamhet i sin helhet inte ännu har förmedlats från den högsta ledningen. Hur långtgående HR Ashtons förslag på hur samordningen mellan utrikestjänsten och strukturerna för civilskydd och humanitärt bistånd ska kunna förbättras i samband med krisinsatser kommer att vara är i skrivande stund oklart. Ingen av dem som intervjuats inom ramen för föreliggande studie har i detta avseende kunnat förmedla några ingångsvärden. Det är dock inte troligt att ett sådant förslag kan klargöra samtliga utmaningar och möjligheter som denna studie har identifierat. Med hänsyn härtill torde EU:s möjligheter att uppnå en samlad ansats post Lissabon i sin helhet kunna bedömas först när fler pusselbitar fallit på plats.

Utifrån de grundförutsättningar som ramar in respektive område och de nya funktioner och processer som har etablerats efter Lissabonfördragets ikraftträdande finns emellertid redan idag viktiga slutsatser att dra som framöver kan bidra som ingångsvärden till en helhetsbedömning i frågan.

Grundförutsättningar

För det första är det utifrån resultatet tydligt att de olika förutsättningar som råder inom respektive policyområde är centrala att ta hänsyn till för att kunna identifiera beröringspunkter och bedöma möjligheterna till samarbete kopplat till dessa. I synnerhet det humanitära biståndets grundbultar begränsar möjligheterna till samverkan med civilskydd och i än högre grad GSFP-aktörer på grund av risken för påverkan från medlemsstaterna och politisering av besluten, samt i sistnämnda fall även för att kopplas samman med militära aktörer. Viktigt att framhålla i detta sammanhang är emellertid att civilskydd, trots att det handlar om statliga aktörer, ska vila på principen att beslut ska utgå från behovsbilden och inte styras av andra ingångsvärden. Även om risken för politisering här inte kan uteslutas är utrymmet för samverkan mellan civilskydd och humanitärt bistånd bland annat av detta skäl betydligt större. I jämförelse med humanitärt bistånd bedöms ändå de formella begränsningarna avseende utökat samarbete mellan GSFP och civilskydd vara färre med hänsyn till att det i båda fallen handlar om statliga aktörer och att civilskyddet inte på samma sätt som det humanitära biståndet ska styras av det humanitära imperativet och de kriterier som måste vara uppfyllda inom ramen för detta. Utifrån ett civilskyddsperspektiv finns emellertid en risk för att samverkan i förhållande till GSFP tenderar att inverka negativt på samverkan i förhållande till humanitärt bistånd och här måste därför en tydlig avvägning göras.

Civilskyddsaktörer förutsätter vidare snabba beslutsprocesser för att kunna agera i krisens akuta skede. Beslutsprocesserna inom GSFP är mer utdragna eftersom en GSFP-insats kräver ett politiskt beslut. Det bör därför beaktas att närmare samordning mellan civilskyddsaktörer och aktörer inom GSFP kan påverka civilskyddsaktörernas möjlighet att snabbt komma på plats vid en kris.

En annan fråga som bland annat gjort sig gällande vid bedömningen av samverkan i förhållande till den process inom ramen för GSFP som tar sikte på att identifiera synergier mellan den civila och militära förmågeutvecklingen är frågan om finansiering. Finansieringsmodellerna ser olika ut för samtliga tre policyområden och därtill i flera avseenden inom respektive policyområde. Hur finansieringen ska se ut vid utökad samverkan är därmed avgörande att lösa ut för att möjliggöra tillvaratagande av synergier.

När det gäller tidsperspektivet gäller för humanitärt bistånd och civilskydd till skillnad från GSFP att de tar sikte på krisens akuta fas. Att det humanitära biståndet inom EU i huvudsak genomförs av icke-statliga organisationer medför trots detta det inte finns några större samverkansmöjligheter mellan EU-aktörer inom civilskydd och humanitärt bistånd i ett operativt skede. Samverkan mellan aktörer inom civilskydd, humanitärt bistånd och GSFP bedöms därför främst kunna ta sikte på fasen före och efter en katastrof/kris. De nya strukturer och funktioner som skapats inom utrikestjänsten kan emellertid i vissa avseenden

skapa nya förutsättningar för samverkan även i responsfasen (se mer om detta nedan under kontaktytor).

Kontaktytor

I det förberedande arbetet inför en kris/katastrof görs i denna studie bedömningen att flera områden inom ramen för den process inom GSFP som tar sikte på att identifiera synergier mellan den civila och militära förmågeutvecklingen är intressanta ur ett samverkansperspektiv, i synnerhet: strategiska och taktiska transporter, rymdkapaciteter, logistik, kommunikations- och informationssystem samt skydd och försvar av den egna styrkan ("Security and Force Protection"). I vissa fall finns tydliga beröringspunkter. Här kan särskilt utvecklandet av användarvillkor för programmet GMES (Global Monitoring for Environment and Security) till stöd för EU:s externa insatser nämnas, en resurs som också nämns inom ramen för uppbyggandet av Emergency Response Centre. Detta är också den åtgärd där författarna inte kunnat identifiera några tydliga begränsningar i möjligheterna att samutnyttja resursen då programmet inte är specifikt för eller "ägs" av någon krishanteringsstruktur. I övriga fall som tillgång till utplacerbara resurser inom informations- och kommunikationsteknologi, identifiering av RLS ("real life support") och tillgång till databaser över exempelvis flygresurser torde det krävas att möjliga synergieffekter avvägs mot frågor om t.ex. vem som står som huvudman för resursen, beslutsfattande och finansiering.

Inom ramen för förevarande studie har svaren på dessa frågor inte kunnat inhämtas av i huvudsak två skäl. För det första kräver det att fler fördjupade intervjuer görs med personer som är väl insatta i respektive projektgrupps arbete. Författarna har här valt att i första hand tala med nyckelpersoner med ett helhetsgrepp om processen. För det andra var i många fall dessa frågor inte utredda vid tidpunkten för intervjuerna. Det bedöms därför finnas anledning att följa upp resultatet i denna del och i en fördjupad analys ställa dessa förutsättningar mot det som ovan benämnts policyområdenas grundförutsättningar.

I responsfasen konstateras i studien att det finns flera beröringspunkter mellan Miozzos mandat som Managing Director for Crisis Response and Operational Coordination, Crisis Platform och Situation Room och DG ECHO:s ansvarsområde inklusive utvecklingen av de två funktionerna Emergency Response Centre respektive EU-centrum för fältsamordning. Resultatet visar här att hur man definierar multidimensionella kriser, som betecknas som det område som Miozzos mandat är kopplat till, blir vägledande för hur gränsdragning och samordning ska ta form. När det gäller funktionernas status idag kan konstateras att det på ett övergripande plan finns flera beröringspunkter, DG ECHO deltar t.ex. i Crisis Platform på Brysselnivå och i inter-service-missions på fältnivå. På kort sikt torde därutöver frågan om användningen av Crisis Response Teams och

deras förhållande till s.k. EUCP team aktualiseras. En fråga som redan är högaktuell är Situation Rooms mandat i förhållande till DG ECHO:s lägesrum och övriga lägescentraler och krisrum inom kommissionen. Det handlar här t.ex. om hur mandaten ska definieras och avgränsas i förhållande till storskaliga kriser med såväl interna som externa implikationer samt vid Solidaritetsklausulens tillämpning och genomförandet av CCA.

Flertalet frågor bedöms dock kunna lösas ut först på sikt, då det står klart för samtliga aktörer vilken status och hur långtgående mandat de nya funktionerna kommer att ha. En slutsats att lyfta fram här är att Crisis Platform vid en vidareutveckling från dess nuvarande status – forum för informationsutbyte – har potential att länka samman flera funktioner och instrument och således skapa nya förutsättningar för en samlad insatsförmåga.

5.2 Konsekvenser för Sverige

För Sverige och mer specifikt Försvarsdepartementets fortsatta arbete inom civilskyddsområdet förefaller det centralt att följa upp och analysera flera av de frågor som ovan lyfts fram.

Ur ett övergripande perspektiv är det centralt att det finns kunskap om eventuella duplicerande eller konkurrerande processer och funktioner inom utrikestjänsten samt mellan utrikestjänsten och kommissionen för att kunna driva frågor som rör en samlad insatsförmåga för EU utan att riskera att duplicerande strukturer byggs upp.

Mot bakgrund av den myriad av processer och funktioner som finns inom EU och som denna studie påvisat, är det därtill centralt att ha kunskap om vem som äger och disponerar över frågor och resurser, dels i EU-strukturen, dels i Sverige för att kunna inleda samarbeten och bedöma vilka formella begränsningar som kan inverka på dessa. Några av de frågor som diskuterats i förevarande studie sträcker sig dessutom utanför Försvarsdepartementets ansvarsområde, t.ex. frågor kopplade till CCA, varför samverkan mellan ansvariga departement är nödvändig för att Sverige ska kunna driva en koherent och konsekvent linje i EU med avseende på att uppnå en samlad insatsförmåga.

Studien bör som tidigare nämnts betraktas som ett första ingångsvärde till en framtida helhetsbedömning av EU:s insatsförmåga då de frågor som behandlats i stor utsträckning rör sig om frågor under utveckling. Sverige och Försvarsdepartementet bör framöver bevaka och om möjligt påverka hur de nya funktionerna inom utrikestjänsten respektive DG ECHO utvecklas i förhållande till varandra och verka för att onödiga dupliceringar i roller och ansvar undviks.

Sverige och Försvarsdepartementet bör enligt författarnas bedömning särskilt analysera ett antal specifika frågeställningar:

- För det första bör eventuella beröringspunkter i förhållande till det arbete som görs med att identifiera synergier inom GSFP tas i beaktande inom ramen för översynen av rättsakterna för civilskydd. Hur ser t.ex. behoven ut inom områden som flygtransporter? Finns det anledning att vidareutveckla samarbetet med EU:s militära stab (EUMS) och kan man då dra nytta av det arbete som gjorts inom ramen för GSFP? Vidare bör det faktum att programmet GMES synes kunna användas brett inom såväl GSFP som civilskydd och humanitärt bistånd uppmärksammas. Detta är i så fall ett bra typexempel på en resurs som kan samutnyttjas och kanske bana väg för en bredare analys av dylika resurser. Även beröringspunkter och möjliga synergier mellan RLS och de s.k. TAST-teamen bör analyseras närmare. Det är viktigt att följa hur åtgärderna implementeras för att kunna bedöma möjligheterna till synergier i förhållande till civilskyddssamarbetet. I sammanhanget bör även frågor kopplat till t.ex. finansering och de olika policyområdenas specifika förutsättningar beaktas.
- För det andra bör man från svensk sida följa den fortsatta utvecklingen av Miozzos mandat, Crisis Platform och CCA samt, där det är möjligt, verka för att dupliceringar undviks i relation till DG ECHO:s verksamhet. I detta sammanhang bör särskild vaksamhet intas i förhållande till hur multidimensionella kriser framöver definieras och huruvida denna definition föranleder gränsdragningsproblem. Det bör även närmare analyseras hur långt Miozzos mandat sträcker sig, d.v.s. när ordinarie strukturer inte bedöms vara tillräckliga för att hantera en uppkommen situation och när Miozzos mandat börjar gälla. Det bör i detta sammanhang också analyseras hur Miozzos mandat förhåller sig till CCA i situationer som t.ex. ett kärnkraftshaveri i EU:s närområde.
- För det tredje, bör utvecklingen av CRT i den nya betydelsen Crisis Response Teams inom utrikestjänstens ram följas. Vilka potentiella synergier och/eller risker för duplicering finns mellan CRT-team och DG ECHO:s olika team? Här bör t.ex. möjligheterna att använda sig av DG ECHO:s expertis avseende bedömningar av humanitära hjälpbehov inom ramen för CRT-team ses över.
- Avslutningsvis bör ytterligare konsekvenser av de nya funktionerna och processerna i utrikestjänsten respektive inom DG ECHO utredas närmare. Fokus för föreliggande studie har varit på ”Bryssel-nivån”. För att få ett helhetsperspektiv på förutsättningarna för en samlad insatsförmåga för EU bör därför även konsekvenserna i fält samt hur genomförandet av insatser påverkas analyseras närmare.

Det handlar till syvende och sist om att ta tillfället i akt och utnyttja det möjlighetsfönster som Lissabonfördraget skapat avseende ökad samverkan och samordning och påverka det fortsatta arbetet med implementeringen och utvecklingen av nya funktioner och processer i riktning mot en samlad insatsförmåga. Sveriges och andra medlemsstaters engagemang är i detta sammanhang en förutsättning för att EU ska lyckas.

6 Referenser

Skriftliga källor

Andersson, Jan Joel (2005) *Den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken: vad vill Sverige?*, s. 12-22 i Andersson, Jan Joel (red.) *Sverige och Europas försvar*, Stockholm: Utrikespolitiska Institutet.

Common Security and Defence Policy, Promoting Synergies between the EU Civil and Military Capability Development, februari 2011.

Europeiska kommissionen, (KOM/2010/600) slutlig, Meddelande från Europeiska kommissionen till Europaparlamentet och Rådet, Förstärkning av den europeiska insatskapaciteten vid katastrofer: civilskyddets och det humanitära biståndets roll.

Europeiska kommissionen (2008/73/EG, Euratom), Kommissionens beslut av den 20 december 2007 om ändring av beslut 2004/277/EG, Euratom om tillämpningsföreskrifter för rådets beslut 2007/779/EG, Euratom om inrättande av en gemenskapsmekanism för räddningstjänst.

Europeiska unionens råd (10462/05) Multifunktionella och civila krishanteringsresurser i integrerad form – civila insatsgrupper, den 23 juni 2005.

European External Action Service, Note to the EEAS Managing Directors and Directors, Subject: Setting up crisis response in the EEAS.

European External Action Service, Vacancy Notice – Managing Director Crisis response and Operational Co-ordination, Vacancy number 11/2010

European External Action Service [(2011)549680] Promoting Synergies between the EU Civil and Military Capability Development, Final Report on the Outcomes of Phase 2 of the Workplan, State of Play of Initial Actions.

Factsheet, Côte d'Ivoire: EU Response to date, 4 maj 2011.

Hagström Frisell, Eva (2011), *EU – En krishanteringsaktör I förändring*, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut [FOI-R--3190--SE].

Hagström Frisell & Utterström, Anna (2008) *Från ESFP till GSFP –Säkerhet och försvar i Lissabonfördraget*, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut [FOI-R--2588--SE].

Hagström Frisell & Sundberg, Anna (2009) *ESFP anno 2009 –förutsättningar för det svenska ordförandeskapet*, Stockholm Totalförsvarets forskningsinstitut [FOI Memo 2873].

Hagström Frisell & Sundberg, Anna (2008) *EU:s framtida förmågeutveckling – uppföljningen av Headline Goal 2010*, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut [FOI-R--2479--SE].

IP/10/1647, Catherine Ashton appoints EEAS Managing Director for Crisis Response, Bryssel den 2 december 2010.

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

Larsson, Per (2009) ”*The Crisis Coordination Arrangements (CCA)*” i Olsson, Stefan (red.) *Crisis Management in the European Union: Cooperation in the Face of Emergencies*, Berlin: Springer.

Rådets beslut (2010/427/EU) om hur den europeiska avdelningen för yttre åtgärder ska organiseras och arbeta, den 26 juli 2010

Rådets beslut (2007/162/EG, Euratom) om inrättandet av ett finansiellt instrument för civilskydd, den 5 mars 2007.

Rådets beslut (2007/779/EG, Euratom) om inrättandet av gemenskapens civilskyddsmekansim (omarbetning), den 8 november 2007.

Rådets förordning (1257/96/EG) om humanitärt bistånd, den 20 juni 1996.

Utterström, Anna & Nilsson, Claes (2008) *Handlingsplan för ett utvecklat samarbete mellan Räddningsverket och EU*, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut [FOI Memo 2415].

Muntliga källor

Belgien

Intervjuer vid CMPD, EU:s utrikestjänst (EEAS).

Intervjuer vid MD Miozzos kansli för ”Crisis Response and Operational Coordination”, EU:s utrikestjänst (EEAS)

Intervjuer vid DG ECHO, Europeiska kommissionen

Intervjuer vid svenska EU-representationen

Sverige

Intervju vid Myndigheten för samhällskydd och beredskap (MSB)

Intervju vid Försvarsdepartementet