I slutet av 2012 pågår flera parallella processer som syftar till att stärka EU:s förmåga att hantera storskaliga kriser och katastrofer. I denna studie analyseras utvecklingen av EU:s krishanterings-förmåga för att kunna identifiera strategiskt viktiga frågor som MSB behöver bevaka, påverka och anpassa sin verksamhet till.

För det första beskrivs utvecklingen av EU:s strukturer för krishantering inom Europeiska kommissionen och Europeiska utrikestjänsten. För det andra analyseras de sektorsövergripande processer för krishantering som har lanserats de senaste åren. För det tredje beskrivs utvecklingen inom ett antal politikområden, vilka inkluderar EU:s civilskyddssamarbete, EU:s konsulära samarbete, EU:s arbete med katastrofförebyggande insatser samt civil krishantering inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (GSFP).

Avslutningsvis lyfts de strategiska frågor MSB särskilt behöver bevaka fram. Den fråga som kommer att ha allra störts påverkan på MSB:s verksamhet är den pågående utvecklingen av EU:s civilskyddssamarbete, vilken kommer att ställa nya krav på förebyggande och förberedande verksamhet. Därutöver kommer behovet av MSB:s stödfunktioner i EU-insatser troligen att förändras samtidigt som nya finansierings- och förmågeutvecklingsmöjligheter uppstår. Slutligen kommer EU:s initiativ när det gäller erfarenhetsåterföring att få konsekvenser för MSB:s eget erfarenhetsarbete.

EU och krishantering – strategiska frågor för MSB

Eva Hagström Frisell, Teresa Åhman

FOI

ISSN1650-1942

www.foi.se

FOI-R--3551--SE

December 2012

FOI

Eva Hagström Frisell, Teresa Åhman

EU och krishantering – strategiska frågor för MSB

FOI-R--3551--SE

Titel	EU och krishantering – strategiska frågor för MSB
Title	The EU and Crisis Management – Strategic Issues for the Swedish Civil Contingencies Agency (MSB)
Rapportnr/Report no	3551
Månad/Month	December
Utgivningsår/Year	2012
Antal sidor/Pages	62 p
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
Projektnr/Project no	E15165
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.

Omslagsbild: © Europeiska unionen, 2011

Sammanfattning

I slutet av 2012 pågår flera parallella processer som syftar till att stärka EU:s förmåga att hantera storskaliga kriser och katastrofer. I denna studie analyseras utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga för att kunna identifiera strategiskt viktiga frågor som MSB behöver bevaka, påverka och anpassa sin verksamhet till. Studien beskriver utvecklingen av EU:s strukturer för krishantering inom t.ex. kommissionen och utrikestjänsten och analyserar några sektorsövergripande processer för krishantering, t.ex. EU:s interna säkerhetsstrategi. Därutöver analyseras utvecklingen inom ett antal politikområden, vilka inkluderar EU:s civilskyddssamarbete, EU:s konsulära samarbete, EU:s arbete med katastrofförebyggande insatser samt civil krishantering inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (GSFP).

Det kan konstateras att utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga har tagit fart under de senaste åren och att MSB:s verksamhet i många avseenden och på olika nivåer påverkas av detta. Nya strukturer för krishantering håller på att byggas upp inom EU och sektorsövergripande processer har lanserats när det gäller hot- och riskbedömningar, framtagande av en gemensam lägesbild samt informationsutbyte vid en kris. Den fråga som kommer att ha allra störst påverkan på MSB:s verksamhet är den pågående utvecklingen av EU:s civilskyddssamarbete. Det lagstiftningsförslag som nu är under förhandling kommer framför allt att ställa krav på MSB:s förebyggande och förberedande arbete.

Flera av de politikområden som berörs i denna studie styrs av olika principer och det kan vara svårt för MSB att stärka sin roll inom alla områden samtidigt. MSB behöver därför göra en avvägning mellan de olika möjligheter som finns och sätta dessa i relation till den verksamhet myndigheten vill prioritera.

Nyckelord: EU, MSB, krishantering, katastrofhantering, Europeiska kommissionen, Europeiska utrikestjänsten, intern säkerhet, CCA, solidaritetsklausulen, civilskydd, konsulärt samarbete, katastrofförebyggande, resiliens, civil krishantering, GSFP.

Summary

In the end of 2012 there are several ongoing processes aiming at strengthening the EU's capacity to manage large-scale crises and disasters. This study sets out to analyse the development of crisis management and disaster response in the EU in order to identify issues of strategic importance for the Swedish Civil Contingencies Agency (MSB). First, the study describes the development of different structures for crisis management in the EU, for example within the European Commission and the European External Action Service. Secondly, it analyses a number of cross-cutting processes with relevance for crisis management, for example the EU internal security strategy. Thirdly, the study traces the development within specific policy areas, including civil protection, consular cooperation, disaster risk reduction and civilian crisis management within the Common Security and Defence Policy (CSDP).

The authors conclude that the development of crisis management in the EU has intensified during the last years and that MSB is affected by this development in many ways and at different levels. New structures for crisis management are in the making and several cross-cutting processes have been launched, for example regarding threat- and risk-assessment, common situational awareness and the exchange of information in a crisis situation. The most important issue for MSB to follow is the on-going development within civil protection. The new EU legislation for civil protection currently under discussion will have important consequences for the preventive and preparatory work of MSB.

Many of the policy areas covered by this study are based on different, and sometimes opposing, principles, which is why it may be difficult for MSB to strengthen its role in all areas at the same time. MSB therefore needs to strike a balance between the different opportunities at hand and relate them to its prioritized activities.

Keywords: EU, MSB, crisis management, disaster response, European Commission, European External Action Service, internal security, CCA, solidarity clause, civil protection, consular cooperation, disaster risk reduction, resilience, civilian crisis management, CSDP.

Innehållsförteckning

Förord 7

Förkortningar 8

1 Inledning 9

1.1 Syfte 9

1.2 Genomförande 9

1.3 Definitioner 10

1.4 Material 11

1.5 Rapportens upplägg 11

2 EU:s strukturer för krishantering 13

2.1 Europeiska kommissionen 13

2.1.1 DG ECHO 13

2.1.2 DG HOME 14

2.1.3 Kommissionens generalsekretariat 15

2.2 Europeiska utrikestjänsten, EEAS 16

2.3 Rådets generalsekretariat 17

2.4 Rollfördelningen mellan strukturerna 18

2.5 Konsekvenser för MSB 19

3 Sektorsövergripande processer för krishantering 21

3.1 EU:s interna säkerhetsstrategi 21

3.2 EU Emergency and Crisis Coordination Arrangements 22

3.3 Solidaritetsklausulen 24

3.4 Konsekvenser för MSB 26

4 EU:s civilskyddssamarbete 29

4.1 Förslaget till lagstiftning 29

4.2 Det förebyggande arbetet 30

4.3 Det förberedande arbetet 31

4.4 Det hanterande arbetet 33
4.5 Erfarenhetsåterföring 34
4.6 Konsekvenser för MSB 34

5 EU:s konsulära samarbete 37
5.1 Konsekvenser för MSB 39

6 EU:s katastrofförebyggande arbete 41
6.1 Konsekvenser för MSB 44

7 Civil krishantering inom GSFP 47
7.1 Rekrytering av personal 47
7.2 Insatsstöd 48
7.3 Förmågeutveckling 49
7.4 Konsekvenser för MSB 50

8 Slutsatser 53
8.1 Utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga 53
8.2 Strategiskt viktiga frågor för MSB 54

Referenser 59
Intervjuer 61

Förord

Denna studie görs på uppdrag av Avdelningen för samordning och insats (SI) vid MSB. Målet är att studien ska bidra till kunskapsuppbyggnad för MSB:s personal samt utgöra ett ingångsvärde till myndighetens strategiska EU-arbete.

Studien görs som en del av FOI:s program för analys och utveckling av samhällets krisberedskap (ASK). Inom ASK studeras utvecklingen på krisberedskapsområdet från individnivå till lokal, regional, nationell, nordisk, EU och internationell nivå. FOI har under flera år följt och analyserat utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga och 2009 publicerade FOI tillsammans med Springer förlag *Crisis Management in the European Union: Cooperation in the Face of Emergencies*.

Författarna vill tacka alla de som har bidragit till denna studie genom att dela med sig av sin kunskap vid möten och intervjuer. Ett särskilt tack riktas till Anna Forsström som förtjänstfullt har granskat rapporten.

Eva Hagström Frisell
Projektledare

Förkortningar

CCA	Emergency and Crisis Coordination Arrangements
CDP	Capability Development Plan
CMPD	Crisis Management Planning Directorate
CoOL	Consular On Line website
Coreper	De ständiga representanternas kommitté
COSI	Standing Committee on Internal Security
CPCC	Civilian Planning and Conduct Capability
DG ECHO	Generaldirektoratet för humanitärt bistånd och civilskydd
DG HOME	Generaldirektoratet för inrikesfrågor
DRR	Disaster Risk Reduction
EDA	European Defence Agency
EEAS	Europeiska utrikestjänsten
ERC	Emergency Response Centre
GSFP	den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken
HNS	Host Nation Support
ISAA	Integrated Situational Analysis and Awareness
KUSP	Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik
MIC	Monitoring and Information Centre
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
PROCIV	Rådsarbetsgruppen för civilskydd
STAR	Strategic Analysis and Response Centre
TAST	Technical Assistance and Support Team
UNDP	United Nations Development Programme
WFP	World Food Programme

1 Inledning

När Lissabonfördraget trädde i kraft i december 2009 skapades nya förutsättningar för att vidareutveckla EU:s arbete med kris- och katastrofhantering. Lissabonfördraget innehåller t.ex. bestämmelser om att skapa nya strukturer för krishantering inom EU och stärker den rättsliga grunden för samarbetet på många områden. Genom utnämningen av en ny kommission i februari 2010 och inrättandet av den Europeiska utrikestjänsten i december samma år lades den institutionella grunden för att kunna driva igenom de förändringar som Lissabonfördraget stipulerar.

Efter ungefär två år av omfattande organisationsförändringar inom EU-institutionerna pågår i slutet av 2012 flera parallella processer som syftar till att stärka EU:s kris- och katastrofhanteringsförmåga. Några av dessa processer har analyserats av Anna Forsström och Teresa Åhman i FOI-rapporten *EU:s insatsförmåga – förutsättningar för en samlad ansats post-Lissabon* från januari 2012. Den här studien bygger vidare på denna analys och syftar till att ge en uppdaterad bild av de utvecklingstendenser som finns inom EU när det gäller kris- och katastrofhantering.

Studien fokuserar särskilt på de strukturer och processer som påverkar Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och dess operativa verksamhet. Arbetet som pågår inom EU ställer både krav på att MSB medverkar i utformningen av den framtida krishanteringsförmågan och att myndigheten anpassar sin verksamhet efter de nya bestämmelser och riktlinjer som antas på EU-nivå. I syfte att stödja myndighetens strategiska arbete är det centralt att analysera hur MSB ska förhålla sig till de strukturer och processer för krishantering som utvecklas inom EU.

1.1 Syfte

Syftet med denna studie är att ur ett MSB-perspektiv analysera utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga för att kunna identifiera strategiska frågor som MSB behöver bevaka under de närmaste åren för att dels kunna påverka utvecklingen av EU-samarbetet, dels anpassa sin verksamhet till pågående EU-processer. Studien vänder sig i första hand till en läsare med goda förkunskaper om MSB:s verksamhet och de grundläggande förutsättningar som styr verksamheten inom olika politikområden.

1.2 Genomförande

Analysen i denna studie genomförs i tre steg. För det första görs en kartläggning av utvecklingen av EU:s kris- och katastrofhanteringsförmåga under de senaste

åren. I fokus står de EU-processer som påverkar MSB:s samlade operativa uppdrag och i synnerhet SI:s operativa verksamhet.[1]

För att motsvara MSB:s breda ansvarsområde antas i studien ett brett perspektiv på EU:s krishanteringsförmåga. Studien analyserar dels utvecklingen av EU:s strukturer och sektorsövergripande processer för krishantering, dels det arbete som pågår inom några utvalda politikområden, vilket inkluderar EU:s civilskyddssamarbete, EU:s konsulära samarbete, EU:s arbete med katastrofförebyggande insatser samt civil krishantering inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (GSFP). Studien kommer däremot inte att ta upp viktiga EU-processer som påverkar verksamhet som inte tillhör SI:s huvudsakliga ansvarsområde, t.ex. hanteringen av IT-incidenter eller det förebyggande terrorismbekämpande arbetet. Urvalet av politikområden har gjorts i samråd med SI.

För det andra analyseras vilka möjliga konsekvenser de identifierade EU-processerna kan få för MSB:s operativa verksamhet på kort och lång sikt. Eftersom det slutliga resultatet av de processer som pågår i många fall är osäkert kan MSB påverkas på olika sätt beroende på hur dessa processer faller ut.

För det tredje dras slutsatser om vilka strategiska frågor MSB bör bevaka inom EU under de närmaste åren. Slutsatserna fokuserar dels på de frågor som är viktiga för MSB att försöka påverka, dels på de processer som kommer att kräva att MSB anpassar sin verksamhet efter utvecklingen inom EU.

1.3 Definitioner

I denna studie står utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga i fokus. En *kris* definieras som en storskalig händelse som är oförutsedd och drabbar många människor samt kräver ett snabbt agerande. *Krishantering* används synonymt med katastrofhantering och kan omfatta såväl hanteringen av kriser som direkt berör unionen eller dess medborgare som hanteringen av kriser utanför unionen.[2]

[1] MSB:s samlade operativa uppdrag definieras som att MSB ska möjliggöra och stödja andra aktörers hantering av olyckor, kriser och katastrofer. Detta innebär att MSB inte ska ta över ansvaret utan skapa förutsättningar för andra aktörer att själva hantera situationen. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Målbild för SI på 1-5 års sikt, PM 2010-10-22, s. 1-2.

[2] Dessa definitioner bygger på Larsson P., Hagström Frisell, E. and Olsson, S. (2009), ”Understanding the Crisis Management System of the European Union” in Olsson, S. (ed.) *Crisis management in the European Union: Cooperation in the Face of Emergencies* (Heidelberg: Springer), s. 2-4.

1.4 Material

Eftersom denna studie fokuserar på att identifiera aktuella processer och utvecklingstendenser i EU bygger analysen i huvudsak på primärkällor, i form av officiell och inofficiell EU-dokumentation samt ett omfattande intervjuunderlag. Totalt har drygt 25 intervjuer genomförts med tjänstemän inom MSB, i Regeringskansliet och vid EU-institutionerna i Bryssel. Dessutom har en dansk företrädare intervjuats eftersom Danmark innehade ordförandeskapet i EU våren 2012 och därmed har en unik insyn i den senaste utvecklingen inom EU. Intervjuerna har hållits med tjänstemän på handläggarnivå. Urvalet av intervjupersoner har gjorts i syfte att täcka de olika strukturer och processer för krishantering som står i fokus i denna rapport. Intervjuuppgifterna behandlas genomgående anonymt.

För att kunna ge en bakgrund till de aktuella processerna används i viss utsträckning sekundärkällor, i form av analyser och forskning som tidigare har producerats inom FOI samt vid Försvarshögskolan.[3] Utöver dessa forskningsrapporter finns relativt få aktuella analyser av området, varför primärkällorna dominerar i denna studie.

1.5 Rapportens upplägg

I kapitel 2 analyseras utvecklingen av EU:s strukturer för krishantering. Här beskrivs utvecklingen inom kommissionen, utrikestjänsten och rådets generalsekretariat. Dessutom diskuteras den oklara rollfördelning som råder mellan dessa olika aktörer när det gäller krishantering. Kapitlet avslutas med en analys av hur MSB påverkas av utvecklingen.

Detta följs i kapitel 3 av en redogörelse för de sektorsövergripande processer för krishantering som har aktualiserats inom EU under de senaste åren. Dessa inkluderar EU:s interna säkerhetsstrategi, EU:s arrangemang för politisk samordning vid en kris samt solidaritetsklausulen som infördes genom Lissabonfördraget. Kapitlet avslutas med en analys av vilken betydelse dessa processer får för MSB.

I kapitel 4 analyseras utvecklingen inom EU:s civilskyddsarbete och i synnerhet det nya lagförslag som är under förhandling i EU. Här läggs fokus på vad det nya förslaget betyder för EU:s förebyggande, förberedande, hanterande och lärande arbete. Slutligen analyseras vilka konsekvenser utvecklingen inom EU:s civilskyddssamarbete får för MSB.

[3] För en introduktion till EU:s krishanteringssystem se t.ex. Olsson, S. (2009), *Crisis Management in the European Union: Cooperation in the Face of Emergencies* (Heidelberg: Springer).

Därefter ägnas kapitel 5 åt EU:s konsulära samarbete där arbetet hittills har baserats på frivilliga riktlinjer men där ett nytt lagförslag har lagts fram. Fokus ligger i detta kapitel på EU:s samarbete när det gäller konsulär krishantering och vilka konsekvenser det kan få för den nationella stödstyrkan, vilken MSB har det sammanhållande ansvaret för.

I kapitel 6 beskrivs EU:s katastrofförebyggande arbete i länder utanför EU. Här analyseras särskilt DG ECHO:s program för finansiering av projekt inom *disaster risk reduction* (DRR) samt EU:s nya strategi för arbetet med resiliens. Dessutom diskuteras vilka möjligheter MSB har att få ta del av DG ECHO:s finansiering för denna typ av biståndsprojekt.

Därefter analyseras i kapitel 7 utvecklingen inom civil krishantering, som utgör en del av GSFP, där EU under 2012 har lanserat tre nya krishanteringsinsatser. I kapitlet belyses aktuella frågor gällande rekrytering av personal till insatser, logistiskt och administrativt stöd till insatser samt långsiktig förmågeutveckling. Till sist analyseras vilka konsekvenser utvecklingen inom civil krishantering kan få för MSB:s insatsverksamhet.

Avslutningsvis dras i kapitel 8 övergripande slutsatser om utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga. Därefter diskuteras en rad strategiskt viktiga frågor som MSB behöver ha beredskap för att hantera under de närmaste åren. Syftet är att lyfta fram en bredd av frågor inom olika politikområden som kan ligga till grund för MSB:s egna prioriteringar.

2 EU:s strukturer för krishantering

Efter att Lissabonfördraget antogs i december 2009 och en ny kommission utsågs i februari 2010 påbörjades en rad förändringar av EU:s strukturer för krishantering. Dels förändrades kommissionens interna organisation, dels inrättades en ny utrikestjänst genom att delar av kommissionen och rådets generalsekretariat slogs ihop. Efter en första period fokuserad på att genomföra bitvis omfattande organisationsförändringar går det under 2012 att skönja flera aktuella processer som syftar till att vidareutveckla EU:s strukturer för krishantering.

2.1 Europeiska kommissionen

När den nuvarande kommissionen tillträdde i februari 2010 gjordes en omfördelning av ansvaret för EU:s strukturer för krishantering mellan de tillträdande kommissionärerna. Kristalina Georgieva utsågs till kommissionär för internationellt samarbete, humanitärt bistånd och krishantering. I samband med detta flyttades ansvaret för civilskydd från Generaldirektoratet för Miljö till det nyskapade Generaldirektoratet för humanitärt bistånd och civilskydd (DG ECHO) under ledning av Georgieva. Cecilia Malmström blev kommissionär för inrikes frågor och bland annat ansvarig för frågor som berör EU:s interna säkerhet. Hon leder Generaldirektoratet för inrikes frågor (DG HOME) som skapades av en del av det tidigare Generaldirektoratet för frihet, säkerhet och rättvisa. Därutöver inrättades en enhet för krishantering inom kommissionens generalsekretariat, vars syfte är att stödja och underlätta hela kommissionens arbete och i synnerhet hålla kommissionens ordförande informerad vid en kris.[4]

2.1.1 DG ECHO

Inom DG ECHO har det tagit tid för sammanslagningen av civilskydd och humanitärt bistånd att få effekt i verksamheten. De två delarna är fortfarande åtskilda organisatoriskt och fysiskt. Det finns dessutom en kulturell skillnad och i viss utsträckning en misstro mellan de personer som arbetar med humanitära frågor respektive civilskydd.[5]

En viktig framtida utveckling inom DG ECHO är inrättandet av ett nytt centrum för katastrofberedskap (*Emergency Response Centre*, ERC). Tanken bakom ERC presenterades i kommissionens meddelande från 2010 och ERC utgör också en

[4] Intervju Bryssel, oktober 2012.
[5] Intervju Bryssel, oktober 2012.

komponent i det nya lagförslaget inom civilskyddssamarbetet.[6] Enligt flera källor har kommissionen redan fattat beslut om att inrätta ERC.[7]

Rent praktiskt kommer ERC att innebära att den nuvarande lägescentralen inom DG ECHO samt övervaknings- och informationscentrumet (*Monitoring and Information Centre*, MIC) inom civilskyddet slås samman. Samtidigt utgör etableringen av ERC en ambitionshöjning genom att centret ska bli mer robust genom dygnet-runt-bemanning och att det ska utgöra kommissionens kontaktpunkt vid större kriser och katastrofer. Enligt källor vid DG ECHO kommer ERC att få en utökad roll för kommissionens interna samordning vid hanteringen av kriser inom EU. ERC ska bland annat stödja kommissionens interna varningssystem (ARGUS) som hittills hanterats av kommissionens generalsekretariat samt vid behov hjälpa övriga generaldirektorat vid kriser inom deras ansvarsområden. Dessutom kommer ERC att spela en viktig roll vid den operativa hanteringen av katastrofer utanför EU, vilket innebär att samordningsbehovet med utrikestjänsten och EU-delegationerna i länder utanför EU ökar.[8]

Målsättningen är att ERC ska inrättas i DG ECHO:s nya lokaler i maj 2013, men det återstår många problem att lösa innan dess. Dels behöver lokalerna anpassas och tekniken byggas ut, dels måste de ca 70 personer som ska arbeta på ERC utses. Personer insatta i detta arbete menar att det fortfarande är oklart hur stor andel av personalen som kommer att utgöras av humanitär personal samt hur beroende ERC kommer att vara av nationella experter från medlemsstaterna.[9]

Sammanfattningsvis har DG ECHO stärkt sin roll inom krishantering genom den organisationsförändring som genomförts inom kommissionen. Dessutom uppges Georgieva vara en drivande kommissionär som aktivt verkar för en stärkt kris- och katastrofhanteringsförmåga i EU.

2.1.2 DG HOME

DG HOME:s arbete när det gäller krishantering tar sin utgångspunkt i EU:s interna säkerhetsstrategi och i oktober 2010 angav kommissionen sina målsättningar och prioriteringar för perioden 2011-2014 (dessa beskrivs närmare under avsnitt 3.1 EU:s interna säkerhetsstrategi).

[6] Europeiska kommissionen, Meddelande från Europeiska kommissionen till Europaparlamentet och Rådet, Förstärkning av den europeiska insatskapaciteten vid katastrofer: civilskyddets och det humanitära biståndets roll, KOM (2010) 600 slutlig, s. 11-12 och Europeiska kommissionen, Förslag till Europaparlamentets och Rådets beslut om en civilskyddsmekanism för unionen, KOM (2011) 934 slutlig, artikel 7.
[7] Intervjuer Bryssel, oktober 2012.
[8] Intervju Bryssel, oktober 2012.
[9] Intervjuer Karlstad och Bryssel, oktober 2012.

DG HOME har sedan dess främst arbetat med att stärka EU:s förmåga att genomföra analyser och bedömningar av antagonistiska hot, t.ex. organiserad brottslighet och terrorism, vilken ska kunna ligga till grund för en samlad strategi för riskhantering inom EU. För detta ändamål inrättades i maj 2011 ett strategiskt analyscenter (*Strategic Analysis and Response Centre*, STAR) inom DG HOME. Tanken är att STAR främst ska utveckla metoder för bedömning och hantering av hot till stöd för andra aktörer, t.ex. Europol, Frontex och andra generaldirektorat, och inte att bygga upp en egen förmåga att göra hotbedömningar. Som ett första exempel har STAR bidragit till utvecklingen av en gemensam metod inom EU för att bedöma hot mot flygsäkerhet och flygtransporter.[10] Enligt källor vid DG HOME kommer STAR även att ha förmåga att förmedla en lägesbild till kommissionens ordförande vid en krissituation.[11]

Utvecklingen av STAR har dock inte varit problemfri eftersom DG HOME har saknat personal med rätt kompetens för denna typ av arbete. STAR är en integrerad del av generaldirektoratets arbete och består i dagsläget av upp till sju personer, men kan förstärkas av övrig personal vid behov. På längre sikt är det även tänkt att medlemsstaterna ska kunna sekondera experter till STAR. Dessutom har DG HOME genom den rådande ansvarsfördelningen med DG ECHO inte kunnat ta det samlade ansvaret för krishantering inom ramen för den interna säkerhetsstrategin som först avsågs. Det finns fortfarande många i både medlemsstaterna och EU-institutionerna som anser att det vore mer naturligt om civilskydd tillhörde DG HOME istället för DG ECHO. Detta beror på att civilskydd i många medlemsstater faller under inrikesministeriets ansvar.[12]

2.1.3 Kommissionens generalsekretariat

Krishanteringsenheten i kommissionens generalsekretariat fyller flera funktioner. För det första utgör denna enhet ett stöd till kommissionens ordförande i krissituationer. Enheten administrerar kommissionens gemensamma varningssystem ARGUS som består av ett IT-verktyg för spridning av information mellan olika generaldirektorat och sektorsspecifika varningssystem samt ett beredskapssystem där varje generaldirektorat har en utsedd tjänsteman i beredskap. Vid en krissituation kan krishanteringsenheten kalla till samordningsmöten mellan berörda delar av kommissionen.[13]

[10] Tal av Stefano Manservisi, Generaldirektör vid DG HOME, återgett i European Commission and European Union External Action Service, Conference for National Crisis Coordination Centres, Towards an enhanced collaboration between the EU and its Member States in managing multi-sector crises, 30-31 May 2012.
[11] Intervju Bryssel, oktober 2012.
[12] Intervjuer Bryssel, oktober 2012.
[13] Intervju Bryssel, oktober 2012.

För det andra skapar dess placering i kommissionens generalsekretariat goda förutsättningar för enheten att samordna och mäkla mellan kommissionens olika delar eftersom generalsekretariatet inte upplevs ha ett lika starkt egenintresse som övriga generaldirektorat. Denna samordnande roll innebär för det tredje att krishanteringsenheten står för kommissionens övergripande kontakter utåt, t.ex. gentemot utrikestjänsten och rådets generalsekretariat.[14]

Samtidigt kan det konstateras att enheten har mycket begränsade resurser, endast ett par handläggare som arbetar med dessa frågor, vilket gör det svårt för enheten att klara av alla uppgifter. Enheten har heller ingen bemanning dygnet runt utan larmfunktionen i ARGUS sköts av kommissionens säkerhetsavdelning. Troligen kommer ERC, när det har etablerats, hantera ARGUS och stödja övriga generaldirektorat i kris- och katastrofhantering.[15] Detta innebär att kommissionens generalsekretariat i framtiden troligen inte kommer att ha någon operativ roll utan endast en samordnande roll.

2.2 Europeiska utrikestjänsten, EEAS

Under de senaste åren har en avdelning för krishantering och operativ samordning (*Crisis Response and Operational Coordination*) byggts upp i utrikestjänsten under ledning av Agostino Miozzo som utsågs till dess chef i december 2010. Avdelningen är främst inriktad på hantering av komplexa kriser med politiska, civila och militära dimensioner utanför EU och fokuserar på den akuta fasen i direkt anslutning till krisens utbrott. Denna fas kallas för *crisis response* till skillnad från *crisis management* som avser mer långsiktiga åtgärder.[16]

Avdelningen är fortfarande under utveckling, men är för närvarande uppdelad i tre enheter. Den första enheten har hand om planering och genomförande av insatser och står bl.a. för planeringen av EU:s stöd till snabba säkerhetspolitiska åtgärder som finansieras via Stabilitetsinstrumentet. Enheten ska också kunna stödja och skicka förstärkningspersonal till EU:s delegationer i krisdrabbade länder samt ta initiativ till gemensamma bedömningsresor från EU-institutionerna till ett krisområde. Den kallar dessutom till möten inom ramen för *Crisis Platform*, vilket är en viktig funktion för informationsutbyte mellan berörda aktörer inom utrikestjänsten och kommissionen vid en krissituation.[17]

Den andra enheten utgörs av EU:s lägescentral (*Situation Room*) som inrättades i juli 2011 efter att det krisrum som tidigare fanns i kommissionens Generaldirektorat för yttre förbindelser och de öppna delarna av EU:s

[14] Intervju Bryssel, oktober 2012.
[15] Intervju Bryssel, oktober 2012.
[16] För en utförlig beskrivning av denna avdelning se Forsström, A. och Åhman, T. (2012), EU:s insatsförmåga – förutsättningar för en samlad ansats post-Lissabon, FOI-R--3403--SE, s. 21-28.
[17] Intervju Bryssel, oktober 2012.

lägescentral (SitCen) i rådets generalsekretariat slogs ihop. *Situation Room,* som bemannas dygnet runt, bedriver omvärldsbevakning, står i kontakt med EU:s delegationer och krishanteringsinsatser i tredje land samt kan larma relevanta avdelningar inom utrikestjänsten, kommissionen och rådets generalsekretariat vid en kris. Enheten förser också *Crisis Platform* med underlag.[18]

Den tredje enheten hanterar konsulär krishantering och ska stödja medlemsstaternas mellanstatliga konsulära samarbete. Förutsättningarna för detta samarbete har till viss del förändrats genom Lissabonfördraget då en ny artikel på området antogs som anger att varje unionsmedborgare, i ett land där hans egen medlemsstat inte är representerad, ska ha rätt till skydd av varje medlemsstats diplomatiska eller konsulära myndigheter (se mer i kapitel 5 EU:s konsulära samarbete). Utrikestjänsten kan aktivera ett litet konsulärt team som kan ge stöd till medlemsstaterna eller EU-delegationerna vid en konsulär kris. Det är dock oklart vilken roll utrikestjänsten mer kan spela för att stödja detta samarbete eftersom utrikestjänsten i dagsläget saknar mandat, kompetens och budget för detta.[19]

Som tidigare nämnts är utrikestjänstens avdelning för krishantering och operativ samordning fortfarande under uppbyggnad. Den har en relativt liten personalstyrka, ca. 15 tjänstemän i oktober 2012, vilket innebär att avdelningen endast har förmåga att aktivt arbeta med ett begränsat antal kriser åt gången. Därför har avdelningen skapat en pool av experter från andra delar av utrikestjänsten och kommissionen som vid behov kan skickas ut för att förstärka EU-delegationer i krisdrabbade länder.[20] Etableringen av en ny avdelning för krishantering har också skapat konflikter med de befintliga strukturerna för krishantering inom både utrikestjänsten och kommissionen (se mer under avsnitt 2.4 Rollfördelningen mellan strukturerna).

2.3 Rådets generalsekretariat

Rådets generalsekretariat administrerar det arbete som medlemsstaterna bedriver inom rådet och har en särskild funktion att stödja det land som innehar ordförandeskapet i EU samt den permanenta ordföranden för Europeiska rådet. I samband med att utrikestjänsten bildades flyttades emellertid de delar av generalsekretariatet som arbetade med utrikes- och säkerhetspolitiska frågor över till utrikestjänsten.

När det gäller krishantering har rådets generalsekretariat fortfarande ett formellt ansvar för vissa funktioner som syftar till att stödja samordningen mellan

[18] Intervju Bryssel, oktober 2012.
[19] Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, artikel 23 och intervju Stockholm, november 2012.
[20] Intervju Bryssel, oktober 2012.

medlemsstaternas agerande vid kriser, t.ex. de webbplattformar som skapats inom EU:s arrangemang för samordning på hög politisk nivå (se mer i avsnitt 3.2 EU Emergency and Crisis Coordination Arrangements) samt det konsulära samarbetet. Mot bakgrund av dess begränsade personalstyrka efter utrikestjänstens bildande behöver rådets generalsekretariat emellertid ta stöd av krishanteringsstrukturerna i kommissionen och utrikestjänsten för att driva dessa funktioner och förse dem med innehåll.[21] Eftersom vi i denna studie inte haft möjlighet att tala med personal från rådets generalsekretariat är det oklart hur dess arbete med krishantering i dagsläget är organiserat.

2.4 Rollfördelningen mellan strukturerna

Rollfördelningen mellan EU:s strukturer för krishantering är i dagsläget oklar och samarbetet dem emellan har stora brister. Det gäller såväl mellan olika generaldirektorat i kommissionen som mellan kommissionen, utrikestjänsten och rådssekretariatet. De olika institutionerna kämpar om inflytande och resurser snarare än att agera för ett effektivt krishanteringssystem för EU som helhet.

Inom kommissionen har kommissionär Georgieva och DG ECHO stärkt sin roll genom beslutet att etablera ERC som kommissionens kontaktpunkt för operativ krishantering. Detta har till viss del skett på bekostnad av DG HOME och kommissionens generalsekretariat även om dessa behåller ansvaret för andra viktiga aspekter av krishantering. Frågan är dock hur samarbetet mellan DG ECHO och övriga generaldirektorat kommer att utvecklas efter att ERC inrättas. Vid intervjuerna har det även lyfts fram att planerade nedskärningar av kommissionens budget under de närmaste åren kan leda till en brist på resurser för krishantering, vilket lär tvinga fram ytterligare prioriteringar mellan kommissionens strukturer för krishantering. Dessutom poängteras att rollfördelningen mellan generaldirektoraten kan komma att förändras då en ny kommission ska utses 2015.[22]

Den största konflikten mellan EU-institutionerna handlar för närvarande om rollfördelningen mellan DG ECHO och utrikestjänstens avdelning för krishantering och operativ samordning. Utrikestjänsten anser sig spela en central samordnande roll vid sektorsövergripande händelser utanför EU som har politiska, civila och militära dimensioner, medan kommissionen har ett större ansvar vid kriser inom EU och för sektorsspecifik krishantering.[23] DG ECHO däremot anser sig ha det fullständiga ansvaret för humanitär hjälp och civilskydd

[21] Intervjuer Bryssel oktober 2012.
[22] Intervju Bryssel, oktober 2012.
[23] Intervju Bryssel, oktober 2012.

även vid kriser utanför EU och vill inte underkasta sig samordning av utrikestjänsten vid humanitära och civilskyddsinsatser.[24]

Sedan januari 2012 finns en överenskommelse mellan kommissionen och utrikestjänsten som reglerar de administrativa principer som ska gälla vid hanteringen av katastrofer utanför unionen, men parterna är oense om tillämpningen. Under 2013 ska dessutom utrikestjänsten och kommissionen lägga fram ett gemensamt meddelande om EU:s samlade ansats (*Comprehensive Approach*), vilket i högsta grad kommer att få konsekvenser för rollfördelningen mellan institutionerna i EU:s externa agerande. Vid DG ECHO finns en rädsla för att utrikestjänsten kommer att politisera EU:s humanitära bistånd genom att beskriva det som en integrerad del av EU:s politiska hantering av en kris. Enligt vissa källor framhålls dessutom att chefen för utrikestjänstens avdelning för krishantering, Miozzo, är en del av problemet. Efter att ha haft en självständig operativ roll inom den italienska räddningstjänsten anses Miozzo ha svårt att anpassa sig till den institutionella rollfördelningen inom EU. Enligt en intervjuuppgift har detta lett till att de personer inom kommissionen som arbetar med civilskydd alltmer har börjat betona att de humanitära principerna ska vara vägledande för civilskyddsinsatser utanför EU i syfte att begränsa inflytandet från utrikestjänsten.[25]

När det gäller rådets generalsekretariat är det centralt att följa vilka strukturer för krishantering som i framtiden kommer att finnas kvar inom organisationen. Om utrikestjänsten och kommissionen kommer att öka sitt inflytande på sekretariatets bekostnad kommer ordförandeskapet och medlemsstaterna att bli alltmer beroende av dessa strukturer vid krishantering.

2.5 Konsekvenser för MSB

Bland EU:s strukturer för krishantering har MSB framförallt nära kopplingar till DG ECHO eftersom det är inom detta generaldirektorat civilskyddet numera hanteras. Det kommer att vara viktigt för MSB att följa förstärkningen av MIC genom utvecklingen av ERC. Denna utveckling kommer bland annat att påverka kontakterna mellan EU och MSB:s beredskapsfunktioner. Det är också möjligt att ERC kommer att behöva förstärkning av personal med operativ erfarenhet från medlemsstaterna. Att placera MSB-experter vid ERC skulle ge insyn i utvecklingen och skapa möjligheter för MSB att påverka densamma. I framtiden kan skapandet av ERC också leda till att DG ECHO får en förstärkt roll vid implementeringen av flera sektorövergripande processer för krishantering inom EU, vilket har potential att stärka rollen för EU:s civilskyddssamarbete och leda till att efterfrågan på MSB:s operativa verksamhet på sikt ökar inom EU.

[24] Intervju Bryssel, oktober 2012.
[25] Intervju Karlstad och Bryssel, oktober 2012.

Det allt närmare samarbetet mellan civilskyddssamarbetet och det humanitära biståndet inom DG ECHO leder till få direkta konsekvenser för MSB eftersom myndigheten har lång erfarenhet av att samarbeta med humanitära aktörer.

3 Sektorsövergripande processer för krishantering

Vid sidan av utvecklingen av EU:s strukturer för krishantering har flera viktiga sektorsövergripande processer initierats på området under de senaste åren. Det handlar bl.a. om implementeringen av den interna säkerhetsstrategi som antogs av medlemsstaterna 2010, översynen av EU:s arrangemang för krishantering på politisk nivå (*EU Emergency and Crisis Coordination Arrangements*, CCA) samt implementeringen av solidaritetsklausulen. Alla dessa processer har emellertid ställt den otydliga rollfördelning som råder mellan EU:s institutioner när det gäller krishantering på sin spets, vilket har begränsat eller försenat genomförandet.

3.1 EU:s interna säkerhetsstrategi

I februari 2010 antogs en intern säkerhetsstrategi av EU:s medlemsstater. Syftet var att integrera det arbete som bedrevs inom området frihet, säkerhet och rättvisa och befästa det femåriga handlingsprogram som antagits i Stockholm 2009. Den interna säkerhetsstrategin lyfter fram de gemensamma hot och utmaningar EU står inför, hur EU och medlemsstaterna arbetar för att möta dessa samt principerna för en europeisk säkerhetsmodell.[26]

Utifrån strategin har kommissionen identifierat fem målsättningar som ska styra dess arbete med intern säkerhet under perioden 2011-2014. Den femte av dessa målsättningar handlar om att öka Europas motståndskraft (resiliens) mot kriser och katastrofer. Enligt kommissionen ska denna målsättning nås genom fyra prioriterade handlingslinjer:

- Implementering av solidaritetsklausulen (se mer i avsnitt 3.3 Solidaritetsklausulen).
- Skapande av en samlad strategi för hot- och riskbedömningar inom EU.
- Etablering av länkar mellan de olika lägescentralerna i EU.
- Uppbyggnad av en europeisk insatskapacitet (se mer i avsnittet om civilskydd).[27]

[26] Europeiska Unionens Råd, Utkast till en strategi för inre säkerhet i Europeiska unionen: Mot en europeisk säkerhetsmodell, 5842/2/10.

[27] Europeiska kommissionen, Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och Rådet, EU:s strategi för den inre säkerheten i praktiken: Fem steg mot ett säkrare Europa, KOM (2010) 673 slutlig.

Även om DG HOME har ett sammanhållande ansvar för genomförandet av den interna säkerhetsstrategin har DG ECHO i flera fall en större roll än DG HOME i genomförandet av de olika handlingslinjerna. Många av dessa frågor tas följaktligen upp i det nya lagförslaget om civilskyddsmekanismen. När det gäller den ökande betydelsen av hot- och riskbedömningar pågår parallella processer inom DG HOME och DG ECHO. Ansvarsfördelningen dem emellan är att DG HOME gör bedömningar av antagonistiska hot, t.ex. organiserad brottslighet och terrorism, medan DG ECHO ansvarar för riskbedömningar när det gäller naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människan. En central fråga för framtiden blir därför hur dessa två processer ska samordnas i en samlad strategi för hot- och riskbedömningar inom EU.

Ett problem är att den interna säkerhetsstrategin inte har fått något större genomslag för EU:s arbete med krishantering som helhet. Den är främst en angelägenhet för DG HOME och Kommittén för inre säkerhet (*Standing Committee on Internal Security*, COSI), vilken ska övervaka dess genomförande. COSI skapades i februari 2010 och ska, enligt dess mandat, bestå av högre tjänstemän från medlemsstaternas inrikesministerier som, utöver att samordna arbetet med den interna säkerhetsstrategin, ska främja operativt samarbete mellan medlemsstaterna. Kommittén har dock inte en operativ roll och ska inte heller medverka i lagstiftningsarbete. Detta något begränsade mandat har inneburit att COSI inledningsvis har haft svårt att finna sin roll samtidigt som medlemsstaternas representation i kommittén uppges vara väldigt ojämn.[28] I dagsläget fyller COSI således inte någon sammanhållande roll för arbetet med krishantering inom EU.

3.2 EU Emergency and Crisis Coordination Arrangements

EU:s arrangemang för krishantering på politisk nivå inrättades 2006 i syfte att främja samordning mellan medlemsstaterna och EU-institutionerna vid allvarliga kriser som drabbar fler än ett medlemsland. CCA är framförallt ett politiskt instrument som ska skapa en grund för strategisk analys och politisk samordning av EU:s agerande utan att ha en roll när det gäller operativ krishantering. Sedan arrangemanget kom på plats har flera övningar genomförts. CCA har endast aktiverats vid ett tillfälle i samband med terroristbombningarna i Mumbai 2008. Därutöver har CCA:s webbplattform använts för utbyte av information mellan

[28] Brattberg, E. and Rhinard, M. (2012), *The EU and MSB: Implications of European Crisis Management for Swedish Societal Security* (Stockholm: Utrikespolitiska institutet), s. 47-48.

medlemsstaterna vid både jordbävningskatastrofen i Haiti och vid det isländska vulkanutbrottet 2010.[29]

Mot bakgrund av Lissabonfördragets ikraftträdande och de tidiga erfarenheterna av att öva och använda CCA beslutade medlemsstaterna i slutet av 2009 att arrangemanget skulle ses över. Översynen var också ett resultat av att flera medlemsstater ifrågasatte hur arrangemanget var uppbyggt samt dess begränsade användningsområde.[30] Sedan 2009 har CCA genomgått två översyner varav den andra, nu pågående, var tänkt att slutföras under 2012. Denna översyn leds av en grupp som har utsetts av de ständiga representanternas kommitté (Coreper), kallad *Friends of the Presidency*, och består av experter från medlemsstaterna och EU-institutionerna. Som ett resultat av gruppens arbete kom medlemsstaterna i maj 2012 överens om de grundläggande principer som ska gälla för CCA i framtiden. Dessa innebär att ordförandelandet i EU fortfarande kommer att ha en central roll och vara den aktör som förbereder och aktiverar CCA, med stöd av EU-institutionerna. Vidare ska möten som sammankallas inom ramen för CCA hållas i ordinarie rådsarbetsgrupper där Coreper spelar en central roll, istället för att inrätta unika mötesformat för CCA. Ordförandeskapet ska därutöver kunna sammankalla ett *Crisis Roundtable*, bestående av experter från EU-institutionerna och medlemsstaterna, för att ta fram förslag på åtgärder att diskutera i rådet.[31]

Medlemsstaterna kom också överens om att ordförandeskapet och rådet ska stödjas av en gemensam lägesuppfattning (*Integrated Situational Analysis and Awareness*, ISAA). Denna ska tas fram gemensamt av kommissionen, utrikestjänsten och rådets generalsekretariat och ska länkas till den webbplattform som redan finns inom CCA. Tanken är även att medlemsstaterna och olika EU-myndigheter i framtiden ska bidra med underlag till ISAA.[32]

Införandet av ISAA har emellertid försenats eftersom kommissionen och utrikestjänsten har olika syn på vem som ska ansvara för detta system. Medan utrikestjänsten förespråkar ett enhetligt system där en aktör får ett permanent ansvar för ISAA, t.ex. *Situation Room* i utrikestjänsten, föredrar kommissionen ett system där lägescentralen inom den sektor som i första hand berörs av en kris också ska ansvara för lägesbedömningen. Svårigheten att enas om

[29] Intervju Stockholm, oktober 2012. För en utförligare beskrivning och analys av CCA se Larsson, P. (2009), ”The Crisis Coordination Arrangements (CCA)” in Stefan Olsson (ed.) *Crisis management in the European Union: Cooperation in the Face of Emergencies* (Heidelberg: Springer), s.127-138.

[30] Intervju Stockholm, oktober 2012.

[31] Tal av Jan Ahladeff, Rådets generalsekretariat, återgett i European Commission and European Union External Action Service, Conference for National Crisis Coordination Centres, Towards an enhanced collaboration between the EU and its Member States in managing multi-sector crises, 30-31 May 2012.

[32] Ibid.

ansvarsfördelningen när det gäller ISAA är också länkad till att många uppfattar att de principer som etableras för CCA i framtiden kommer att ligga till grund för genomförandet av solidaritetsklausulen. Den aktör som får en ledande eller samordnande roll när det gäller CCA kommer därmed troligen att få motsvarande roll när det gäller implementeringen av solidaritetsklausulen. Sammantaget innebär detta att EU-institutionerna inte kommer att kunna enas om hur en gemensam lägesuppfattning ska utformas innan årets slut 2012. Med anledning av detta kommer *Friends of the Presidency* att i december 2012 be Coreper att förlänga översynen av CCA till slutet av juni 2013.[33]

Under hösten 2012 pågår dessutom arbete i olika tematiska paneler under *Friends of the Presidency* där experter från medlemsstaterna och EU-institutionerna medverkar. Dessa fokuserar bland annat på CCA:s webbplattform, utbildning, övning och erfarenhetsåterföring samt kommunikationsstrategier.[34]

En av de intervjuade har lyft fram att det i dagsläget saknas en arbetsgrupp inom rådet där medlemsstaternas representanter för krishantering på regeringskanslinivå regelbundet träffas. Detta gör att genomförandet av dessa sektorsövergripande processer riskerar att delvis falla mellan stolarna. När översynen av CCA har slutförts kommer ansvaret för arrangemanget att övergå till Coreper som har en tämligen fullmatad dagordning redan idag.[35]

3.3 Solidaritetsklausulen

En mycket uppmärksammad nyhet när det gäller krishantering var införandet av den s.k. solidaritetsklausulen i Lissabonfördraget. Enligt klausulen ska unionen och dess medlemsstater handla gemensamt i en anda av solidaritet om en medlemsstat utsätts för en terroristattack eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor. Medlemsstaterna ska bl.a. kunna lämna bistånd till en drabbad medlemsstat på begäran av dess politiska myndigheter. I klausulen anges vidare att rådet ska fatta beslut om det närmare genomförandet av solidaritetsklausulen efter ett gemensamt förslag av kommissionen och unionens höge representant för säkerhetspolitik och utrikes frågor. Inom rådet ger klausulen kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP) och COSI ett särskilt ansvar för att bereda detta förslag.[36]

[33] Intervjuer Stockholm och Bryssel, oktober 2012.
[34] Intervju Stockholm, oktober 2012.
[35] Intervju Bryssel, oktober 2012.
[36] Konsoliderade versioner av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, artikel 222. För en fördjupad analys av solidaritetsklausulens konsekvenser på kort och lång sikt se Åhman, T. (2009), *The Treaty of Lisbon and Civil Protection in the European Union*, s. 23-33.

Trots att implementeringen av solidaritetsklausulen varit en del av kommissionens arbetsprogram sedan 2011 har ännu inget förslag presenterats. I början av 2012 hölls diskussioner om solidaritetsklausulen i både KUSP och COSI utifrån ett antal frågor formulerade av EU-institutionerna. En position som många inom EU-institutionerna och medlemsstaterna har i förhållande till solidaritetsklausulen är att den inte bör leda till att nya funktioner byggs upp utan att den ska utgå från de strukturer för krishantering som redan finns inom EU. Vid de intervjuer som har gjorts inför denna studie framhålls att förslaget om klausulen togs fram för ungefär tio år sedan och att utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga har gått i klausulens riktning sedan dess. Dessutom poängteras att det finns en tydlig länk mellan den pågående översynen av CCA och solidaritetsklausulen eftersom båda handlar om politisk samordning där rådet spelar en central roll. [37]

En anledning till att förslaget om solidaritetsklausulens implementering dröjer är att kommissionen och utrikestjänsten likt i många andra frågor har olika syn på ansvarsfördelningen vid en aktivering av klausulen. Enligt uppgift har ett första meningsutbyte skett mellan parterna, men ett förslag om solidaritetsklausulen kommer troligen inte att kunna presenteras förrän 2013. Enligt kommissionen, å ena sidan, är DG ECHO och ERC den bäst lämpade ingångsporten när det gäller en aktivering av klausulen eftersom den främst är inriktad på hantering av kriser som uppstår inom EU. ERC ska därefter kontakta det generaldirektorat som har huvudansvar för den berörda sektorn. Det kan vara DG ECHO om det är en allvarlig teknologisk olycka eller naturkatastrof, DG HOME vid en terroristattack eller utrikestjänsten om krisen har stora utrikespolitiska dimensioner. Utrikestjänsten, å andra sidan, anser sig ha en viktig roll att fylla eftersom en kris där solidaritetsklausulen aktiveras troligen har både interna och externa dimensioner och kräver samordning mellan medlemsstaterna och EU:s institutioner på politisk nivå.[38]

Utöver dessa aktörer presenterade Europaparlamentet i oktober 2012 en rapport om solidaritetsklausulen i syfte att påverka förslaget om dess genomförande. Enligt fördraget ska Europaparlamentet endast konsulteras om genomförandet av klausulen. I rapporten intar också Europaparlamentet positionen att inga nya strukturer bör byggas upp för att hantera solidaritetsklausulen. Parlamentet

[37] Intervjuer Stockholm och Bryssel, september och oktober 2012.

[38] Tal av Claus Sörenson, Generaldirektör vid DG ECHO och Agostino Miozzo, Avdelningschef för krishantering och operativ samordning i utrikestjänsten återgett i European Commission and European Union External Action Service, Conference for National Crisis Coordination Centres, Towards an enhanced collaboration between the EU and its Member States in managing multi-sector crises, 30-31 May 2012 samt intervjuer Bryssel, oktober 2012.

uttalar istället sitt stöd för den utveckling som redan pågår inom området, t.ex. gällande den interna säkerhetsstrategin, CCA, civilskyddsmekanismen etc.[39]

En viktig bestämmelse i solidaritetsklausulen anger att Europeiska rådet regelbundet ska utvärdera de hot som unionen står inför. Detta kommer att innebära att EU-institutionerna i framtiden behöver utveckla en europeisk hot- och riskbedömning som underlag för Europeiska rådets utvärdering. Detta kommer att bli en viktig fråga i den framtida implementeringen av klausulen och kan kopplas till en av handlingslinjerna i den interna säkerhetsstrategin samt de nationella riskbedömningar som tas fram inom civilskyddssamarbetet.

3.4 Konsekvenser för MSB

Utvecklingen av EU:s sektorsövergripande krishanteringsförmåga pågår inom flera olika parallella processer. Ett problem är att det saknas ett forum där medlemsstaterna kan diskutera dessa frågor samlat. Inom rådet diskuteras den interna säkerhetsstrategin i COSI, CCA i Coreper och solidaritetsklausulen i KUSP och COSI. Därutöver spelar Rådsarbetsgruppen för civilskydd (PROCIV) en viktig roll eftersom det är inom denna kommitté som det nya lagförslaget inom civilskyddssamarbetet diskuteras. Avsaknaden av en rådsarbetsgrupp som har överblick över alla dessa processer riskerar att leda till att ett fragmenterat krishanteringssystem byggs upp.

I Sverige hanteras utvecklingen av EU:s sektorsövergripande processer för krishantering främst inom regeringskansliet och involverar inte MSB i någon större utsträckning. Till exempel har Justitiedepartementet ansvar för den interna säkerhetsstrategin, medan Statsrådsberedningen spelar en viktig roll i översynen av CCA och implementeringen av solidaritetsklausulen. För MSB är det dock viktigt att följa vilken roll civilskyddssamarbetet och DG ECHO ges i dessa processer eftersom det i förlängningen kan påverka MSB:s operativa verksamhet. Om DG ECHO (i linje med den utveckling som beskrevs i kapitel 2) stärker sin roll kommer det troligen att leda till en större efterfrågan på civilskyddsinsatser och annat stöd från MSB.

Framtagandet av gemensamma hot- och riskbedömningar inom EU betonas i flera av dessa processer, t.ex. inom ramen för den interna säkerhetsstrategin och i solidaritetsklausulen. Detta understryker behovet av de nationella riskbedömningar som håller på att tas fram inom ramen för EU:s civilskyddssamarbete. Det är också troligt att EU kommer att efterfråga medlemsstaternas expertis när hot- och riskbedömningar för EU som helhet så småningom ska tas fram. Detta kommer att ställa krav på MSB att alltmer medverka i EU-arbetet med hot- och riskbedömningar. En viktig fråga att bevaka

[39] European Parliament, Report on the EU's mutual defence and solidarity clauses: political and operational dimensions, 2012/2223(INI).

är hur ett s.k. *all-hazards-approach* ska säkerställas när DG HOME ansvarar för antagonistiska hot och DG ECHO för olyckor orsakade av människan och naturkatastrofer.

En central aspekt i översynen av CCA är behovet av att skapa en gemensam lägesuppfattning (ISAA) inom EU till stöd för beslutsfattande inom rådet. Utöver den lägesbild som ska förmedlas av EU-institutionerna är tanken att medlemsstaterna ska kunna mata in nationellt verifierad information i en EU-gemensam process. I Sverige är kriskansliet inom Statsrådsberedningen kontaktpunkt gentemot CCA. Frågan är emellertid om utvecklingen av ISAA även kommer att ställa krav på MSB att kunna förmedla en nationell lägesbild för användning inom EU. Det är dock viktigt att komma ihåg att den lägesbild som tas fram av kriskansliet respektive MSB i stor utsträckning fokuserar på olika nivåer och har olika syften.

4 EU:s civilskyddssamarbete

Civilskyddssamarbetet är ett samarbete mellan EU:s medlemsstater för att bättre förebygga och hantera naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människan inom och utanför EU. Arbetet bedrivs i huvudsak av statliga aktörer i medlemsstaterna. Det politiska trycket är för närvarande hårt från den ansvariga kommissionären för humanitärt bistånd och civilskydd att driva arbetet med en ny lagstiftning för civilskyddssamarbetet framåt och det finns begränsat utrymme för att diskutera andra frågor på området. Fokus för detta avsnitt är därför framför allt på lagstiftningsarbetet, men även andra aktuella frågor inom civilskydd kommer att belysas.

MSB:s operativa verksamhet påverkas i många avseenden av utvecklingen inom EU:s civilskyddssamarbete. Myndigheten bidrar t.ex. aktivt till olika typer av civilskyddsinsatser.

4.1 Förslaget till lagstiftning

I december 2011 lade kommissionen fram ett nytt lagförslag för civilskydd. Lagförslaget ska ses mot bakgrund av att de gamla rättsakterna förutser en översyn av området och att förutsättningarna för samarbetet har utvecklats. [40] I ljuset av de senaste årens kriser och katastrofer har EU insett behovet av att stärka arbetet för att förebygga kriser och katastrofer samt hantera dessa mer koordinerat, effektivt och synligt. Lagförslaget bygger på kommissionens meddelande om förebyggande av katastrofer från 2009 samt meddelandet om en utvecklad responskapacitet för EU från 2010.[41] Sist men inte minst har civilskyddsamarbetet fått en rättslig grund i Lissabonfördraget, vilket innebär att medlemsstaterna och kommissionen nu har delat ansvar för den fortsatta utvecklingen.[42]

Lagstiftningsförslaget förhandlas sedan 2011 i rådsarbetsgruppen för civilskydd (PROCIV). Europaparlamentet kommer att rösta om förslaget i januari 2013 och därefter ska ordförandeskapet, kommissionen och Europaparlamentet försöka att

[40] Samarbetet bygger sedan tidigare på rättsakten för civilskydd och rättsakten för det finansiella instrumentet: Rådets beslut (2007/779/EG, Euratom) om inrättandet av gemenskapens civilskyddsmekansim (omarbetning) och Rådets beslut (2007/162/EG, Euaratom) om inrättandet av ett finansiellt instrument för civilskydd.

[41] Europeiska kommissionen, Meddelande från Europeiska kommissionen till Europaparlamentet och Rådet, Förstärkning av den europeiska insatskapaciteten vid katastrofer: civilskyddets och det humanitära biståndets roll, KOM (2010) 600 slutlig och Europeiska kommissionen, Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, En gemenskapsstrategi för förebyggande av katastrofer, KOM (2009) 82 slutlig Bryssel.

[42] Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, artikel 196.

nå en överenskommelse om förslagets innehåll. Beslut kommer sedan att fattas i rådet för inrikes frågor (RIF-rådet) och väntas någon gång under våren 2013.[43]

Den nya lagstiftningen för civilskydd kommer emellertid enbart att sätta ramarna för samarbetet. Lagstiftningens praktiska innebörd kommer att klargöras i delegerade eller implementerande akter. Europaparlamentet eftersträvar att det ska bli delegerade akter, vilket innebär en stärkt roll för kommissionen i genomförandet av lagstiftningen, medan kommissionen och medlemsstaterna föredrar implementerande akter, där medlemsstaterna har större inflytande.[44]

Lagstiftningsarbetet påverkar redan idag MSB. Myndigheten bidrar med underlag till Försvarsdepartementet och har i detta syfte skapat en intern arbetsgrupp. Medlemsstaternas stöd, och därigenom också MSB:s, kommer fortsatt att vara viktigt i implementeringsarbetet.

4.2 Det förebyggande arbetet

Vikten av det förebyggande perspektivet inom EU:s civilskyddssamarbete har ökat de senaste åren och det poängteras också i lagstiftningsförslaget. Det var Sveriges som under sitt ordförandeskap 2009 drev igenom ett stärkt fokus på förebyggande inom civilskyddsområdet. EU har som en följd av detta arbete inbjudit medlemsstaterna att rapportera in en nationell riskbedömning i slutet av 2011. Flertalet medlemsstater, inklusive Sverige, lyckades emellertid inte att leverera detta på utsatt tid. Sverige rapporterade istället in en nationell riskidentifiering som MSB tagit fram. Myndigheten arbetar för närvarande med Sveriges riskbedömning. Enligt utkastet till lagstiftning ska därefter en nationell riskhanteringsplan fastställas senast 2016. Utifrån de nationella riskbedömningarna är tanken att kommissionen på sikt ska ta fram en överblick av de risker som Europa står inför. En utmaning med detta arbete är det faktum att enbart ett fåtal länder, ca fem medlemsstater, har rapporterat in sina nationella riskbedömningar. Det återstår därmed att se hur många medlemsstater som slutligen rapporterar in ett underlag till kommissionen.[45]

EU:s medlemsstater är positiva till målsättningen att främja en förebyggande kultur inom EU, men ställer sig mer tveksamma till att ta fram riskhanteringsplaner som sedan ska rapporteras in till kommissionen. Några medlemsstater (inklusive Sverige) har därför föreslagit att man istället bör rapportera in en bedömning av riskhanteringsförmågan. De nuvarande förhandlingarna gör gällande att Sverige och likasinnade medlemsstater kommer

[43] Intervjuer Stockholm och Bryssel, september och oktober 2012.
[44] Intervjuer Bryssel, oktober 2012.
[45] Europeiska kommissionen, Förslag till Europaparlamentets och Rådets beslut om en civilskyddsmekanism för unionen, KOM (2011) 934 slutlig, artikel 5 och 6, intervjuer Stockholm och Bryssel, september och oktober 2012.

att få gehör för detta förslag.[46] MSB kommer därmed med stor sannolikhet även att få ansvar för att analysera Sveriges riskhanteringsförmåga.

4.3 Det förberedande arbetet

Både i den interna säkerhetsstrategin och i lagstiftningsförslaget för civilskydd anges att en europeisk insatskapacitet ska skapas (*a European Emergency Response Capacity*). Kapaciteten kommer att bestå av en resurspool dit medlemsstaterna ska kunna anmäla resurser på frivillig basis som sedan ska finnas tillgängliga för EU:s insatser.[47]

I förslaget till lagstiftning föreslås även att kompletterande finansiering upp till 25 procent ska kunna erhållas från kommissionen för de resurser som anmäls till poolen. Medlemsstaterna är positiva till detta, men åsikterna går isär om vad denna finansering ska användas till. Enligt de pågående förhandlingarna kan det handla om anpassning av befintliga nationella resurser, underhåll eller t.o.m. utveckling av nya resurser. Europaparlamentet har dessutom kommit med ett förslag på att medfinansieringen från EU skulle kunna höjas från 25 till 45 procent. I skrivande stund är resultatet av diskussionerna kring denna fråga ännu inte fastställt.[48]

Medlemsstaterna samarbetar också kring resurser inom ramen för ett s.k. modulsystem. Moduler kan beskrivas som ett paket av förutbestämda resurser, både personal och materiel, som ska kunna hantera specifika kriser. Medlemsstaterna kan enskilt eller tillsammans skapa en sådan modul, vilken ska vara baserad på nationella resurser. För närvarande finns moduler för t.ex. vattenpumpning, vattenrening, sök och räddning, luftburen skogsbrandsbekämpning, brandbekämpning och medicinsk luftburen sjuktransport.[49]

Detaljerna kring hur den frivilliga resurspoolen ska förhålla sig till modulsystemet kommer att diskuteras först inom ramen för de ovan nämnda delegerade eller implementerande akter som ska tas fram efter att lagstiftningen antagits. Enligt den svenska EU-representationen finns det en farhåga bland vissa medlemsstater att avsaknaden av en närmare samordning mellan modulsystemet

[46] Intervjuer Stockholm och Bryssel, september och oktober 2012.
[47] Europeiska kommissionen, Förslag till Europaparlamentets och Rådets beslut om en civilskyddsmekanism för unionen, KOM (2011) 934 slutlig, artikel 11.
[48] Ibid artikel 21 och intervjuer Bryssel, oktober 2012.
[49] Europeiska kommissionen, 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 räddningstjänsten.

och den frivilliga resurspoolen kan skapa ett A- och B-system där poolen med dess möjlighet till finansiering blir A-systemet.[50]

Vad avser modulsystemet fokuserar arbetet inom EU nu på att finslipa redan befintliga moduler. Det genomförs bl.a. övningar med olika modultyper liksom utbildningar. En expertgrupp bestående av representanter från bl.a. medlemsstaterna arbetar även med att ta fram s.k. standardrutiner (*standing operating procedures*) för modulerna[51].

I lagförslaget föreslås vidare att kapacitetsmål för civilskyddsarbetet ska tas fram vilka ska vara vägledande för den frivilliga resurspoolen. Hur dessa mål konkret ska utformas har inte diskuterats närmare i förhandlingarna. I förslaget anges enbart att kommissionen tillsammans med medlemsstaterna, med utgångspunkt i de nationella risk- och förmågebedömningarna, ska identifiera nyckelresurser (*key response capacities*) som bör finnas inom ramen för resurspoolen, vilka sedan ska ligga till grund för kapacitetsmålen. Enligt DG ECHO kommer kapacitetsmålen för civilskydd troligtvis att vara relativt generella, eftersom det mer eller mindre är omöjligt att sätta upp mål utifrån mer teknisk eller statistisk data.[52]

I lagförslaget föreslås även att EU ska kunna medfinansiera resurser för att komplettera de resurser som finns i medlemsstaterna. Det är fortfarande oklart vilken process som ska föranleda en identifiering av sådana resurser. Ursprungstanken från kommissionens sida var att koppla detta till arbetet med referensscenarier och kapacitetsmål.[53] I dagsläget är dock medlemsstaterna sinsemellan oense om hur processen bör se ut. Kommissionen understryker att dessa resurser ska komplettera medlemsstaternas resurser och att avsikten inte är att kommissionen ska ha det direkta ledningsansvaret vid en insats. Kommissionen anger vidare att den finansiering som är tänkt att finnas tillgänglig kommer att vara begränsad och röra sig i spannet mellan 0-10 miljoner euro/år.[54] Ur MSB:s perspektiv kan det finnas vissa fördelar med denna möjlighet till finansiering från EU. Under de senaste åren har insatsenhetens utvecklingsarbete vid MSB i stor utsträckning finansierats av EU. Exempelvis har utvecklingen av MSB:s resurser för att hantera översvämningar som finansierades av EU i praktiken fördubblat den svenska förmågan.[55]

[50] Intervju Bryssel, oktober, 2012.
[51] Intervju Karlstad, oktober, 2012.
[52] Europeiska kommissionen, Förslag till Europaparlamentets och Rådets beslut om en civilskyddsmekanism för unionen, KOM (2011) 934 slutlig, artikel 11 och intervju Bryssel, oktober 2012.
[53] Ibid, artikel 12.
[54] European Commission, 29th meeting of the Directors-General for Civil Protection of the European Union, of the European Economic Area, and of the candidate countries, Nicosia, 29-30 October 2012, Working Document for Agenda Item 2.
[55] Intervjuer Karlstad, oktober 2012.

En annan utveckling inom EU som berör det förberedande arbetet handlar om anordnandet av samverkanskonferenser. DG ECHO har vid två tillfällen initierat samverkanskonferenser mellan medlemsstaterna inför t.ex. översvämningsperioder. Det har även genomförts mer geografiskt fokuserade möten, t.ex. inför skogsbrandssäsongen, där länder som normalt drabbas förts samman för att diskutera hur de ska hantera de väntade skogsbränderna. Enligt flera av de intervjuade kommer denna typ av konferenser att bli mer vanliga på sikt just för att stärka EU:s beredskap inför kriser och katastrofer.[56]

Som en del av det förberedande arbetet har EU också tagit fram riktlinjer för hur medlemsstaterna bör arbeta med att utveckla förmågan att ta emot internationellt stöd (*host nation support*, HNS). Riktlinjerna berör fyra olika områden: förberedande planering, krishantering och koordinering, logistik och transport samt legala och finansiella frågor. EU kommer troligtvis inte att göra mer på området, och väntas heller inte följa upp medlemsstaternas arbete. Det är nu upp till varje medlemsstat att ta arbetet vidare.[57]

Utredningen om Sveriges förmåga att ta emot internationellt stöd som presenterades av Christina Salomonson i april 2012 har utgått från EU:s riktlinjer. I skrivande stund är utredningen ute på remiss. Om MSB ska åta sig alla uppgifter som utredningen föreslår kommer myndighetens arbetsbörda att öka avsevärt. T.ex. kommer MSB att få en viktig roll i att utbilda svenska aktörer i hur krisberedskapsarbetet fungerar. Enligt uppgift råder det vissa osäkerheter bland t.ex. länsstyrelserna om vad de kan förvänta sig av det nationella systemet. MSB arbetar just nu med en översättning av EU:s riktlinjer till svenska för att kunna sprida dem bland berörda aktörer. Tankarna finns också om att skriva en handbok med praktiska tips om att ta emot internationellt stöd.[58]

4.4 Det hanterande arbetet

Lagstiftningen kommer inte att påverka civilskyddsinsatserna i särskilt stor utsträckning, och därmed inte heller MSB:s insatser, i alla fall inte i ett kortare perspektiv. Sammanslagningen av civilskydd och humanitärt bistånd i DG ECHO, som tidigare nämnts, har däremot haft en viss inverkan på insatserna. För det första sker i större utsträckning en samordning mellan MIC och ECHO inför aktiveringar av MIC, vilket i sin tur har inneburit att MIC efter sammanslagningen inte har aktiverats i kriser som centret tidigare skulle ha agerat på. Anledningen till detta är t.ex. att ECHO:s personal i fält redan kan ha

[56] Intervjuer Stockholm, Karlstad och Bryssel, september och oktober 2012.
[57] European Commission, Staff Working Document EU Host Nation Support Guidelines, SWD (2012) 169 final och intervjuer Karlstad, oktober 2012.
[58] Intervjuer Karlstad, oktober 2012 och Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap, Betänkandet SOU 2012:29 Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid, remissvar 2012-3164.

projekt på gång i det aktuella landet och därmed även kan ta sig an en ny kris. En insats via MIC blir på detta vis överflödig.[59]

Sammanslagningen har för det andra inneburit att EU:s civilskyddsteam vid insatser utanför EU i större utsträckning tar hjälp av ECHO:s regionala fältkontor både för logistiskt (t.ex. kommunikationsutrustning) och finansiellt stöd samt för hjälp med behovsbedömningar på plats istället för att skicka ut s.k. TAST-team (*Technical Assistance and Support Team*). Denna utveckling kan på sikt minska efterfrågan på MSB:s logistiska stöd i insatser.

4.5 Erfarenhetsåterföring

Övning och utbildning utgör redan en central del av civilskyddssamarbetet medan arbetet med erfarenhetsåterföring inte har kommit lika långt. Det har hittills inte funnits någon struktur för att omhänderta erfarenheter. I lagstiftningsförslaget föreslås därför etableringen av ett program för att hantera erfarenheter från både övningar och genomförda insatser. Under det danska ordförandeskapet våren 2012 antogs även rådslutsatser på området vilka bl.a. anger att medlemsstaterna ska utse en fokalpunkt för frågor som rör erfarenhetsåterföring. I Sverige kommer MSB att få denna roll.[60]

DG ECHO har som målsättning att under 2013 lansera ett kontrakt för utvärdering med syftet att utveckla EU:s erfarenhetsåterföringsarbete. Bl. a. vill DG ECHO utveckla metoder för utvärderingar samt förbättra den befintliga webplattformen för erfarenhetsåterföring. Som programmet nu är utformat är det t.ex. enbart kommissionen som kan lägga in information. DG ECHO vill i större utsträckning involvera medlemsstaterna i arbetet.[61]

4.6 Konsekvenser för MSB

Utvecklingen på det bredare civilskyddsområdet påverkar i allra högsta grad MSB: samlade operativa uppdrag. Det är centralt för MSB att följa utvecklingen på samtliga områden eftersom det på sikt kan påverka myndighetens arbete. Redan idag påverkar civilskyddssamarbetet MSB och det är centralt att myndigheten fortsätter att påverka och förhålla sig till utvecklingen på området.

[59] Intervjuer Karlstad och Bryssel, oktober 2012.
[60] Europeiska kommissionen, Förslag till Europaparlamentets och Rådets beslut om en civilskyddsmekanism för unionen, KOM (2011) 934 slutlig, artikel 13 och intervju Stockholm, september 2012.
[61] Intervju Bryssel, oktober 2012.

Det förebyggande och förberedande arbetet

Utvecklingen inom EU på det förebyggande området kommer att få konsekvenser för MSB på olika nivåer. Utvecklingen tvingar fram en nationell process och metod för att se över nationella risker och möjligheten att hantera dessa. Ur ett kortare perspektiv är detta framför allt en strategisk fråga att följa. På sikt kan detta även ha betydelse för dimensioneringen av MSB:s resurser då befintliga resurser ställs mot de identifierade riskerna. Brister och möjliga dupliceringar kan på så vis identifieras. Denna utveckling kopplar i sin tur an till MSB:s arbete med förstärkningsresurser liksom Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd. Det handlar om vilka förstärkningsresurser som finns till MSB:s och därmed också Sveriges förfogande och vilka resurser som kan bli aktuella att begära från andra länder vid en kris eller katastrof.

Vidare skulle MSB på sikt kunna dra nytta av de hot- och riskbedömningar som så småningom ska tas fram inom EU för att planera möjliga MSB-insatser inom EU. Den europeiska riskbedömningen bör även kunna användas till grund för arbetet med solidaritetsklausulen där det anges att Europeiska rådet årligen ska se över de hot och risker som EU står inför, ett arbete som Sverige och därigenom MSB med stor sannolikhet kommer att få bistå i.

MSB bör vidare inom ramen för sitt strategiska arbete följa frågan om kapacitetsmål för civilskydd. På sikt kan sådana mål påverka dimensioneringen av MSB operativa förmågor, i likhet med vad arbetet med modulerna redan har gjort.

Utformningen av den frivilliga resurspoolen är en annan strategisk fråga. Centrala aspekter som nu diskuteras är förutsättningarna för medlemsstaterna att kunna dra tillbaka resurser som anmälts till poolen samt möjlig EU-medfinansiering för resurser som anmäls in på upp till 25 procent av de eventuella kostnader som uppstår. Medlemsstaterna diskuterar just nu huruvida denna finansiering ska täcka underhållskostnader och/eller anpassning av förmågor. Sverige driver det senare.

En utmaning för MSB är att myndigheten inte kan garantera att resurser kan ställas till EU:s förfogande eftersom myndigheten måste få finansiering för varje insats. Detta kan försvåra för MSB att anmäla resurser till den frivilliga resurspoolen.

Gällande EU-medfinansierade resurser kan MSB fundera på hur medfinansiering från EU på sikt kan användas för att utveckla EU-gemensamma resurser som kan gynna MSB och Sveriges behov. I samband med detta blir det också viktigt att klargöra hur EU-gemensamma resurser ska kunna användas på nationell nivå. Det kan t.ex. bli en pedagogisk uppgift för MSB att gentemot kommuner och länsstyrelser förklara detta.

MSB bör vidare följa frågan om att ta emot internationellt stöd inom ramen för sitt strategiska arbete. På sikt och kopplat till utvecklingen inom EU vad gäller riskbedömning och beredskapsplaner kan detta påverka planeringen och utvecklingen av MSB:s förmågor. Det kommer t.ex. att behöva klargöras vilka resurser Sverige kan komma att behöva begära från ett annat land samt vilka rutiner och metoder som krävs för att ta emot detta stöd.

Samverkanskonferenser för att stärka beredskapen inom EU inför väntade kriser och katastrofer, t.ex. översvämningar och skogsbränder, går i linje med vad MSB redan gör på nationell nivå. Om vi ser en sådan utveckling inom EU kommer det på sikt bl.a. att ställa krav på MSB att ha tillgänglig och utsedd personal som är förberedda och övade för att delta vid denna typen av konferenser. Beroende på vilka underlag som förväntas inför dessa konferenser kan detta på sikt även ställa krav på MSB när det gäller teknik och metoder för att t.ex. kunna tillhandahålla en lägesbild.

Arbetet med insatser och erfarenhetsåterföring

Sammanslagningen av civilskydd och humanitärt bistånd inom DG ECHO kan för MSB innebära att behovet av olika typer av logistiskt stöd inte blir lika stort i de fall kriser inträffar där ECHO redan har fältkontor. Detta kan därmed påverka MSB:s operativa förmågor, då MSB kan behöva omprioritera resurser. Om vi ser en utveckling mot färre MIC-insatser kan detta ställa krav på MSB att närmare analysera olika handlingsalternativ för att fortsatt kunna utöva inflytande på området. Ett möjligt alternativ skulle kunna vara att MSB arbetar mer för att sekondera personal till ERC.

Utvecklingen inom EU som rör erfarenhetsåterföring kan innebära att MSB behöver se över sitt arbete för att kunna svara upp mot EU:s förfrågan om rapportering från medlemsstaterna. T.ex. kan det ställa krav på att MSB i sitt strategiska arbete närmare samordnar erfarenheter från övningar och utbildningar. MSB behöver också fundera på vem som ska ha det samordnande ansvaret (fokalpunkt) för arbetet.

MSB:s datasystem för erfarenhetsåterföring, Elliot, ses av DG ECHO som en förebild. MSB har redan bistått DG ECHO med information om systemet men skulle kunna bistå ytterligare genom att t.ex. undersöka möjligheten att ta del av det kontrakt som DG ECHO väntas lansera under 2013 för att stärka EU:s arbete.

5 EU:s konsulära samarbete

EU-medborgare kan vid en kris utanför EU där hemlandet inte har någon representation få konsulär hjälp av en annan medlemsstats konuslära myndigheter. Samma villkor ska gälla för den EU-medborgare som söker hjälp som för medlemstatens egna medborgare. Detta är en central komponent i EU:s konsulära samarbete. Samarbetet täcker både enskilda ärenden avseende t.ex. passfrågor och större kriser då flera EU-medborgare drabbas. För denna studie är samarbetet vid krissituationer det intressanta eftersom det är i dessa situationer MSB kan ha en roll. EU:s konsulära samarbete är mellanstatligt och bygger på artikel 23 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt samt ett antal icke-bindande riktlinjer.[62]

Inom samarbetet uppmuntras medlemsstaterna bl.a. att dela information sinsemellan om restips och beredskapsplaner samt samarbeta vid eventuella evakueringar av EU-medborgare. Till sitt stöd har medlemsstaterna en webbsida (*Consular On Line website*, CoOL) där de kan dela information och samordna sina åtgärder. Webbsidan administreras av utrikestjänsten och innehåller bl.a. kontaktlistor till samtliga medlemsstater. I samband med jordbävningen på Haiti användes t.ex. CoOL för att kalla till telefonkonferenser mellan medlemsstaterna i syfte att dela information om drabbade medborgare och vidtagna åtgärder.[63]

Det finns vidare ett s.k. *Lead State*-koncept som innebär att en medlemsstat i förväg eller i samband med en kris kan utses som ansvarig för att leda och koordinera den konsulära insatsen i ett land eller en region. För närvarande har 29 länder utanför EU tilldelats en *Lead State* bland EU:s medlemsstater. Det är i dagsläget främst Frankrike men även Tyskland och Storbritannien som har tagit på sig denna roll.[64]

Den rådande principen för finansiering inom det konsulära samarbetet är att en medlemsstat vars medborgare fått hjälp av en annan medlemsstats myndigheter ska betala för de kostnader som den konsulära hjälpen medförde. Det är sedan upp till denna medlemsstat att begära ersättning från den egna medborgaren.[65]

En central utmaning med det konsulära samarbetet är att medlemsstaternas nationella förutsättningar för att ge konsulärt stöd varierar. I vissa medlemsstater

[62] För mer om EU:s konsulära samarbete se Lindström, M. (2009), ”EU Consular Cooperation in Crisis Situations” in Olsson, S. (ed.) *Crisis management in the European Union: Cooperation in the Face of Emergencies* (Heidelberg: Springer), s. 109-125 och Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, artikel 23.

[63] Intervju Stockholm, november 2012.

[64] Intervju Stockholm, november 2012.

[65] Lindström, M. (2009), ”EU Consular Cooperation in Crisis Situations” in Olsson, S. (ed.) *Crisis management in the European Union: Cooperation in the Face of Emergencies* (Heidelberg: Springer), s. 118 och intervju Stockholm, november 2012.

anges rätten till konsulärt stöd i den nationella lagstiftningen, i andra inte. Samma sak gäller vilka som omfattas av rätten till det konsulära stödet. Vissa medlemsstater har en bred definition medan andra är mer restriktiva. Dessutom tar en del medlemsstater betalt av sina medborgare för evakuering medan andra medlemsstater inte gör det.[66]

För närvarande pågår förhandlingar om ett direktiv för EU:s konsulära samarbete som kommissionen lade fram i december 2011. Merparten av medlemsstaterna tycker dock inte att direktivet är önskvärt utan anser att samarbetet redan fungerar bra. Förslaget till direktiv syftar till stor del till att formalisera det redan befintliga samarbetet. Den stora skillnaden är att det nu tydligare anges vem som kan efterfråga konsulär hjälp. T.ex. anges att en EU-medborgare inte bara ska kunna söka hjälp då det egna landet saknar representation, utan även då medlemsstatens representation av någon anledning inte är tillgänglig. Med tillgänglig menas här t.ex. att medborgaren inte kan nå sin representation eller ta sig tillbaka hem från representationen inom en dag. Därtill anges att inte bara EU-medborgare utan även deras familjemedlemmar som är medborgare i tredje land har rätten till konsulärt bistånd. Det föreslås även ett förenklat förfarande när det gäller finansiell kompensation för de medlemsstater som erbjudit konuslärt stöd till andra medlemsstaters medborgare. I direktivet föreslås dessutom att givna ersättningsramar/schablonpriser ska sättas upp för olika typsituationer, en summa som ska kunna begäras i förväg. Frankrike har i samband med dessa diskussioner föreslagit att en post i EU-budgeten skapas för detta alternativt en gemensam fond som exempelvis kommissionen administrerar. Förslaget ska ses i ljuset av att Frankrike, som har en stor representation ute i världen följaktligen också har fått ta ett stort ansvar för att hjälpa andra EU-medborgare, oavsett om landet får finansiell ersättning eller inte. Det franska förslaget har dock mottagits med viss skepsis bland övriga medlemstater. [67]

Det anges vidare att icke-representerade EU-medborgare ska beaktas i beredskapsplanerna vid medlemsstaternas olika ambassader. Avslutningsvis anges att de länder som pekats ut som *Lead State* ska formalisera sitt uppdrag vid en kris, t.ex. tydliggöra att de ska samordna, leda och evakuera EU-medborgare vid en kris och att de i dessa fall, vid behov, kan ta hjälp av både civilskyddssamarbetet och utrikestjänsten. Enligt UD anser Europaparlamentet t.o.m. att *Lead State*-konceptet bör tas bort och att uppgifterna istället bör överlåtas till EU-delegationerna.[68]

[66] Ibid, s. 111-112.
[67] Intervju Stockholm, november 2012 och European Commission, Proposal for a Council Directive on consular protection for citizens of the Union abroad, Brussels, COM (2011) 881 final.
[68] Intervju Stockholm, november 2012.

Det konsulära samarbetet kopplar an till MSB:s operativa verksamhet då den nationella stödstyrkan som MSB har det sammahållande ansvaret för kan sättas in vid konsulära kriser. I fält är det MSB:s insatschef som samordnar arbetet. Civilskyddsaktörerna ska i konsulära kriser framför allt stödja de konsulära myndigheterna, medan de senare står för det konsulära skyddet. Från MSB:s håll anger man att det är särskilt viktigt att ha en tydlig motpart i insatsområdet som klargör vilka behoven är och vilka resurser som MSB och/eller den nationella stödstyrkan därmed behöver bidra med.[69]

5.1 Konsekvenser för MSB

På kort sikt kommer utvecklingen inom EU:s konsulära samarbete inte att påverka MSB:s arbete. MSB bör dock inom ramen för sitt strategiska arbete följa denna fråga. Om dagens förhandlingar om ett nytt direktiv på något sätt medför en ökad EU-finansiering för konsulära insatser kan detta på sikt möjligtvis medföra att Sverige blir mer benägen att använda den nationella stödstyrkan för att stödja andra länders medborgare och ambassader. Idag är det UD som finansierar stödstyrkan. En möjlig utveckling på sikt är också att Sverige tillsammans med de nordiska länderna inom ramen för det gemensamma samarbetet genomför konsulära insatser.

[69] Intervju Karlstad, oktober 2012.

6 EU:s katastrofförebyggande arbete

DG ECHO:s katastrofförebyggande arbete (*disaster risk reduction*, DRR) utgör en del av unionens bredare biståndspolitik. EU är världens största givare av bistånd och har lång erfarenhet av arbete inom det katastrofförebyggande området. Detta tar bl.a. sin utgångspunkt i EU:s strategi för katastrofförebyggande arbete i utvecklingsländer från 2009.[70] EU stödjer också FN:s arbete på området, inte minst det arbete som görs inom ramen för Hyogo Framework of Action. De huvudsakliga målen i EU:s strategi för katastrofförebyggande är att närmare samordna unionens arbete på det förebyggande området. Det förebyggande arbetet är idag utspritt mellan olika politikområden, t.ex. inom utvecklingssamarbetet samt inom det humanitära biståndet och civilskyddet. Strategin är därmed av sektorsövergripande karaktär. EU vill bl.a. arbeta för att:

- katastrofförebyggande blir en nationell och lokal prioritering,
- utveckla förmågan att genomföra riskbedömningar, gärna tillsammans med de lokala aktörerna,
- utveckla beredskapen inför katastrofer,
- främja erfarenhetsåterföringen efter kriser avseende skador och återbyggnadsbehov,
- sprida information till allmänheten i de sårbara regionerna om katastrofförebyggande arbete, samt
- det katastrofförebyggande arbetet närmare kopplas till anpassning till klimatförändringen.

EU:s arbete med DRR täcker en bred uppsättning uppgifter, vilka inkluderar förebyggande och beredskapshöjande åtgärder på nationell, regional och lokal nivå i de mest katastrofdrabbade regionerna. Åtgärderna kan bestå av övningar, kapacitetsuppbyggnad, etablering eller stärkande av system för varning samt upprättandet av beredskapsplaner. Arbetet genomförs tillsammans med lokala aktörer i landet.[71]

Vad gäller DG ECHO är kärnan i DRR-arbetet DIPECHO vilket är ett program för finansiering av DRR-projekt i de mest katastrofdrabbade områdena. Programmet, som skapades 1996, täcker för närvarande 8 regioner: Karibien, Centralamerika, Sydamerika, Centralasien (södra Kaukasien inkluderat),

[70] Europeiska kommissionen, Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet, EU:s strategi för stöd till katastrofförebyggande i utvecklingsländer, KOM (2009) 84 slutlig, s. 4-10.

[71] DG ECHO:s hemsida, Humanitarian Aid and Civil Protection, Disaster Risk Reduction [2012-11-08].

Sydasien, Sydostasien, sydöstra Afrika och Indiska oceanen samt Stilla havsregionen. Sedan tillkomsten av programmet har DG ECHO investerat totalt ca 280 miljoner euro, varav ca 32 miljoner euro under 2012.[72]

MSB har sedan 2012 ett partnerskap med DG ECHO där MSB utgör en s.k.*specialized agency of a member state*. Före detta Räddningsverket hade också status som *specialized agency*. Enligt rådets bestämmelser om det humanitära biståndet kan statliga myndigheter som uppfyller vissa kriterier få finansiering från EU för att genomföra det humanitära biståndet. Bland annat ställs kraven att den ansökande myndigheten ska ha ett offentligt uppdrag, minst tre års erfarenhet av arbete inom det humanitära biståndet samt åta sig att respektera de humanitära principerna. I skrivande stund är det totalt fyra myndigheter som är partners med DG ECHO och dessa kommer från Tyskland, Sverige och Spanien.[73]

Om DRR var ett hett begrepp för något år sedan så är ”resiliens” ett desto populärare begrepp idag, även inom EU. Resiliens är förmågan att motstå eller återhämta sig efter en kris. I oktober 2012 lade EU fram sin strategi för arbetet med resiliens, med utgångspunkt i lärdomarna från EU:s arbete på Afrikas horn och Sahel. EU vill med denna strategi överbrygga det förebyggande arbetet inom det mer kortsiktiga humanitära biståndet med det långsiktiga utvecklingsarbetet för att på så vis både hantera effekterna av en kris liksom dess bakomliggande orsaker. Kommissionären Georgieva uttrycker det på följande vis: “*If we want our assistance to be effective and cost-efficient, we must not just put a bandage on the wound – we must help find a cure. This requires a shared vision from the humanitarian and the development communities and a joint commitment to act*.”[74] I strategin anges bl. a. möjligheten att skapa EU-fonder (s.k. *EU trust funds*) som ska kunna användas i hanteringen av kriser eller i återuppbyggnadsarbetet efter en kris. Troligtvis ska rådsslutsatser antas vid slutet av 2012 och därefter en handlingsplan. I Sverige arbetar MSB för närvarande med att ta fram sin syn på resiliens.[75]

Enligt en handläggare vid DG ECHO lägger kommissionären Georgieva stor vikt vid arbetet med DRR och resiliens. Ambitionen från Georgievas sida är bl.a. att

[72] DG ECHO:s hemsida, Humanitarian Aid and Civil Protection, Disaster Risk Reduction [2012-11-08].

[73] Europeiska Unionens Råd, Council Regulation (EC) No 1257/96 of 20 June 1996 concerning humanitarian aid, DG ECHO:s hemsida, Humanitarian Aid and Civil Protection, Specialised agencies of the Member States [2012-11-28], MSB, Inriktning för verksamheten vid avdelningen för samordning och insats (SI) 2013, 2012-4601, s. 14-15 och intervju Bryssel, oktober 2012.

[74] European Commission, EU puts resilience at the heart of its work on fighting hunger and poverty, Press Release, 3 October 2012.

[75] European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, The EU approach to resilience: Learning from food security crises, COM (2012), 586 final, s. 2-3 och 10 samt intervju Bryssel och Stockholm, oktober och november 2012.

DG ECHO ska bli mer flexibel i sin finansiering samt bli bättre på att på kort tid omdirigera biståndsmedel från ett biståndsprojekt till ett annat.[76]

Även i Sverige har DRR blivit ett allt viktigare område i svensk biståndspolitik. MSB har idag som mål att försöka stärka sin roll på detta område och ser nu över möjligheterna att genomföra fler katastrofförebyggande insatser. MSB behöver dock finansiering för dessa insatser, via t.ex. Sida. DG ECHO har hittills främst finansierat icke-statliga aktörer och FN-organ. I dagsläget ges mycket pengar till exempelvis Röda korset, men även MSB i egenskap av partner skulle kunna söka pengar från DIPECHO. En ansökan till DIPECHO bör ha en budget på minst 200 000 euro. Ett DIPECHO-finansierat projekt kan sträcka sig upp till 2 år och täcka högst 85 % av kostnaderna. Projekten ska också ha en stark lokal förankring.[77]

MSB:s bidrag inom DRR, som det hittills sett ut, utgör en relativt begränsad del av de åtgärder som DRR inkluderar. MSB genomför främst insatser för att stärka de nationella strukturerna för krisberedskap, dvs. MSB:s motsvarigheter i andra länder. Inom MSB pågår för närvarande ett arbete med att stärka myndighetens strategiska arbete med DRR. T.ex. har MSB pekat ut ett antal länder, däribland Liberia, Burkina Faso, Mocambique, Somalia, Kenya, Botswana, Afghanistan, Burma och Pakistan där myndigheten genomför eller planerar att genomföra någon typ av DRR-projekt. Länderna har valts ut bland de 70-tal länder som också är Sidas s.k. programländer för att på så vis öka möjligheterna för MSB att få finansiering för eventuella insatser. MSB arbetar också för att få in MSB-personal på strategiska poster i FN:s DRR-insatser för att stärka sin roll på området. Redan idag har MSB sådana poster inom t.ex. UNDP (*United Nations Development Programme*) i Burkina Faso och i WFP (*World Food Programme*) i Burma.[78]

Enligt en handläggare vid DG ECHO är MSB:s resurspool med experter inom DRR och resiliens en attraktiv kompetens. En annan styrka med MSB är myndighetens förståelse för såväl den humanitära världen som civilskyddsvärlden och arbetet nationellt. MSB uppfattas också ha ett gott samarbete med UNDP, vilket ses som värdefullt.[79]

Det finns dock ett antal utmaningar som MSB står inför. Samma handläggare vid DG ECHO anger t.ex. att DG ECHO ställer sig tveksam till att finansiera de olika typer av logistiska stödfunktioner som MSB tillhandahåller inom DRR. Istället vill DG ECHO prioritera att finansiera aktiviteter som har en direkt biståndskoppling.[80]

[76] Intervju Bryssel, oktober 2012.
[77] Intervju Stockholm, november 2012.
[78] Intervju Stockholm, november 2012.
[79] Intervju Bryssel, oktober 2012.
[80] Intervju Bryssel, oktober 2012.

Även om partnerskapet innebär att MSB nu har möjlighet att få finansiering från DG ECHO för sina humanitära insatser, menar en handläggare vid MSB att det kan bli svårt för MSB att få finansiering för DRR-insatser eftersom flera av de DRR-projekt som MSB idag genomför sker i direkt samverkan med lokala myndigheter och nationella regeringar. DG ECHO finansierar inte statliga aktörer, utöver de myndigheter som likt MSB har ett partnerskap med ECHO. [81] MSB:s ansökan för DRR-projekt ska dessutom gå igenom en bedömningsprocess, där överväganden, likt de som handläggaren vid DG ECHO nämner ovan om tydligheten i kopplingen till bistånd, kommer avgöra huruvida MSB kan få finansiering eller inte.

6.1 Konsekvenser för MSB

Arbetet med DRR är fortfarande splittrat inom EU. DRR-strategins mål om ökad samordning har ännu inte fått några praktiska effekter. Vidare kan konstateras att arbetet med resiliens poängteras inom EU, men det återstår även här arbete för att se konkreta effekter av detta.

I dagsläget tycks det vara svårt för MSB att få finansiering för DRR-insatser från DG ECHO. MSB bör dock ändå fortsatt beakta DG ECHO då det uppstår behov av finansiering för en insats som inte avser stöd till en lokal regering eller myndighet. MSB skulle i dialog med sina partners inom FN kunna se över möjligheten att gemensamt söka pengar från DG ECHO för att öka möjligheterna att ta del av DG ECHO:s finansiering. FN kan t.ex. ansöka om pengarna och sedan lämna över själva genomförande till MSB. MSB bör i ett sådant samarbete kunna lyfta fram sin särskilda spetskompetens som gör att samarbetet med MSB uppfattas som attraktivt. Ett annat sätt att öka möjligheterna att få finansiering från DG ECHO är att MSB utvecklar de insatser som har en tydlig biståndskoppling, t.ex. humanitär minhantering och stärkande av andra länders krisberedskap.

Arbetet med att försöka få in MSB-personal på strategiska poster inom DRR, t.ex. inom FN-systemet, är något som bör fortgå, eftersom det är ett sätt för MSB att öka sitt inflytande på området.

Överlag behöver MSB fundera på vilken aktör myndigheten ska vara på det humanitära- och biståndsområdet. Enligt målbilden för det operativa uppdraget ska MSB främst underlätta för andra aktörer att hantera en kris. DRR-insatser innebär dock en annan typ av stöd där insatser sker i direkt samverkan med de lokala myndigheterna, vilket kan innebära att målbilden på sikt behöver ses över.

Vad gäller resiliens bör MSB följa utvecklingen av de eventuella EU-fonder som enligt EU:s strategi för resiliens ska skapas och användas i hanteringen av kriser

[81] Intervju Stockholm, november 2012.

eller i återuppbyggnadsarbetet efter en kris. Detta kan öppna upp för nya finansieringsmöjligheter för MSB:s insatser.

7 Civil krishantering inom GSFP

Civil krishantering inom EU utgör en del av EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP). Till skillnad från civilskyddet utgår civila krishanteringsinsatser från politiska målsättningar och tar sikte på långsiktiga åtgärder efter en konflikt. Även om de civila krishanteringsinsatserna finansieras via EU-budgeten är EU beroende av att medlemsstaterna bidrar med personal och andra stödfunktioner.

Inom civil krishantering har arbetet under 2012 i stor utsträckning fokuserat på genomförandet av insatser. Tre nya insatser har lanserats under året för att för det första stödja regional kapacitetsbyggnad på Afrikas horn (EUCAP Nestor), för det andra stärka säkerhetsstyrkornas förmåga att bekämpa terrorism och organiserad brottslighet i Niger (EUCAP Sahel) samt för det tredje stärka flygsäkerheten vid flygplatsen i Juba (EUAVSEC South Sudan). Dessa insatser har lett till ökade krav på rekrytering av personal i medlemsstaterna samt tydliggjort de problem som finns inom EU när det gäller administrativt och logistiskt stöd till insatser. Vid sidan av genomförande har dessutom flera initiativ tagits när det gäller förmågeutveckling.

MSB har en viktig roll inom civil krishantering i EU och bidrar till flera insatser, framförallt genom att rekrytera experter fokuserade på insatsstöd, t.ex. när det gäller IT, kommunikationssystem och logistik. I oktober 2012 bidrog MSB med totalt 21 experter i de civila krishanteringsinsatserna i Kosovo, Georgien, Afghanistan, de palestinska territorierna och DR Kongo. Dessutom har MSB en nationell expert placerad vid den civila planerings- och ledningsfunktionen (*Civilian Planning and Conduct Capability, CPCC*) i Bryssel. Av de nya insatserna som lanserats under 2012 planerar MSB att bidra med två experter till EUCAP Nestor. [82]

7.1 Rekrytering av personal

I slutet av 2012 har EU 13 pågående civila krishanteringsinsatser i Europa, Afrika och Asien. Därutöver pågår planering inför en insats till stöd för gränskontroll och gränssäkerhet i Libyen.

Rekryteringen av personal till de tre nya insatserna har skett parallellt och ställt höga krav både på CPCC och på medlemsstaterna. Inom civil krishantering är det CPCC som sköter rekryteringen av personal till nya insatser, medan redan pågående insatser tar ett större ansvar för nyrekrytering till den egna insatsen. Personalen vid CPCC har under året tagit fram arbetsbeskrivningar och genomfört intervjuer för ca 300 nya tjänster. Detta har lett till en mycket hög

[82] MSB, Pågående insatser 2012-10-31 och intervju Stockholm, september 2012.

arbetsbelastning och CPCC har därför bett medlemsstaterna att tillfälligt sekondera experter på rekrytering och insatsstöd till CPCC.[83]

För medlemsstaterna har de nya insatserna lett till ökade krav på att nominera personal. I Sverige fattar Utrikesdepartementet tillsammans med Försvarsdepartmentet och Justitiedepartementet beslut om nomineringen av svenska experter till civila krishanteringsinsatser. Ambitionen är att Sverige ska delta i alla EU:s civila krishanteringsinsatser med en rimlig personalstyrka i förhållande till Sveriges storlek.[84]

Medlemsstaternas svårigheter att rekrytera personal till insatser utgör dock ett återkommande problem inom civila GSFP. Många av de civila experter som efterfrågas i insatserna har ordinarie arbeten att ta hänsyn till och har svårt att passa in en utlandstjänstgöring i sin karriär. Det framhålls också att det ofta är korta tidsförhållanden för att rekrytera personal inom EU. Dessutom är den personal som i förhand anmälts till olika personalpooler ofta inte tillgänglig när den behövs eftersom de flesta medlemsstater inte ger någon ersättning för att personalen ska stå i beredskap.[85]

Ansvariga handläggare vid CPCC lyfter dock fram att EU under de senaste åren har försökt att systematisera utlysningsförfarandet av lediga tjänster samt skapa en god framförhållning genom att i förväg presentera en översikt över de utlysningar som ska ske under året. Generellt sett anser tjänstemännen vid CPCC att personalsituationen i insatserna är god eftersom en kontinuerlig personalomsättning måste tas med i beräkningen när det gäller andelen tillsatta poster. Det finns dock överlag en brist på juridisk kompetens och finansiella experter i insatserna. Dessutom är det förhållandevis få medlemsstater som kan bidra med experter som klarar av att verka i fransktalande områden.[86]

7.2 Insatsstöd

En annan viktig erfarenhet från lanseringen av nya insatser 2012 är att EU i dagsläget saknar rutiner och system för att tillse att nödvändiga stödfunktioner, t.ex. när det gäller samband, utrustning och logistik, finns på plats när en insats påbörjas. En anledning till detta är att kommissionens finansiella regler förhindrar beslut om att skicka ut materiel och andra resurser till ett insatsområde innan en insatschef har utsetts. En annan förklaring är att det i dagsläget saknas en överblick över vilka resurser som finns tillgängliga i andra insatser och som skulle kunna användas vid påbörjandet av en ny insats.[87]

[83] Intervjuer Bryssel, oktober 2012.
[84] Intervju Stockholm, september 2012.
[85] Intervju Stockholm, september 2012.
[86] Intervju Bryssel, oktober 2012.
[87] Intervjuer Bryssel, oktober 2012.

För att i framtiden stärka det stöd som ges till de civila insatserna har EU beslutat att inrätta ett permanent lager. Tanken är att detta centrala lager ska ansvara för inköp och avyttring av materiel istället för att varje insats gör det lokalt. Detta ska leda till högre kostnadseffektivitet och göra att resurser kan rotera mellan olika insatser. Enligt personal vid CPCC kommer detta att leda till att utrustning och logistik blir mer lättillgänglig vid påbörjandet av nya insatser.[88] MSB är en av de aktörer som har lagt ett anbud på att få stå för denna förmåga och beslutet om vilken aktör som ska få i uppdrag att upprätta lagret kommer att fattas av kommissionen, antagligen mot slutet av 2012.

Samtidigt framhålls att många av de problem som finns när det gäller insatsstöd kommer att kvarstå så länge som kommissionens finansiella regler försvårar ett snabbt beslutsfattande. EU-institutionerna har därför fört fram ett antal förslag som på längre sikt syftar till att göra finansieringen av de civila krishanteringsinsatserna mer flexibel. Ett förslag handlar om att insatserna ska bli en juridisk person så att varje insats får en delegerad budget istället för att budgeten som idag är insatschefens personliga ansvar. Ett annat förslag berör möjligheten att skapa ett gemensamt servicecenter mellan utrikestjänsten, kommissionen och rådssekretariatet. Detta skulle i framtiden ansvara för alla stödfunktioner i de civila insatserna och skapa ett mer centraliserat administrativt system. Det skulle minska den administrativa bördan i insatserna och leda till att vissa tjänster flyttas från insatserna till Bryssel. Ett tredje förslag är att den finansiella kontrollen från kommissionen ska ske i efterhand och inte som i dagsläget att kommissionen måste godkänna alla beslut i förväg. Detta kräver emellertid ett mer flexibelt regelverk, likt det DG ECHO har för finansiering av snabba humanitära insatser.[89]

7.3 Förmågeutveckling

I maj 2012 antog EU:s medlemsstater ett flerårigt arbetsprogram för förmågeutveckling inom civil krishantering. Detta program utgörs av en civil förmågeutvecklingsplan (*Capability Development Plan*, CDP) samt en rad prioriterade åtgärder under 2012-13. Syftet med den civila förmågeutvecklingsplanen är att skapa ett enhetligt ramverk kring det fortsatta arbetet med förmågeutveckling. Rent konkret fokuserar planen på viktiga drivkrafter som påverkar civil krishantering samt ett antal generiska krishanteringsuppgifter som EU ska ha förmåga att genomföra. Tanken är att kontinuerligt följa och analysera hur de identifierade drivkrafterna påverkar genomförandet av varje krishanteringsuppgift. Detta ska i sin tur resultera i en översikt som regelbundet ska presenteras för medlemsstaterna och utgöra ett

[88] Intervjuer Bryssel, oktober 2012.
[89] Intervjuer Bryssel, oktober 2012.

underlag för att prioritera de åtgärder som ska göras på kort, medel och lång sikt.[90]

Till en början kommer arbetet med den civila förmågeutvecklingsplanen att handla om att ta fram och beskriva de generiska uppgifterna inom civil krishantering. I detta arbete kommer den civil-militära planeringsfunktionen (*Crisis Management Planning Directorate*, CMPD) att ta hjälp av den Europeiska försvarsbyrån (*European Defence Agency*, EDA). Dessutom planerar CMPD att organisera seminarier för medlemsstaternas experter.[91]

Vid sidan av arbetet med CDP kretsar det långsiktiga arbetet med förmågeutveckling inom civil krishantering kring en rad prioriterade frågor. För det första har EU under 2012 börjat med att ta fram koncept när det t.ex. gäller erfarenhetshantering, gränskontroll och snabbinsatser. Denna utveckling är viktig att bevaka eftersom den skapar en gemensam syn kring hur EU i framtiden ska genomföra insatser.

För det andra pågår ett arbete för att stärka länken mellan civil krishantering inom GSFP och arbetet med rättsliga och inrikes frågor. Båda dessa områden skulle kunna dra nytta av en större förståelse för och närmare koppling mellan de som arbetar med interna och externa aspekter av säkerhet.

För det tredje håller ett gemensamt datasystem (*Goalkeeper*) på att utvecklas för att stödja rekrytering, utbildning och upprätthållandet av personalpooler inom civil krishantering. Arbetet har pågått länge och CMPD:s målsättning är att systemet ska vara färdigt att börja användas från mitten av 2013. *Goalkeeper* kommer att bestå av olika delar som bl.a. ska kunna användas vid rekrytering till insatser, för att förmedla information om olika möjligheter till utbildning samt för att få en översikt över den personal som ingår i medlemsstaternas resurspooler. För att nationella myndigheter ska kunna bidra med information till systemet krävs att en teknisk överenskommelse nås med EU så att de nationella systemen kan kommunicera med *Goalkeeper*.[92]

7.4 Konsekvenser för MSB

Lanseringen av tre nya civila krishanteringsinsatser under 2012 har skapat en möjlighet för MSB att skicka ut personal i nya insatser. MSB planerar tillsvidare att bidra med två experter till EUCAP Nestor. Insatserna sker i geografiska områden där MSB redan tidigare bedriver eller har bedrivit verksamhet och har därför inte ställt några krav på utökad omvärldsbevakning eller lägesbedömning

[90] Council of the European Union, Draft multi-annual work programme for CSDP civilian capability development, 9676/1/12, s. 12-19.
[91] Intervjuer Bryssel, oktober 2012.
[92] Intervju Bryssel, oktober 2012.

inom MSB. Däremot är bristen på språkkunskaper i franska inom EU viktig att ta hänsyn till vid rekrytering och utbildning av MSB:s personalpool.

En utvecklingstendens inom civil krishantering är att CPCC under 2012 har uttryckt en vilja av att på ett flexibelt sätt kunna få förstärkningar av medlemsstaterna i form av experter som kan hjälpa till med rekrytering, logistik, IT och kommunikationssystem på central nivå i Bryssel. MSB har för närvarande en logistikexpert sekonderad till CPCC i Bryssel och denna typ av stöd kan bli än viktigare i framtiden.

En annan central fråga för MSB är inrättandet av ett permanent lager till stöd för civil krishantering. Detta kan påverka MSB på olika sätt. Om MSB tilldelas kontraktet att stå för lagret får MSB finansiering för att upprätthålla detta lager. Om MSB inte tilldelas kontraktet kommer en annan aktör inom EU på sikt att öka sitt inflytande när det gäller att tillhandahålla insatsstöd för civil krishantering. I framtiden kommer dock troligen inte MSB att efterfrågas att ta hand om hela det logistiska stödet inför en ny insats likt det man tidigare gjort i Aceh och Georgien. Samtidigt kommer det troligen finnas en fortsatt efterfrågan på MSB:s experter inom samband och logistik. Generellt sett uttrycker ansvariga personer vid CPCC sin uppskattning för den breda kunskap om alltifrån IT till kommunikationssystem som personalen rekryterad av MSB besitter. Det framhålls vidare att ”*The Swedish approach is problem free, solution oriented and of high quality*”.[93]

När det gäller det långsiktiga arbetet med civil förmågeutveckling inom GSFP finns det flera centrala frågor för MSB att bevaka. Inom ramen för den civila förmågeutvecklingsplanen är det viktigt för MSB att medverka vid framtagandet av generiska krishanteringsuppgifter. Detta arbete kommer i någon mån att definiera framtida EU-insatser och kan vara ett tillfälle att klargöra vilken roll räddningstjänst och civil administration i fortsättningen kan spela inom civil krishantering. MSB skulle också kunna ha ett intresse av att insatser som syftar till kapacitetsbyggnad av andra länders kris- och katastrofhanteringsförmåga i större utsträckning blir en del av civil krishantering. I detta sammanhang är det dock viktigt att undersöka hur denna typ av insatser ska förhålla sig till de insatser som görs inom andra politikområden, t.ex. det katastrofförebyggande arbete som DG ECHO finansierar. Arbetet med att ta fram generiska krishanteringsuppgifter kommer bl.a. att genomföras i form av seminarier med inbjudna experter från medlemsstaterna.

Dessutom bör MSB medverka i den konceptutveckling som görs inom civil krishantering. Den svenska EU-representationen efterlyser här ett ökat stöd av de myndigheter som skickar personal till insatser. För MSB är det centralt att kommentera olika utkast till koncept eftersom dessa sedan kommer att ligga till

[93] Intervjuer Bryssel, oktober 2012.

grund för vad som görs i insatser och påverka MSB:s utsända experter. Under 2012 har t.ex. ett koncept för medicinskt stöd diskuterats.[94]

En annan långsiktig utveckling av betydelse för MSB är införandet av Goalkeeper som bl.a. ska innehålla information om de resurspooler som finns i medlemsstaterna. Detta innebär att MSB behöver undersöka hur MSB:s personalpool ska länkas till det nationella resursregister som ska upprättas inom det gemensamma EU-systemet. De aktörer som erbjuder kurser och utbildningar har också möjlighet att lägga upp dessa i systemet. När Goalkeeper väl blir operativt har det potential att effektivisera rekrytering och utbildning av personal inom civil krishantering.

[94] Intervju Bryssel, oktober 2012.

8 Slutsatser

I detta kapitel dras övergripande slutsatser om den utveckling av EU:s krishanteringsförmåga som analyserats i föregående kapitel samt vilka konsekvenser denna får för MSB:s verksamhet. Utvecklingen inom EU kommer att påverka alla faser av krishantering och i detta kapitel lyfts de strategiska frågor som MSB särskilt behöver bevaka fram.

8.1 Utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga

Utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga har tagit fart under de senaste åren. Inom EU:s institutioner håller nya strukturer för krishantering på att byggas upp. Dessutom har flera sektorsövergripande processer lanserats när det gäller hot- och riskbedömningar, framtagande av en gemensam lägesbild samt informationsutbyte vid en kris. Flera initiativ till fördjupat samarbete när det gäller krishantering har också tagits inom olika politikområden, t.ex. när det gäller civilskydd, konsulärt samarbete och katastrofförebyggande insatser. I slutet av 2012 finns med andra ord nya förutsättningar för att skapa en mer samordnad och effektiv krishanteringsförmåga i EU.

Samtidigt kan det konstateras att motsättningarna mellan EU-institutionerna fortfarande är stora. De befinner sig alltjämt i en rollsökande fas, vilket påverkar relationerna såväl inom som mellan institutionerna, där utvecklingen av den egna verksamheten står i centrum. Motsättningarna är särskilt tydliga i relationen mellan DG ECHO och utrikestjänstens avdelning för krishantering och operativ samordning. Åsiktsskillnader förekommer också inom kommissionen där ansvaret för EU:s krishantering är uppdelat mellan flera olika generaldirektorat.

För att EU:s krishantering ska bli så effektiv som möjligt krävs ökad samordning mellan medlemsstaterna och EU:s institutioner. Det råder dock delade meningar om vilket forum som ska stå för denna samordning. Det saknas t.ex. en rådsarbetsgrupp som har en överblick över alla processer relaterade till krishantering inom EU. Detta innebär att medlemsstaterna i dagsläget saknar en helhetsbild av den utveckling som sker, vilket riskerar att leda till ett fragmenterat system för krishantering.

En tydlig trend inom EU är att samarbetet alltmer fokuserar på förebyggande och förberedande arbete. Det pågår t.ex. metodutveckling för hot- och riskbedömningar inom DG HOME och DG ECHO. Som ett resultat av solidaritetsklausulen ska även en årlig bedömning av de hot och risker EU står inför tas fram. Därutöver kan det konstateras att arbetet när det gäller katastrofriskreducering (*disaster risk reduction,* DRR*)* och stärkandet av

motståndskraften mot kriser och katastrofer (resiliens) i andra länder håller på att öka i betydelse i EU:s externa insatser.

När det gäller det hanterande arbetet pågår en parallell utveckling och förstärkning av olika lägescentraler inom EU. Inom ramen för översynen av CCA har medlemsstaterna dessutom ställt krav på EU-institutionerna att kunna förmedla en gemensam lägesbild till stöd för samordning mellan medlemsstaterna på politisk nivå. Det är emellertid i dagsläget oklart vilka principer som ska styra vem som ska ansvara för framtagandet av denna gemensamma lägesbild i EU och på vilket sätt medlemsstaterna ska bidra.

EU håller dessutom på att stärka det administrativa och logistiska stöd som kan ges till genomförandet av kris- och katastrofhanteringsinsatser utanför unionen. När det gäller civilskyddsinsatser kan de experter som skickas ut i fält numer få ökat stöd av DG ECHO:s regionala fältkontor och i civila krishanteringsinsatser kommer inrättandet av ett permanent lager underlätta inköp och administration av materiel som behövs i insatser.

När det gäller lärande efter en kris håller nya koncept för erfarenhetshantering på att utvecklas inom flera politikområden inom EU, t.ex. inom civilskydd och civil krishantering. Detta kommer att ställa nya krav på medlemsstaterna att bidra till erfarenhetsarbetet.

8.2 Strategiskt viktiga frågor för MSB

Utvecklingen inom EU påverkar MSB:s operativa verksamhet på flera sätt. Den innebär dels att MSB behöver medverka och engagera sig för att kunna påverka utvecklingen på EU-nivå, dels att MSB har möjlighet att initiera nya interna processer och bedriva utvecklingsarbete för att bättre anpassa sin verksamhet till utvecklingen inom EU.

Det är dock viktigt att komma ihåg att denna studie har analyserat utvecklingen inom flera olika politikområden i syfte att kunna identifiera en bredd av viktiga frågor för MSB att bevaka. Eftersom dessa politikområden till viss del styrs av olika principer kan det vara svårt för MSB att stärka sin roll inom alla områden samtidigt. Detta innebär att MSB måste göra en avvägning mellan de olika möjligheter som finns och sätta dessa i relation till den verksamhet myndigheten vill prioritera.

- *Den nya lagstiftningen för civilskydd kräver MSB:s medverkan vid implementering*

Den fråga inom EU:s krishantering som kommer att ha allra störst påverkan på MSB:s verksamhet är den pågående utvecklingen inom EU:s civilskyddssamarbete. Det lagstiftningsförslag som nu är under förhandling

medför nya krav på medlemsstaterna i alla faser av en kris. Lagstiftningsförslaget sätter dock enbart ramarna för samarbetet. Det konkreta genomförandet kommer att fastställas i implementerande eller delegerade akter och här kommer medlemsstaternas expertis att vara central.

MSB är redan nu på olika sätt involverad i arbetet, inte minst genom den interna arbetsgrupp som tillsatts på myndigheten för att bistå Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) i förhandlingarna. MSB:s expertis kommer även fortsatt att efterfrågas i genomförandet av lagstiftningen då den praktiska innebörden av lagförslaget ska fastställas. Nedan specificeras vilka frågor i lagstiftningen som MSB framför allt kommer att behöva förhålla sig till.

- *Hot- och riskbedömningar i EU driver på det nationella arbetet*

Effekterna av att EU alltmer betonar vikten av hot- och riskbedömningar är redan tydliga för Sverige och MSB. Kraven på det nationella arbetet, och därmed också på MSB, har ökat. Utvecklingen i EU på detta område tvingar fram en nationell process och metod där MSB har fått ansvaret för att ta fram en nationell riskidentifiering och därefter en riskbedömning. MSB kommer med stor sannolikhet också att få ansvaret för att analysera Sveriges riskhanteringsförmåga.

På sikt kan analysen av Sveriges riskhanteringsförmåga ha betydelse för dimensioneringen av MSB:s resurser eftersom den kommer att tydliggöra vilka resurser som finns samt inom vilka områden det finns en brist på resurser. Detta hänger också ihop med MSB:s arbete med förstärkningsresurser liksom Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd. Det kan behöva klargöras vilka resurser som finns till Sveriges förfogande och därmed också vilka resurser som Sverige kan behöva efterfråga från andra länder vid en kris, ett arbete där MSB med stor sannolikhet kommer att få en central roll av den svenska regeringen.

Avslutningsvis skulle MSB på sikt även kunna nyttja de hot- och riskbedömningar som så småningom ska tas fram inom EU för att planera möjliga insatser inom EU. Kopplat till EU:s arbete med hot- och riskbedömningar är det också viktigt för MSB att bevaka hur ett s.k. *all-hazards-approach* ska säkerställas mot bakgrund av att DG HOME i dagsläget ansvarar för bedömningen av antagonistiska hot och DG ECHO för risker kopplade till katastrofer orsakade av människan och naturkatastrofer.

- *Ett stärkt föreberedande arbete i EU ligger i linje med MSB:s verksamhet*

EU:s riktlinjer för mottagande av internationellt stöd (HNS), anordnande av samverkanskonferenser samt konceptutveckling för civil krishantering är några

exempel på hur EU stärker det föreberedande arbetet i unionen. Detta arbete kan i sin tur medföra ökade krav på Sverige och MSB att bidra med underlag till EU eller att vidta åtgärder på nationell nivå. I Salomonsons utredning om Sveriges förmåga att ta emot internationellt stöd utgör EU:s riktlinjer om HNS en central del och MSB föreslås där tilldelas ett antal nya uppgifter. Utredningen är för närvarande ute på remiss, men MSB bör vara beredd på de nya uppgifter som kan komma.

Samverkanskonferenser för att stärka beredskapen inom EU går i linje med vad MSB redan gör på nationell nivå. Beroende på utvecklingen i EU bör MSB på sikt vara beredd på att ha tillgänglig och utsedd personal för att delta vid denna typ av konferenser samt att tillhandahålla en lägesbild till EU-nivån.

Även inom civil krishantering behöver MSB överväga att öka sin medverkan i den konceptutveckling som pågår inom EU eftersom denna i framtiden kommer att påverka utformningen av de uppgifter som ska genomföras inom EU:s civila krishanteringsinsatser.

- *Utökat fokus på förmågeutveckling inom EU skapar nya möjligheter för MSB*

Ökad samverkan kring förmågeutveckling är en tydlig trend inom civilskyddssamarbetet. Det är särskilt viktigt för MSB att följa och påverka utvecklingen av den frivilliga resurspoolen, inklusive möjligheten till medfinansiering från EU för resurser som anmäls till poolen, utvecklingen av kapacitetsmålen samt möjligheten till medfinansiering från EU för att fylla brister i medlemsstaternas förmågor. Detta kommer att påverka dimensioneringen av MSB:s operativa verksamhet och en parallell kan dras till de konsekvenser arbetet med det s.k. modulsystemet har fått för utvecklingen av MSB:s förmågor.

Frågor som MSB behöver ta ställning till handlar exempelvis om vilka resurser som MSB vill anmäla till poolen, vilka typer av mål myndigheten vill se för civilskyddsamarbetet samt vilka resurser myndigheten möjligen vill utveckla med hjälp av finansiering från EU. När det gäller det senare kommer det också att bli en pedagogisk uppgift för MSB att på nationell nivå klargöra under vilka omständigheter EU-gemensamma resurser kan användas vid en kris i Sverige på begäran av t.ex. kommuner och länsstyrelser.

Inom civil krishantering är arbetet med att ta fram generiska krishanteringsuppgifter särskilt viktigt för MSB att vara med och påverka eftersom det i förlängningen kommer att få konsekvenser för vilka typer av insatser som EU planerar att genomföra inom civil krishantering. För MSB är det viktigt att medverka i de seminarier som kommer att genomföras med medlemsstaternas experter för att bevaka hur räddningstjänst, civil administration

samt kapacitetsuppbyggnad av andra länders kris- och katastrofhanteringsförmåga ska definieras inom GSFP. I detta arbete är det dock viktigt för MSB att ta hänsyn till den verksamhet som myndigheten bedriver inom andra politikområden. En närmare integrering av MSB:s insatser inom ramen för GSFP kan t.ex. försvåra för MSB att agera på det humanitära området.

MSB behöver också analysera vilka konsekvenser införandet av det gemensamma datasystemet för personalförsörjning (*Goalkeeper*) inom civil krishantering får i relation till MSB:s personalpool. För att systemet ska bli effektivt behöver MSB:s personalpool så småningom göras tillgänglig inom ramen för det gemensamma EU-systemet.

- *Förstärkta funktioner för insatsstöd i EU riskerar att minska behovet av MSB:s logistikstöd i fält*

Utvecklingen inom EU pekar på att behovet av MSB:s logistikstöd i insatser, både inom civilskydd och inom civil krishantering, på sikt kan komma att minska. Detta är en följd dels av att DG ECHO:s kontor i fält i större utsträckning används för logistiskt stöd vid humanitära insatser, dels av uppbyggnaden av ett centraliserat logistiksystem för att stödja civil krishantering.

Om vi ser en utveckling mot en minskad efterfrågan på MSB:s logistiskstöd i EU:s insatser behöver MSB analysera andra alternativ för hur myndigheten fortsatt ska bidra till EU:s krishantering. Ett alternativ för MSB skulle kunna vara att i större utsträckning sekondera personal till EU:s centrala funktioner, t.ex. ERC och CPCC, för att på så sätt stärka insatsstödet. Det ger även god insyn i utvecklingen inom EU. Generellt sett finns det en mycket positiv syn inom EU på MSB:s experter och den kunskap och det förhållningssätt som de bidrar med.

- *Utökade finansieringsmöjligheter för DRR behöver utredas vidare*

Även om det förefaller svårt för MSB att få finansiering från DG ECHO för DRR-insatser finns det en möjlighet att få finansiering för de insatser som inte utgår från ett direkt samarbete med en lokal regering eller myndighet. MSB bör fortsatt föra en dialog med sina partners inom FN och Röda korset för att se över möjligheten att gemensamt söka pengar från DG ECHO för att öka möjligheterna att ta del av finansieringen. MSB kan motivera sin del i samarbetet utifrån att myndigheten kan tillhandahålla en särskild spetskompetens.

MSB:s nuvarande strävan att få igenom strategiska sekonderingar inom DRR i FN-systemet är ett bra steg på vägen att försöka flytta fram positionerna på området.

I sammanhanget är det dock viktigt för MSB att reflektera över vilken typ av operativ aktör myndigheten vill vara. Enligt MSB:s målbild för det operativa

uppdraget ska MSB möjliggöra och stödja andra aktörers hantering av en kris. Det är oklart ifall DRR-insatser där MSB ger stöd i direkt samverkan med de lokala myndigheterna faller inom ramen för denna målbild.

Avslutningsvis bör MSB följa utvecklingen av de EU-fonder som enligt EU:s strategi för resiliens ska etableras och användas vid krishantering eller i återuppbyggnadsarbetet efter en kris. Detta kan öppna upp för nya finansieringsmöjligheter för MSB:s insatser.

- *Större fokus på lärande efter kriser och katastrofer kan ställa krav på ett förbättrat arbete med erfarenhetsåterföring inom MSB*

Utvecklingen inom EU som rör erfarenhetsåterföring kan ställa krav på MSB att inom myndigheten bättre samordna erfarenheter från övningar och insatser för att sedan kunna rapportera in dessa till EU. MSB behöver också ta ställning till vem som ska ha det samordnade ansvaret för erfarenhetsåterföring inom myndigheten och utgöra en fokalpunkt gentemot EU inom civilskyddsarbetet. Arbetet inom EU skapar samtidigt en möjlighet för MSB att medverka till metodutveckling när det gäller utvärdering och lärande inom t.ex. DG ECHO.

Referenser

Brattberg, E. and Rhinard, M. (2012), *The EU and MSB: Implications of European Crisis Management for Swedish Societal Security* (Stockholm: Swedish Institute for International Affairs).

Council of the European Union, Draft multi-annual work programme for CSDP civilian capability development, 9676/1/12.

DG ECHO:s hemsida, Humanitarian Aid and Civil Protection, Disaster Risk Reduction [2012-11-08].

DG ECHO:s hemsida, Humanitarian Aid and Civil Protection, Specialised agencies of the Member States [2012-11-28].

European Commission, 29th meeting of the Directors-General for Civil Protection of the European Union, of the European Economic Area, and of the candidate countries, Nicosia, 29-30 October 2012, Working Document for Agenda Item 2.

European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, The EU approach to resilience: Learning from food security crises, COM (2012), 586 final.

European Commission, EU puts resilience at the heart of its work on fighting hunger and poverty, Press Release, 3 October 2012.

European Commission, Proposal for a Council Directive on consular protection for citizens of the Union abroad, COM (2011) 881 final.

European Commission, Staff Working Document EU Host Nation Support Guidelines, SWD (2012) 169 final.

Europeiska kommissionen, 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 räddningstjänsten.

European Commission and European Union External Action Service, Conference for National Crisis Coordination Centres, Towards an enhanced collaboration between the EU and its Member States in managing multi-sector crises, 30-31 May 2012.

European Parliament, Report on the EU's mutual defence and solidarity clauses: political and operational dimensions, 2012/2223(INI).

Europeiska kommissionen, Förslag till Europaparlamentets och Rådets beslut om en civilskyddsmekanism för unionen, KOM (2011) 934 slutlig.

Europeiska kommissionen, Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och Rådet, EU:s strategi för den inre säkerheten i praktiken: Fem steg mot ett säkrare Europa, KOM (2010) 673 slutlig.

Europeiska kommissionen, Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet, EU:s strategi för stöd till katastrofförebyggande i utvecklingsländer, KOM (2009) 84 slutlig.

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

Europeiska kommissionen, Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, En gemenskapsstrategi för förebyggande av katastrofer, KOM (2009) 82 slutlig.

Europeiska Unionens Råd, Utkast till en strategi för inre säkerhet i Europeiska unionen: Mot en europeisk säkerhetsmodell, 5842/2/10.

Europeiska Unionens Råd, Council Regulation (EC) No 1257/96 of 20 June 1996 concerning humanitarian aid.

Forsström, A. och Åhman, T. (2012), *EU:s insatsförmåga – förutsättningar för en samlad ansats post-Lissabon,* FOI-R--3403--SE.

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Larsson, P. (2009), ”The Crisis Coordination Arrangements (CCA)” in Olsson, S. (ed.) *Crisis management in the European Union: Cooperation in the Face of Emergencies* (Heidelberg: Springer).

Larsson P., Hagström Frisell, E. and Olsson, S. (2009), ”Understanding the Crisis Management System of the European Union” in Olsson, S. (ed.) *Crisis management in the European Union: Cooperation in the Face of Emergencies* (Heidelberg: Springer).

Lindström, M. (2009), ”EU Consular Cooperation in Crisis Situations” in Olsson, S. (ed.) *Crisis management in the European Union: Cooperation in the Face of Emergencies* (Heidelberg: Springer).

Myndigheten för samhälsskydd och beredskap, Betänkandet SOU 2012:29 Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid, Remissvar 2012-3164.

Myndigheten för samhälsskydd och beredskap, Pågående insatser 2012-10-31.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Målbild för SI på 1-5 års sikt, PM 2010-10-22.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Inriktning för verksamheten vid avdelningen för samordning och insats (SI) 2013, 2012-4601.

Olsson, S. (2009), *Crisis Management in the European Union: Cooperation in the Face of Emergencies* (Heidelberg: Springer).

Rådets beslut (2007/162/EG, Euaratom) om inrättandet av ett finansiellt instrument för civilskydd.

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

Åhman, T. (2009), *The Treaty of Lisbon and Civil Protection in the European Union*, FOI-R--2806--SE.

Intervjuer

Danmarks Faste Repræsentation ved den Europæiske Union, Bryssel 2012-10-16.

Europeiska kommissionen, DG ECHO 1, Bryssel 2012-10-17.

Europeiska kommissionen, DG ECHO 2, Bryssel 2012-10-18.

Europeiska kommissionen, DG HOME, Bryssel 2012-10-16.

Europeiska kommissionen, generalsekretariatet, Bryssel 2012-10-17.

Europeiska utrikestjänsten, Crisis response and operational coordination, Bryssel 2012-10-16.

Europeiska utrikestjänsten, CMPD, Bryssel 2012-10-18.

Europeiska utrikestjänsten, CPCC 1, Bryssel 2012-10-16.

Europeiska utrikestjänsten, CPCC 2, Bryssel 2012-10-17.

Europeiska utrikestjänsten, CPCC 3, Bryssel 2012-10-18.

Europeiska utrikestjänsten, EU Situation Room, Bryssel 2012-10-18.

Försvarsdepartementet 1, Stockholm 2012-09-14.

Försvarsdepartementet 2, Stockholm 2012-09-14.

Försvarsdepartementet 3, Stockholm 2012-10-01.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 1, Stockholm 2012-09-12.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2, Stockholm 2012-09-18.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 3, Karlstad 2012-10-11.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 4, Karlstad 2012-10-11.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 5, Karlstad 2012-10-11.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 6, Stockholm 2012-11-15.

Statsrådsberedningen 1, Stockholm 2012-09-12.

Statsrådsberedningen 2, Stockholm 2012-10-09.

Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen 1, Bryssel 2012-10-16.

Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen 2, Bryssel 2012-10-18.

Utrikesdepartementet 1, Stockholm 2012-09-20.

Utrikesdepartementet 2, Stockholm 2012-11-01.

Eva Hagström Frisell, Teresa Åhman

EU och krishantering – strategiska frågor för MSB

FOI-R--3551--SE

Titel	EU och krishantering – strategiska frågor för MSB
Title	The EU and Crisis Management – Strategic Issues for the Swedish Civil Contingencies Agency (MSB)
Rapportnr/Report no	3551
Månad/Month	December
Utgivningsår/Year	2012
Antal sidor/Pages	62 p
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
Projektnr/Project no	E15165
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.

Omslagsbild: © Europeiska unionen, 2011

Sammanfattning

I slutet av 2012 pågår flera parallella processer som syftar till att stärka EU:s förmåga att hantera storskaliga kriser och katastrofer. I denna studie analyseras utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga för att kunna identifiera strategiskt viktiga frågor som MSB behöver bevaka, påverka och anpassa sin verksamhet till. Studien beskriver utvecklingen av EU:s strukturer för krishantering inom t.ex. kommissionen och utrikestjänsten och analyserar några sektorsövergripande processer för krishantering, t.ex. EU:s interna säkerhetsstrategi. Därutöver analyseras utvecklingen inom ett antal politikområden, vilka inkluderar EU:s civilskyddssamarbete, EU:s konsulära samarbete, EU:s arbete med katastrofförebyggande insatser samt civil krishantering inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (GSFP).

Det kan konstateras att utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga har tagit fart under de senaste åren och att MSB:s verksamhet i många avseenden och på olika nivåer påverkas av detta. Nya strukturer för krishantering håller på att byggas upp inom EU och sektorsövergripande processer har lanserats när det gäller hot- och riskbedömningar, framtagande av en gemensam lägesbild samt informationsutbyte vid en kris. Den fråga som kommer att ha allra störst påverkan på MSB:s verksamhet är den pågående utvecklingen av EU:s civilskyddssamarbete. Det lagstiftningsförslag som nu är under förhandling kommer framför allt att ställa krav på MSB:s förebyggande och förberedande arbete.

Flera av de politikområden som berörs i denna studie styrs av olika principer och det kan vara svårt för MSB att stärka sin roll inom alla områden samtidigt. MSB behöver därför göra en avvägning mellan de olika möjligheter som finns och sätta dessa i relation till den verksamhet myndigheten vill prioritera.

Nyckelord: EU, MSB, krishantering, katastrofhantering, Europeiska kommissionen, Europeiska utrikestjänsten, intern säkerhet, CCA, solidaritetsklausulen, civilskydd, konsulärt samarbete, katastrofförebyggande, resiliens, civil krishantering, GSFP.

Summary

In the end of 2012 there are several ongoing processes aiming at strengthening the EU's capacity to manage large-scale crises and disasters. This study sets out to analyse the development of crisis management and disaster response in the EU in order to identify issues of strategic importance for the Swedish Civil Contingencies Agency (MSB). First, the study describes the development of different structures for crisis management in the EU, for example within the European Commission and the European External Action Service. Secondly, it analyses a number of cross-cutting processes with relevance for crisis management, for example the EU internal security strategy. Thirdly, the study traces the development within specific policy areas, including civil protection, consular cooperation, disaster risk reduction and civilian crisis management within the Common Security and Defence Policy (CSDP).

The authors conclude that the development of crisis management in the EU has intensified during the last years and that MSB is affected by this development in many ways and at different levels. New structures for crisis management are in the making and several cross-cutting processes have been launched, for example regarding threat- and risk-assessment, common situational awareness and the exchange of information in a crisis situation. The most important issue for MSB to follow is the on-going development within civil protection. The new EU legislation for civil protection currently under discussion will have important consequences for the preventive and preparatory work of MSB.

Many of the policy areas covered by this study are based on different, and sometimes opposing, principles, which is why it may be difficult for MSB to strengthen its role in all areas at the same time. MSB therefore needs to strike a balance between the different opportunities at hand and relate them to its prioritized activities.

Keywords: EU, MSB, crisis management, disaster response, European Commission, European External Action Service, internal security, CCA, solidarity clause, civil protection, consular cooperation, disaster risk reduction, resilience, civilian crisis management, CSDP.

Innehållsförteckning

Förord 7

Förkortningar 8

1 Inledning 9

1.1 Syfte 9

1.2 Genomförande 9

1.3 Definitioner 10

1.4 Material 11

1.5 Rapportens upplägg 11

2 EU:s strukturer för krishantering 13

2.1 Europeiska kommissionen 13

2.1.1 DG ECHO 13

2.1.2 DG HOME 14

2.1.3 Kommissionens generalsekretariat 15

2.2 Europeiska utrikestjänsten, EEAS 16

2.3 Rådets generalsekretariat 17

2.4 Rollfördelningen mellan strukturerna 18

2.5 Konsekvenser för MSB 19

3 Sektorsövergripande processer för krishantering 21

3.1 EU:s interna säkerhetsstrategi 21

3.2 EU Emergency and Crisis Coordination Arrangements 22

3.3 Solidaritetsklausulen 24

3.4 Konsekvenser för MSB 26

4 EU:s civilskyddssamarbete 29

4.1 Förslaget till lagstiftning 29

4.2 Det förebyggande arbetet 30

4.3 Det förberedande arbetet 31

4.4 Det hanterande arbetet 33
4.5 Erfarenhetsåterföring 34
4.6 Konsekvenser för MSB 34

5 EU:s konsulära samarbete 37
5.1 Konsekvenser för MSB 39

6 EU:s katastrofförebyggande arbete 41
6.1 Konsekvenser för MSB 44

7 Civil krishantering inom GSFP 47
7.1 Rekrytering av personal 47
7.2 Insatsstöd 48
7.3 Förmågeutveckling 49
7.4 Konsekvenser för MSB 50

8 Slutsatser 53
8.1 Utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga 53
8.2 Strategiskt viktiga frågor för MSB 54

Referenser 59
Intervjuer 61

Förord

Denna studie görs på uppdrag av Avdelningen för samordning och insats (SI) vid MSB. Målet är att studien ska bidra till kunskapsuppbyggnad för MSB:s personal samt utgöra ett ingångsvärde till myndighetens strategiska EU-arbete.

Studien görs som en del av FOI:s program för analys och utveckling av samhällets krisberedskap (ASK). Inom ASK studeras utvecklingen på krisberedskapsområdet från individnivå till lokal, regional, nationell, nordisk, EU och internationell nivå. FOI har under flera år följt och analyserat utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga och 2009 publicerade FOI tillsammans med Springer förlag *Crisis Management in the European Union: Cooperation in the Face of Emergencies*.

Författarna vill tacka alla de som har bidragit till denna studie genom att dela med sig av sin kunskap vid möten och intervjuer. Ett särskilt tack riktas till Anna Forsström som förtjänstfullt har granskat rapporten.

Eva Hagström Frisell
Projektledare

Förkortningar

CCA	Emergency and Crisis Coordination Arrangements
CDP	Capability Development Plan
CMPD	Crisis Management Planning Directorate
CoOL	Consular On Line website
Coreper	De ständiga representanternas kommitté
COSI	Standing Committee on Internal Security
CPCC	Civilian Planning and Conduct Capability
DG ECHO	Generaldirektoratet för humanitärt bistånd och civilskydd
DG HOME	Generaldirektoratet för inrikesfrågor
DRR	Disaster Risk Reduction
EDA	European Defence Agency
EEAS	Europeiska utrikestjänsten
ERC	Emergency Response Centre
GSFP	den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken
HNS	Host Nation Support
ISAA	Integrated Situational Analysis and Awareness
KUSP	Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik
MIC	Monitoring and Information Centre
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
PROCIV	Rådsarbetsgruppen för civilskydd
STAR	Strategic Analysis and Response Centre
TAST	Technical Assistance and Support Team
UNDP	United Nations Development Programme
WFP	World Food Programme

1 Inledning

När Lissabonfördraget trädde i kraft i december 2009 skapades nya förutsättningar för att vidareutveckla EU:s arbete med kris- och katastrofhantering. Lissabonfördraget innehåller t.ex. bestämmelser om att skapa nya strukturer för krishantering inom EU och stärker den rättsliga grunden för samarbetet på många områden. Genom utnämningen av en ny kommission i februari 2010 och inrättandet av den Europeiska utrikestjänsten i december samma år lades den institutionella grunden för att kunna driva igenom de förändringar som Lissabonfördraget stipulerar.

Efter ungefär två år av omfattande organisationsförändringar inom EU-institutionerna pågår i slutet av 2012 flera parallella processer som syftar till att stärka EU:s kris- och katastrofhanteringsförmåga. Några av dessa processer har analyserats av Anna Forsström och Teresa Åhman i FOI-rapporten *EU:s insatsförmåga – förutsättningar för en samlad ansats post-Lissabon* från januari 2012. Den här studien bygger vidare på denna analys och syftar till att ge en uppdaterad bild av de utvecklingstendenser som finns inom EU när det gäller kris- och katastrofhantering.

Studien fokuserar särskilt på de strukturer och processer som påverkar Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och dess operativa verksamhet. Arbetet som pågår inom EU ställer både krav på att MSB medverkar i utformningen av den framtida krishanteringsförmågan och att myndigheten anpassar sin verksamhet efter de nya bestämmelser och riktlinjer som antas på EU-nivå. I syfte att stödja myndighetens strategiska arbete är det centralt att analysera hur MSB ska förhålla sig till de strukturer och processer för krishantering som utvecklas inom EU.

1.1 Syfte

Syftet med denna studie är att ur ett MSB-perspektiv analysera utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga för att kunna identifiera strategiska frågor som MSB behöver bevaka under de närmaste åren för att dels kunna påverka utvecklingen av EU-samarbetet, dels anpassa sin verksamhet till pågående EU-processer. Studien vänder sig i första hand till en läsare med goda förkunskaper om MSB:s verksamhet och de grundläggande förutsättningar som styr verksamheten inom olika politikområden.

1.2 Genomförande

Analysen i denna studie genomförs i tre steg. För det första görs en kartläggning av utvecklingen av EU:s kris- och katastrofhanteringsförmåga under de senaste

åren. I fokus står de EU-processer som påverkar MSB:s samlade operativa uppdrag och i synnerhet SI:s operativa verksamhet.[1]

För att motsvara MSB:s breda ansvarsområde antas i studien ett brett perspektiv på EU:s krishanteringsförmåga. Studien analyserar dels utvecklingen av EU:s strukturer och sektorsövergripande processer för krishantering, dels det arbete som pågår inom några utvalda politikområden, vilket inkluderar EU:s civilskyddssamarbete, EU:s konsulära samarbete, EU:s arbete med katastrofförebyggande insatser samt civil krishantering inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (GSFP). Studien kommer däremot inte att ta upp viktiga EU-processer som påverkar verksamhet som inte tillhör SI:s huvudsakliga ansvarsområde, t.ex. hanteringen av IT-incidenter eller det förebyggande terrorismbekämpande arbetet. Urvalet av politikområden har gjorts i samråd med SI.

För det andra analyseras vilka möjliga konsekvenser de identifierade EU-processerna kan få för MSB:s operativa verksamhet på kort och lång sikt. Eftersom det slutliga resultatet av de processer som pågår i många fall är osäkert kan MSB påverkas på olika sätt beroende på hur dessa processer faller ut.

För det tredje dras slutsatser om vilka strategiska frågor MSB bör bevaka inom EU under de närmaste åren. Slutsatserna fokuserar dels på de frågor som är viktiga för MSB att försöka påverka, dels på de processer som kommer att kräva att MSB anpassar sin verksamhet efter utvecklingen inom EU.

1.3 Definitioner

I denna studie står utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga i fokus. En *kris* definieras som en storskalig händelse som är oförutsedd och drabbar många människor samt kräver ett snabbt agerande. *Krishantering* används synonymt med katastrofhantering och kan omfatta såväl hanteringen av kriser som direkt berör unionen eller dess medborgare som hanteringen av kriser utanför unionen.[2]

[1] MSB:s samlade operativa uppdrag definieras som att MSB ska möjliggöra och stödja andra aktörers hantering av olyckor, kriser och katastrofer. Detta innebär att MSB inte ska ta över ansvaret utan skapa förutsättningar för andra aktörer att själva hantera situationen. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Målbild för SI på 1-5 års sikt, PM 2010-10-22, s. 1-2.

[2] Dessa definitioner bygger på Larsson P., Hagström Frisell, E. and Olsson, S. (2009), ”Understanding the Crisis Management System of the European Union” in Olsson, S. (ed.) *Crisis management in the European Union: Cooperation in the Face of Emergencies* (Heidelberg: Springer), s. 2-4.

1.4 Material

Eftersom denna studie fokuserar på att identifiera aktuella processer och utvecklingstendenser i EU bygger analysen i huvudsak på primärkällor, i form av officiell och inofficiell EU-dokumentation samt ett omfattande intervjuunderlag. Totalt har drygt 25 intervjuer genomförts med tjänstemän inom MSB, i Regeringskansliet och vid EU-institutionerna i Bryssel. Dessutom har en dansk företrädare intervjuats eftersom Danmark innehade ordförandeskapet i EU våren 2012 och därmed har en unik insyn i den senaste utvecklingen inom EU. Intervjuerna har hållits med tjänstemän på handläggarnivå. Urvalet av intervjupersoner har gjorts i syfte att täcka de olika strukturer och processer för krishantering som står i fokus i denna rapport. Intervjuuppgifterna behandlas genomgående anonymt.

För att kunna ge en bakgrund till de aktuella processerna används i viss utsträckning sekundärkällor, i form av analyser och forskning som tidigare har producerats inom FOI samt vid Försvarshögskolan.[3] Utöver dessa forskningsrapporter finns relativt få aktuella analyser av området, varför primärkällorna dominerar i denna studie.

1.5 Rapportens upplägg

I kapitel 2 analyseras utvecklingen av EU:s strukturer för krishantering. Här beskrivs utvecklingen inom kommissionen, utrikestjänsten och rådets generalsekretariat. Dessutom diskuteras den oklara rollfördelning som råder mellan dessa olika aktörer när det gäller krishantering. Kapitlet avslutas med en analys av hur MSB påverkas av utvecklingen.

Detta följs i kapitel 3 av en redogörelse för de sektorsövergripande processer för krishantering som har aktualiserats inom EU under de senaste åren. Dessa inkluderar EU:s interna säkerhetsstrategi, EU:s arrangemang för politisk samordning vid en kris samt solidaritetsklausulen som infördes genom Lissabonfördraget. Kapitlet avslutas med en analys av vilken betydelse dessa processer får för MSB.

I kapitel 4 analyseras utvecklingen inom EU:s civilskyddsarbete och i synnerhet det nya lagförslag som är under förhandling i EU. Här läggs fokus på vad det nya förslaget betyder för EU:s förebyggande, förberedande, hanterande och lärande arbete. Slutligen analyseras vilka konsekvenser utvecklingen inom EU:s civilskyddssamarbete får för MSB.

[3] För en introduktion till EU:s krishanteringssystem se t.ex. Olsson, S. (2009), *Crisis Management in the European Union: Cooperation in the Face of Emergencies* (Heidelberg: Springer).

Därefter ägnas kapitel 5 åt EU:s konsulära samarbete där arbetet hittills har baserats på frivilliga riktlinjer men där ett nytt lagförslag har lagts fram. Fokus ligger i detta kapitel på EU:s samarbete när det gäller konsulär krishantering och vilka konsekvenser det kan få för den nationella stödstyrkan, vilken MSB har det sammanhållande ansvaret för.

I kapitel 6 beskrivs EU:s katastrofförebyggande arbete i länder utanför EU. Här analyseras särskilt DG ECHO:s program för finansiering av projekt inom *disaster risk reduction* (DRR) samt EU:s nya strategi för arbetet med resiliens. Dessutom diskuteras vilka möjligheter MSB har att få ta del av DG ECHO:s finansiering för denna typ av biståndsprojekt.

Därefter analyseras i kapitel 7 utvecklingen inom civil krishantering, som utgör en del av GSFP, där EU under 2012 har lanserat tre nya krishanteringsinsatser. I kapitlet belyses aktuella frågor gällande rekrytering av personal till insatser, logistiskt och administrativt stöd till insatser samt långsiktig förmågeutveckling. Till sist analyseras vilka konsekvenser utvecklingen inom civil krishantering kan få för MSB:s insatsverksamhet.

Avslutningsvis dras i kapitel 8 övergripande slutsatser om utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga. Därefter diskuteras en rad strategiskt viktiga frågor som MSB behöver ha beredskap för att hantera under de närmaste åren. Syftet är att lyfta fram en bredd av frågor inom olika politikområden som kan ligga till grund för MSB:s egna prioriteringar.

2 EU:s strukturer för krishantering

Efter att Lissabonfördraget antogs i december 2009 och en ny kommission utsågs i februari 2010 påbörjades en rad förändringar av EU:s strukturer för krishantering. Dels förändrades kommissionens interna organisation, dels inrättades en ny utrikestjänst genom att delar av kommissionen och rådets generalsekretariat slogs ihop. Efter en första period fokuserad på att genomföra bitvis omfattande organisationsförändringar går det under 2012 att skönja flera aktuella processer som syftar till att vidareutveckla EU:s strukturer för krishantering.

2.1 Europeiska kommissionen

När den nuvarande kommissionen tillträdde i februari 2010 gjordes en omfördelning av ansvaret för EU:s strukturer för krishantering mellan de tillträdande kommissionärerna. Kristalina Georgieva utsågs till kommissionär för internationellt samarbete, humanitärt bistånd och krishantering. I samband med detta flyttades ansvaret för civilskydd från Generaldirektoratet för Miljö till det nyskapade Generaldirektoratet för humanitärt bistånd och civilskydd (DG ECHO) under ledning av Georgieva. Cecilia Malmström blev kommissionär för inrikes frågor och bland annat ansvarig för frågor som berör EU:s interna säkerhet. Hon leder Generaldirektoratet för inrikes frågor (DG HOME) som skapades av en del av det tidigare Generaldirektoratet för frihet, säkerhet och rättvisa. Därutöver inrättades en enhet för krishantering inom kommissionens generalsekretariat, vars syfte är att stödja och underlätta hela kommissionens arbete och i synnerhet hålla kommissionens ordförande informerad vid en kris.[4]

2.1.1 DG ECHO

Inom DG ECHO har det tagit tid för sammanslagningen av civilskydd och humanitärt bistånd att få effekt i verksamheten. De två delarna är fortfarande åtskilda organisatoriskt och fysiskt. Det finns dessutom en kulturell skillnad och i viss utsträckning en misstro mellan de personer som arbetar med humanitära frågor respektive civilskydd.[5]

En viktig framtida utveckling inom DG ECHO är inrättandet av ett nytt centrum för katastrofberedskap (*Emergency Response Centre*, ERC). Tanken bakom ERC presenterades i kommissionens meddelande från 2010 och ERC utgör också en

[4] Intervju Bryssel, oktober 2012.
[5] Intervju Bryssel, oktober 2012.

komponent i det nya lagförslaget inom civilskyddssamarbetet.[6] Enligt flera källor har kommissionen redan fattat beslut om att inrätta ERC.[7]

Rent praktiskt kommer ERC att innebära att den nuvarande lägescentralen inom DG ECHO samt övervaknings- och informationscentrumet (*Monitoring and Information Centre*, MIC) inom civilskyddet slås samman. Samtidigt utgör etableringen av ERC en ambitionshöjning genom att centret ska bli mer robust genom dygnet-runt-bemanning och att det ska utgöra kommissionens kontaktpunkt vid större kriser och katastrofer. Enligt källor vid DG ECHO kommer ERC att få en utökad roll för kommissionens interna samordning vid hanteringen av kriser inom EU. ERC ska bland annat stödja kommissionens interna varningssystem (ARGUS) som hittills hanterats av kommissionens generalsekretariat samt vid behov hjälpa övriga generaldirektorat vid kriser inom deras ansvarsområden. Dessutom kommer ERC att spela en viktig roll vid den operativa hanteringen av katastrofer utanför EU, vilket innebär att samordningsbehovet med utrikestjänsten och EU-delegationerna i länder utanför EU ökar.[8]

Målsättningen är att ERC ska inrättas i DG ECHO:s nya lokaler i maj 2013, men det återstår många problem att lösa innan dess. Dels behöver lokalerna anpassas och tekniken byggas ut, dels måste de ca 70 personer som ska arbeta på ERC utses. Personer insatta i detta arbete menar att det fortfarande är oklart hur stor andel av personalen som kommer att utgöras av humanitär personal samt hur beroende ERC kommer att vara av nationella experter från medlemsstaterna.[9]

Sammanfattningsvis har DG ECHO stärkt sin roll inom krishantering genom den organisationsförändring som genomförts inom kommissionen. Dessutom uppges Georgieva vara en drivande kommissionär som aktivt verkar för en stärkt kris- och katastrofhanteringsförmåga i EU.

2.1.2 DG HOME

DG HOME:s arbete när det gäller krishantering tar sin utgångspunkt i EU:s interna säkerhetsstrategi och i oktober 2010 angav kommissionen sina målsättningar och prioriteringar för perioden 2011-2014 (dessa beskrivs närmare under avsnitt 3.1 EU:s interna säkerhetsstrategi).

[6] Europeiska kommissionen, Meddelande från Europeiska kommissionen till Europaparlamentet och Rådet, Förstärkning av den europeiska insatskapaciteten vid katastrofer: civilskyddets och det humanitära biståndets roll, KOM (2010) 600 slutlig, s. 11-12 och Europeiska kommissionen, Förslag till Europaparlamentets och Rådets beslut om en civilskyddsmekanism för unionen, KOM (2011) 934 slutlig, artikel 7.
[7] Intervjuer Bryssel, oktober 2012.
[8] Intervju Bryssel, oktober 2012.
[9] Intervjuer Karlstad och Bryssel, oktober 2012.

DG HOME har sedan dess främst arbetat med att stärka EU:s förmåga att genomföra analyser och bedömningar av antagonistiska hot, t.ex. organiserad brottslighet och terrorism, vilken ska kunna ligga till grund för en samlad strategi för riskhantering inom EU. För detta ändamål inrättades i maj 2011 ett strategiskt analyscenter (*Strategic Analysis and Response Centre*, STAR) inom DG HOME. Tanken är att STAR främst ska utveckla metoder för bedömning och hantering av hot till stöd för andra aktörer, t.ex. Europol, Frontex och andra generaldirektorat, och inte att bygga upp en egen förmåga att göra hotbedömningar. Som ett första exempel har STAR bidragit till utvecklingen av en gemensam metod inom EU för att bedöma hot mot flygsäkerhet och flygtransporter.[10] Enligt källor vid DG HOME kommer STAR även att ha förmåga att förmedla en lägesbild till kommissionens ordförande vid en krissituation.[11]

Utvecklingen av STAR har dock inte varit problemfri eftersom DG HOME har saknat personal med rätt kompetens för denna typ av arbete. STAR är en integrerad del av generaldirektoratets arbete och består i dagsläget av upp till sju personer, men kan förstärkas av övrig personal vid behov. På längre sikt är det även tänkt att medlemsstaterna ska kunna sekondera experter till STAR. Dessutom har DG HOME genom den rådande ansvarsfördelningen med DG ECHO inte kunnat ta det samlade ansvaret för krishantering inom ramen för den interna säkerhetsstrategin som först avsågs. Det finns fortfarande många i både medlemsstaterna och EU-institutionerna som anser att det vore mer naturligt om civilskydd tillhörde DG HOME istället för DG ECHO. Detta beror på att civilskydd i många medlemsstater faller under inrikesministeriets ansvar.[12]

2.1.3 Kommissionens generalsekretariat

Krishanteringsenheten i kommissionens generalsekretariat fyller flera funktioner. För det första utgör denna enhet ett stöd till kommissionens ordförande i krissituationer. Enheten administrerar kommissionens gemensamma varningssystem ARGUS som består av ett IT-verktyg för spridning av information mellan olika generaldirektorat och sektorsspecifika varningssystem samt ett beredskapssystem där varje generaldirektorat har en utsedd tjänsteman i beredskap. Vid en krissituation kan krishanteringsenheten kalla till samordningsmöten mellan berörda delar av kommissionen.[13]

[10] Tal av Stefano Manservisi, Generaldirektör vid DG HOME, återgett i European Commission and European Union External Action Service, Conference for National Crisis Coordination Centres, Towards an enhanced collaboration between the EU and its Member States in managing multi-sector crises, 30-31 May 2012.
[11] Intervju Bryssel, oktober 2012.
[12] Intervjuer Bryssel, oktober 2012.
[13] Intervju Bryssel, oktober 2012.

För det andra skapar dess placering i kommissionens generalsekretariat goda förutsättningar för enheten att samordna och mäkla mellan kommissionens olika delar eftersom generalsekretariatet inte upplevs ha ett lika starkt egenintresse som övriga generaldirektorat. Denna samordnande roll innebär för det tredje att krishanteringsenheten står för kommissionens övergripande kontakter utåt, t.ex. gentemot utrikestjänsten och rådets generalsekretariat.[14]

Samtidigt kan det konstateras att enheten har mycket begränsade resurser, endast ett par handläggare som arbetar med dessa frågor, vilket gör det svårt för enheten att klara av alla uppgifter. Enheten har heller ingen bemanning dygnet runt utan larmfunktionen i ARGUS sköts av kommissionens säkerhetsavdelning. Troligen kommer ERC, när det har etablerats, hantera ARGUS och stödja övriga generaldirektorat i kris- och katastrofhantering.[15] Detta innebär att kommissionens generalsekretariat i framtiden troligen inte kommer att ha någon operativ roll utan endast en samordnande roll.

2.2 Europeiska utrikestjänsten, EEAS

Under de senaste åren har en avdelning för krishantering och operativ samordning (*Crisis Response and Operational Coordination*) byggts upp i utrikestjänsten under ledning av Agostino Miozzo som utsågs till dess chef i december 2010. Avdelningen är främst inriktad på hantering av komplexa kriser med politiska, civila och militära dimensioner utanför EU och fokuserar på den akuta fasen i direkt anslutning till krisens utbrott. Denna fas kallas för *crisis response* till skillnad från *crisis management* som avser mer långsiktiga åtgärder.[16]

Avdelningen är fortfarande under utveckling, men är för närvarande uppdelad i tre enheter. Den första enheten har hand om planering och genomförande av insatser och står bl.a. för planeringen av EU:s stöd till snabba säkerhetspolitiska åtgärder som finansieras via Stabilitetsinstrumentet. Enheten ska också kunna stödja och skicka förstärkningspersonal till EU:s delegationer i krisdrabbade länder samt ta initiativ till gemensamma bedömningsresor från EU-institutionerna till ett krisområde. Den kallar dessutom till möten inom ramen för *Crisis Platform*, vilket är en viktig funktion för informationsutbyte mellan berörda aktörer inom utrikestjänsten och kommissionen vid en krissituation.[17]

Den andra enheten utgörs av EU:s lägescentral (*Situation Room*) som inrättades i juli 2011 efter att det krisrum som tidigare fanns i kommissionens Generaldirektorat för yttre förbindelser och de öppna delarna av EU:s

[14] Intervju Bryssel, oktober 2012.
[15] Intervju Bryssel, oktober 2012.
[16] För en utförlig beskrivning av denna avdelning se Forsström, A. och Åhman, T. (2012), EU:s insatsförmåga – förutsättningar för en samlad ansats post-Lissabon, FOI-R--3403--SE, s. 21-28.
[17] Intervju Bryssel, oktober 2012.

lägescentral (SitCen) i rådets generalsekretariat slogs ihop. *Situation Room,* som bemannas dygnet runt, bedriver omvärldsbevakning, står i kontakt med EU:s delegationer och krishanteringsinsatser i tredje land samt kan larma relevanta avdelningar inom utrikestjänsten, kommissionen och rådets generalsekretariat vid en kris. Enheten förser också *Crisis Platform* med underlag.[18]

Den tredje enheten hanterar konsulär krishantering och ska stödja medlemsstaternas mellanstatliga konsulära samarbete. Förutsättningarna för detta samarbete har till viss del förändrats genom Lissabonfördraget då en ny artikel på området antogs som anger att varje unionsmedborgare, i ett land där hans egen medlemsstat inte är representerad, ska ha rätt till skydd av varje medlemsstats diplomatiska eller konsulära myndigheter (se mer i kapitel 5 EU:s konsulära samarbete). Utrikestjänsten kan aktivera ett litet konsulärt team som kan ge stöd till medlemsstaterna eller EU-delegationerna vid en konsulär kris. Det är dock oklart vilken roll utrikestjänsten mer kan spela för att stödja detta samarbete eftersom utrikestjänsten i dagsläget saknar mandat, kompetens och budget för detta.[19]

Som tidigare nämnts är utrikestjänstens avdelning för krishantering och operativ samordning fortfarande under uppbyggnad. Den har en relativt liten personalstyrka, ca. 15 tjänstemän i oktober 2012, vilket innebär att avdelningen endast har förmåga att aktivt arbeta med ett begränsat antal kriser åt gången. Därför har avdelningen skapat en pool av experter från andra delar av utrikestjänsten och kommissionen som vid behov kan skickas ut för att förstärka EU-delegationer i krisdrabbade länder.[20] Etableringen av en ny avdelning för krishantering har också skapat konflikter med de befintliga strukturerna för krishantering inom både utrikestjänsten och kommissionen (se mer under avsnitt 2.4 Rollfördelningen mellan strukturerna).

2.3 Rådets generalsekretariat

Rådets generalsekretariat administrerar det arbete som medlemsstaterna bedriver inom rådet och har en särskild funktion att stödja det land som innehar ordförandeskapet i EU samt den permanenta ordföranden för Europeiska rådet. I samband med att utrikestjänsten bildades flyttades emellertid de delar av generalsekretariatet som arbetade med utrikes- och säkerhetspolitiska frågor över till utrikestjänsten.

När det gäller krishantering har rådets generalsekretariat fortfarande ett formellt ansvar för vissa funktioner som syftar till att stödja samordningen mellan

[18] Intervju Bryssel, oktober 2012.
[19] Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, artikel 23 och intervju Stockholm, november 2012.
[20] Intervju Bryssel, oktober 2012.

medlemsstaternas agerande vid kriser, t.ex. de webbplattformar som skapats inom EU:s arrangemang för samordning på hög politisk nivå (se mer i avsnitt 3.2 EU Emergency and Crisis Coordination Arrangements) samt det konsulära samarbetet. Mot bakgrund av dess begränsade personalstyrka efter utrikestjänstens bildande behöver rådets generalsekretariat emellertid ta stöd av krishanteringsstrukturerna i kommissionen och utrikestjänsten för att driva dessa funktioner och förse dem med innehåll.[21] Eftersom vi i denna studie inte haft möjlighet att tala med personal från rådets generalsekretariat är det oklart hur dess arbete med krishantering i dagsläget är organiserat.

2.4 Rollfördelningen mellan strukturerna

Rollfördelningen mellan EU:s strukturer för krishantering är i dagsläget oklar och samarbetet dem emellan har stora brister. Det gäller såväl mellan olika generaldirektorat i kommissionen som mellan kommissionen, utrikestjänsten och rådssekretariatet. De olika institutionerna kämpar om inflytande och resurser snarare än att agera för ett effektivt krishanteringssystem för EU som helhet.

Inom kommissionen har kommissionär Georgieva och DG ECHO stärkt sin roll genom beslutet att etablera ERC som kommissionens kontaktpunkt för operativ krishantering. Detta har till viss del skett på bekostnad av DG HOME och kommissionens generalsekretariat även om dessa behåller ansvaret för andra viktiga aspekter av krishantering. Frågan är dock hur samarbetet mellan DG ECHO och övriga generaldirektorat kommer att utvecklas efter att ERC inrättas. Vid intervjuerna har det även lyfts fram att planerade nedskärningar av kommissionens budget under de närmaste åren kan leda till en brist på resurser för krishantering, vilket lär tvinga fram ytterligare prioriteringar mellan kommissionens strukturer för krishantering. Dessutom poängteras att rollfördelningen mellan generaldirektoraten kan komma att förändras då en ny kommission ska utses 2015.[22]

Den största konflikten mellan EU-institutionerna handlar för närvarande om rollfördelningen mellan DG ECHO och utrikestjänstens avdelning för krishantering och operativ samordning. Utrikestjänsten anser sig spela en central samordnande roll vid sektorsövergripande händelser utanför EU som har politiska, civila och militära dimensioner, medan kommissionen har ett större ansvar vid kriser inom EU och för sektorsspecifik krishantering.[23] DG ECHO däremot anser sig ha det fullständiga ansvaret för humanitär hjälp och civilskydd

[21] Intervjuer Bryssel oktober 2012.
[22] Intervju Bryssel, oktober 2012.
[23] Intervju Bryssel, oktober 2012.

även vid kriser utanför EU och vill inte underkasta sig samordning av utrikestjänsten vid humanitära och civilskyddsinsatser.[24]

Sedan januari 2012 finns en överenskommelse mellan kommissionen och utrikestjänsten som reglerar de administrativa principer som ska gälla vid hanteringen av katastrofer utanför unionen, men parterna är oense om tillämpningen. Under 2013 ska dessutom utrikestjänsten och kommissionen lägga fram ett gemensamt meddelande om EU:s samlade ansats (*Comprehensive Approach*), vilket i högsta grad kommer att få konsekvenser för rollfördelningen mellan institutionerna i EU:s externa agerande. Vid DG ECHO finns en rädsla för att utrikestjänsten kommer att politisera EU:s humanitära bistånd genom att beskriva det som en integrerad del av EU:s politiska hantering av en kris. Enligt vissa källor framhålls dessutom att chefen för utrikestjänstens avdelning för krishantering, Miozzo, är en del av problemet. Efter att ha haft en självständig operativ roll inom den italienska räddningstjänsten anses Miozzo ha svårt att anpassa sig till den institutionella rollfördelningen inom EU. Enligt en intervjuuppgift har detta lett till att de personer inom kommissionen som arbetar med civilskydd alltmer har börjat betona att de humanitära principerna ska vara vägledande för civilskyddsinsatser utanför EU i syfte att begränsa inflytandet från utrikestjänsten.[25]

När det gäller rådets generalsekretariat är det centralt att följa vilka strukturer för krishantering som i framtiden kommer att finnas kvar inom organisationen. Om utrikestjänsten och kommissionen kommer att öka sitt inflytande på sekretariatets bekostnad kommer ordförandeskapet och medlemsstaterna att bli alltmer beroende av dessa strukturer vid krishantering.

2.5 Konsekvenser för MSB

Bland EU:s strukturer för krishantering har MSB framförallt nära kopplingar till DG ECHO eftersom det är inom detta generaldirektorat civilskyddet numera hanteras. Det kommer att vara viktigt för MSB att följa förstärkningen av MIC genom utvecklingen av ERC. Denna utveckling kommer bland annat att påverka kontakterna mellan EU och MSB:s beredskapsfunktioner. Det är också möjligt att ERC kommer att behöva förstärkning av personal med operativ erfarenhet från medlemsstaterna. Att placera MSB-experter vid ERC skulle ge insyn i utvecklingen och skapa möjligheter för MSB att påverka densamma. I framtiden kan skapandet av ERC också leda till att DG ECHO får en förstärkt roll vid implementeringen av flera sektorövergripande processer för krishantering inom EU, vilket har potential att stärka rollen för EU:s civilskyddssamarbete och leda till att efterfrågan på MSB:s operativa verksamhet på sikt ökar inom EU.

[24] Intervju Bryssel, oktober 2012.
[25] Intervju Karlstad och Bryssel, oktober 2012.

Det allt närmare samarbetet mellan civilskyddssamarbetet och det humanitära biståndet inom DG ECHO leder till få direkta konsekvenser för MSB eftersom myndigheten har lång erfarenhet av att samarbeta med humanitära aktörer.

3 Sektorsövergripande processer för krishantering

Vid sidan av utvecklingen av EU:s strukturer för krishantering har flera viktiga sektorsövergripande processer initierats på området under de senaste åren. Det handlar bl.a. om implementeringen av den interna säkerhetsstrategi som antogs av medlemsstaterna 2010, översynen av EU:s arrangemang för krishantering på politisk nivå (*EU Emergency and Crisis Coordination Arrangements*, CCA) samt implementeringen av solidaritetsklausulen. Alla dessa processer har emellertid ställt den otydliga rollfördelning som råder mellan EU:s institutioner när det gäller krishantering på sin spets, vilket har begränsat eller försenat genomförandet.

3.1 EU:s interna säkerhetsstrategi

I februari 2010 antogs en intern säkerhetsstrategi av EU:s medlemsstater. Syftet var att integrera det arbete som bedrevs inom området frihet, säkerhet och rättvisa och befästa det femåriga handlingsprogram som antagits i Stockholm 2009. Den interna säkerhetsstrategin lyfter fram de gemensamma hot och utmaningar EU står inför, hur EU och medlemsstaterna arbetar för att möta dessa samt principerna för en europeisk säkerhetsmodell.[26]

Utifrån strategin har kommissionen identifierat fem målsättningar som ska styra dess arbete med intern säkerhet under perioden 2011-2014. Den femte av dessa målsättningar handlar om att öka Europas motståndskraft (resiliens) mot kriser och katastrofer. Enligt kommissionen ska denna målsättning nås genom fyra prioriterade handlingslinjer:

- Implementering av solidaritetsklausulen (se mer i avsnitt 3.3 Solidaritetsklausulen).
- Skapande av en samlad strategi för hot- och riskbedömningar inom EU.
- Etablering av länkar mellan de olika lägescentralerna i EU.
- Uppbyggnad av en europeisk insatskapacitet (se mer i avsnittet om civilskydd).[27]

[26] Europeiska Unionens Råd, Utkast till en strategi för inre säkerhet i Europeiska unionen: Mot en europeisk säkerhetsmodell, 5842/2/10.

[27] Europeiska kommissionen, Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och Rådet, EU:s strategi för den inre säkerheten i praktiken: Fem steg mot ett säkrare Europa, KOM (2010) 673 slutlig.

Även om DG HOME har ett sammanhållande ansvar för genomförandet av den interna säkerhetsstrategin har DG ECHO i flera fall en större roll än DG HOME i genomförandet av de olika handlingslinjerna. Många av dessa frågor tas följaktligen upp i det nya lagförslaget om civilskyddsmekanismen. När det gäller den ökande betydelsen av hot- och riskbedömningar pågår parallella processer inom DG HOME och DG ECHO. Ansvarsfördelningen dem emellan är att DG HOME gör bedömningar av antagonistiska hot, t.ex. organiserad brottslighet och terrorism, medan DG ECHO ansvarar för riskbedömningar när det gäller naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människan. En central fråga för framtiden blir därför hur dessa två processer ska samordnas i en samlad strategi för hot- och riskbedömningar inom EU.

Ett problem är att den interna säkerhetsstrategin inte har fått något större genomslag för EU:s arbete med krishantering som helhet. Den är främst en angelägenhet för DG HOME och Kommittén för inre säkerhet (*Standing Committee on Internal Security*, COSI), vilken ska övervaka dess genomförande. COSI skapades i februari 2010 och ska, enligt dess mandat, bestå av högre tjänstemän från medlemsstaternas inrikesministerier som, utöver att samordna arbetet med den interna säkerhetsstrategin, ska främja operativt samarbete mellan medlemsstaterna. Kommittén har dock inte en operativ roll och ska inte heller medverka i lagstiftningsarbete. Detta något begränsade mandat har inneburit att COSI inledningsvis har haft svårt att finna sin roll samtidigt som medlemsstaternas representation i kommittén uppges vara väldigt ojämn.[28] I dagsläget fyller COSI således inte någon sammanhållande roll för arbetet med krishantering inom EU.

3.2 EU Emergency and Crisis Coordination Arrangements

EU:s arrangemang för krishantering på politisk nivå inrättades 2006 i syfte att främja samordning mellan medlemsstaterna och EU-institutionerna vid allvarliga kriser som drabbar fler än ett medlemsland. CCA är framförallt ett politiskt instrument som ska skapa en grund för strategisk analys och politisk samordning av EU:s agerande utan att ha en roll när det gäller operativ krishantering. Sedan arrangemanget kom på plats har flera övningar genomförts. CCA har endast aktiverats vid ett tillfälle i samband med terroristbombningarna i Mumbai 2008. Därutöver har CCA:s webbplattform använts för utbyte av information mellan

[28] Brattberg, E. and Rhinard, M. (2012), *The EU and MSB: Implications of European Crisis Management for Swedish Societal Security* (Stockholm: Utrikespolitiska institutet), s. 47-48.

medlemsstaterna vid både jordbävningskatastrofen i Haiti och vid det isländska vulkanutbrottet 2010.[29]

Mot bakgrund av Lissabonfördragets ikraftträdande och de tidiga erfarenheterna av att öva och använda CCA beslutade medlemsstaterna i slutet av 2009 att arrangemanget skulle ses över. Översynen var också ett resultat av att flera medlemsstater ifrågasatte hur arrangemanget var uppbyggt samt dess begränsade användningsområde.[30] Sedan 2009 har CCA genomgått två översyner varav den andra, nu pågående, var tänkt att slutföras under 2012. Denna översyn leds av en grupp som har utsetts av de ständiga representanternas kommitté (Coreper), kallad *Friends of the Presidency*, och består av experter från medlemsstaterna och EU-institutionerna. Som ett resultat av gruppens arbete kom medlemsstaterna i maj 2012 överens om de grundläggande principer som ska gälla för CCA i framtiden. Dessa innebär att ordförandelandet i EU fortfarande kommer att ha en central roll och vara den aktör som förbereder och aktiverar CCA, med stöd av EU-institutionerna. Vidare ska möten som sammankallas inom ramen för CCA hållas i ordinarie rådsarbetsgrupper där Coreper spelar en central roll, istället för att inrätta unika mötesformat för CCA. Ordförandeskapet ska därutöver kunna sammankalla ett *Crisis Roundtable*, bestående av experter från EU-institutionerna och medlemsstaterna, för att ta fram förslag på åtgärder att diskutera i rådet.[31]

Medlemsstaterna kom också överens om att ordförandeskapet och rådet ska stödjas av en gemensam lägesuppfattning (*Integrated Situational Analysis and Awareness*, ISAA). Denna ska tas fram gemensamt av kommissionen, utrikestjänsten och rådets generalsekretariat och ska länkas till den webbplattform som redan finns inom CCA. Tanken är även att medlemsstaterna och olika EU-myndigheter i framtiden ska bidra med underlag till ISAA.[32]

Införandet av ISAA har emellertid försenats eftersom kommissionen och utrikestjänsten har olika syn på vem som ska ansvara för detta system. Medan utrikestjänsten förespråkar ett enhetligt system där en aktör får ett permanent ansvar för ISAA, t.ex. *Situation Room* i utrikestjänsten, föredrar kommissionen ett system där lägescentralen inom den sektor som i första hand berörs av en kris också ska ansvara för lägesbedömningen. Svårigheten att enas om

[29] Intervju Stockholm, oktober 2012. För en utförligare beskrivning och analys av CCA se Larsson, P. (2009), ”The Crisis Coordination Arrangements (CCA)” in Stefan Olsson (ed.) *Crisis management in the European Union: Cooperation in the Face of Emergencies* (Heidelberg: Springer), s.127-138.

[30] Intervju Stockholm, oktober 2012.

[31] Tal av Jan Ahladeff, Rådets generalsekretariat, återgett i European Commission and European Union External Action Service, Conference for National Crisis Coordination Centres, Towards an enhanced collaboration between the EU and its Member States in managing multi-sector crises, 30-31 May 2012.

[32] Ibid.

ansvarsfördelningen när det gäller ISAA är också länkad till att många uppfattar att de principer som etableras för CCA i framtiden kommer att ligga till grund för genomförandet av solidaritetsklausulen. Den aktör som får en ledande eller samordnande roll när det gäller CCA kommer därmed troligen att få motsvarande roll när det gäller implementeringen av solidaritetsklausulen. Sammantaget innebär detta att EU-institutionerna inte kommer att kunna enas om hur en gemensam lägesuppfattning ska utformas innan årets slut 2012. Med anledning av detta kommer *Friends of the Presidency* att i december 2012 be Coreper att förlänga översynen av CCA till slutet av juni 2013.[33]

Under hösten 2012 pågår dessutom arbete i olika tematiska paneler under *Friends of the Presidency* där experter från medlemsstaterna och EU-institutionerna medverkar. Dessa fokuserar bland annat på CCA:s webbplattform, utbildning, övning och erfarenhetsåterföring samt kommunikationsstrategier.[34]

En av de intervjuade har lyft fram att det i dagsläget saknas en arbetsgrupp inom rådet där medlemsstaternas representanter för krishantering på regeringskanslinivå regelbundet träffas. Detta gör att genomförandet av dessa sektorsövergripande processer riskerar att delvis falla mellan stolarna. När översynen av CCA har slutförts kommer ansvaret för arrangemanget att övergå till Coreper som har en tämligen fullmatad dagordning redan idag.[35]

3.3 Solidaritetsklausulen

En mycket uppmärksammad nyhet när det gäller krishantering var införandet av den s.k. solidaritetsklausulen i Lissabonfördraget. Enligt klausulen ska unionen och dess medlemsstater handla gemensamt i en anda av solidaritet om en medlemsstat utsätts för en terroristattack eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor. Medlemsstaterna ska bl.a. kunna lämna bistånd till en drabbad medlemsstat på begäran av dess politiska myndigheter. I klausulen anges vidare att rådet ska fatta beslut om det närmare genomförandet av solidaritetsklausulen efter ett gemensamt förslag av kommissionen och unionens höge representant för säkerhetspolitik och utrikes frågor. Inom rådet ger klausulen kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP) och COSI ett särskilt ansvar för att bereda detta förslag.[36]

[33] Intervjuer Stockholm och Bryssel, oktober 2012.
[34] Intervju Stockholm, oktober 2012.
[35] Intervju Bryssel, oktober 2012.
[36] Konsoliderade versioner av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, artikel 222. För en fördjupad analys av solidaritetsklausulens konsekvenser på kort och lång sikt se Åhman, T. (2009), *The Treaty of Lisbon and Civil Protection in the European Union*, s. 23-33.

Trots att implementeringen av solidaritetsklausulen varit en del av kommissionens arbetsprogram sedan 2011 har ännu inget förslag presenterats. I början av 2012 hölls diskussioner om solidaritetsklausulen i både KUSP och COSI utifrån ett antal frågor formulerade av EU-institutionerna. En position som många inom EU-institutionerna och medlemsstaterna har i förhållande till solidaritetsklausulen är att den inte bör leda till att nya funktioner byggs upp utan att den ska utgå från de strukturer för krishantering som redan finns inom EU. Vid de intervjuer som har gjorts inför denna studie framhålls att förslaget om klausulen togs fram för ungefär tio år sedan och att utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga har gått i klausulens riktning sedan dess. Dessutom poängteras att det finns en tydlig länk mellan den pågående översynen av CCA och solidaritetsklausulen eftersom båda handlar om politisk samordning där rådet spelar en central roll. [37]

En anledning till att förslaget om solidaritetsklausulens implementering dröjer är att kommissionen och utrikestjänsten likt i många andra frågor har olika syn på ansvarsfördelningen vid en aktivering av klausulen. Enligt uppgift har ett första meningsutbyte skett mellan parterna, men ett förslag om solidaritetsklausulen kommer troligen inte att kunna presenteras förrän 2013. Enligt kommissionen, å ena sidan, är DG ECHO och ERC den bäst lämpade ingångsporten när det gäller en aktivering av klausulen eftersom den främst är inriktad på hantering av kriser som uppstår inom EU. ERC ska därefter kontakta det generaldirektorat som har huvudansvar för den berörda sektorn. Det kan vara DG ECHO om det är en allvarlig teknologisk olycka eller naturkatastrof, DG HOME vid en terroristattack eller utrikestjänsten om krisen har stora utrikespolitiska dimensioner. Utrikestjänsten, å andra sidan, anser sig ha en viktig roll att fylla eftersom en kris där solidaritetsklausulen aktiveras troligen har både interna och externa dimensioner och kräver samordning mellan medlemsstaterna och EU:s institutioner på politisk nivå.[38]

Utöver dessa aktörer presenterade Europaparlamentet i oktober 2012 en rapport om solidaritetsklausulen i syfte att påverka förslaget om dess genomförande. Enligt fördraget ska Europaparlamentet endast konsulteras om genomförandet av klausulen. I rapporten intar också Europaparlamentet positionen att inga nya strukturer bör byggas upp för att hantera solidaritetsklausulen. Parlamentet

[37] Intervjuer Stockholm och Bryssel, september och oktober 2012.

[38] Tal av Claus Sörenson, Generaldirektör vid DG ECHO och Agostino Miozzo, Avdelningschef för krishantering och operativ samordning i utrikestjänsten återgett i European Commission and European Union External Action Service, Conference for National Crisis Coordination Centres, Towards an enhanced collaboration between the EU and its Member States in managing multi-sector crises, 30-31 May 2012 samt intervjuer Bryssel, oktober 2012.

uttalar istället sitt stöd för den utveckling som redan pågår inom området, t.ex. gällande den interna säkerhetsstrategin, CCA, civilskyddsmekanismen etc.[39]

En viktig bestämmelse i solidaritetsklausulen anger att Europeiska rådet regelbundet ska utvärdera de hot som unionen står inför. Detta kommer att innebära att EU-institutionerna i framtiden behöver utveckla en europeisk hot- och riskbedömning som underlag för Europeiska rådets utvärdering. Detta kommer att bli en viktig fråga i den framtida implementeringen av klausulen och kan kopplas till en av handlingslinjerna i den interna säkerhetsstrategin samt de nationella riskbedömningar som tas fram inom civilskyddssamarbetet.

3.4 Konsekvenser för MSB

Utvecklingen av EU:s sektorsövergripande krishanteringsförmåga pågår inom flera olika parallella processer. Ett problem är att det saknas ett forum där medlemsstaterna kan diskutera dessa frågor samlat. Inom rådet diskuteras den interna säkerhetsstrategin i COSI, CCA i Coreper och solidaritetsklausulen i KUSP och COSI. Därutöver spelar Rådsarbetsgruppen för civilskydd (PROCIV) en viktig roll eftersom det är inom denna kommitté som det nya lagförslaget inom civilskyddssamarbetet diskuteras. Avsaknaden av en rådsarbetsgrupp som har överblick över alla dessa processer riskerar att leda till att ett fragmenterat krishanteringssystem byggs upp.

I Sverige hanteras utvecklingen av EU:s sektorsövergripande processer för krishantering främst inom regeringskansliet och involverar inte MSB i någon större utsträckning. Till exempel har Justitiedepartementet ansvar för den interna säkerhetsstrategin, medan Statsrådsberedningen spelar en viktig roll i översynen av CCA och implementeringen av solidaritetsklausulen. För MSB är det dock viktigt att följa vilken roll civilskyddssamarbetet och DG ECHO ges i dessa processer eftersom det i förlängningen kan påverka MSB:s operativa verksamhet. Om DG ECHO (i linje med den utveckling som beskrevs i kapitel 2) stärker sin roll kommer det troligen att leda till en större efterfrågan på civilskyddsinsatser och annat stöd från MSB.

Framtagandet av gemensamma hot- och riskbedömningar inom EU betonas i flera av dessa processer, t.ex. inom ramen för den interna säkerhetsstrategin och i solidaritetsklausulen. Detta understryker behovet av de nationella riskbedömningar som håller på att tas fram inom ramen för EU:s civilskyddssamarbete. Det är också troligt att EU kommer att efterfråga medlemsstaternas expertis när hot- och riskbedömningar för EU som helhet så småningom ska tas fram. Detta kommer att ställa krav på MSB att alltmer medverka i EU-arbetet med hot- och riskbedömningar. En viktig fråga att bevaka

[39] European Parliament, Report on the EU's mutual defence and solidarity clauses: political and operational dimensions, 2012/2223(INI).

är hur ett s.k. *all-hazards-approach* ska säkerställas när DG HOME ansvarar för antagonistiska hot och DG ECHO för olyckor orsakade av människan och naturkatastrofer.

En central aspekt i översynen av CCA är behovet av att skapa en gemensam lägesuppfattning (ISAA) inom EU till stöd för beslutsfattande inom rådet. Utöver den lägesbild som ska förmedlas av EU-institutionerna är tanken att medlemsstaterna ska kunna mata in nationellt verifierad information i en EU-gemensam process. I Sverige är kriskansliet inom Statsrådsberedningen kontaktpunkt gentemot CCA. Frågan är emellertid om utvecklingen av ISAA även kommer att ställa krav på MSB att kunna förmedla en nationell lägesbild för användning inom EU. Det är dock viktigt att komma ihåg att den lägesbild som tas fram av kriskansliet respektive MSB i stor utsträckning fokuserar på olika nivåer och har olika syften.

4 EU:s civilskyddssamarbete

Civilskyddssamarbetet är ett samarbete mellan EU:s medlemsstater för att bättre förebygga och hantera naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människan inom och utanför EU. Arbetet bedrivs i huvudsak av statliga aktörer i medlemsstaterna. Det politiska trycket är för närvarande hårt från den ansvariga kommissionären för humanitärt bistånd och civilskydd att driva arbetet med en ny lagstiftning för civilskyddssamarbetet framåt och det finns begränsat utrymme för att diskutera andra frågor på området. Fokus för detta avsnitt är därför framför allt på lagstiftningsarbetet, men även andra aktuella frågor inom civilskydd kommer att belysas.

MSB:s operativa verksamhet påverkas i många avseenden av utvecklingen inom EU:s civilskyddssamarbete. Myndigheten bidrar t.ex. aktivt till olika typer av civilskyddsinsatser.

4.1 Förslaget till lagstiftning

I december 2011 lade kommissionen fram ett nytt lagförslag för civilskydd. Lagförslaget ska ses mot bakgrund av att de gamla rättsakterna förutser en översyn av området och att förutsättningarna för samarbetet har utvecklats. [40] I ljuset av de senaste årens kriser och katastrofer har EU insett behovet av att stärka arbetet för att förebygga kriser och katastrofer samt hantera dessa mer koordinerat, effektivt och synligt. Lagförslaget bygger på kommissionens meddelande om förebyggande av katastrofer från 2009 samt meddelandet om en utvecklad responskapacitet för EU från 2010.[41] Sist men inte minst har civilskyddsamarbetet fått en rättslig grund i Lissabonfördraget, vilket innebär att medlemsstaterna och kommissionen nu har delat ansvar för den fortsatta utvecklingen.[42]

Lagstiftningsförslaget förhandlas sedan 2011 i rådsarbetsgruppen för civilskydd (PROCIV). Europaparlamentet kommer att rösta om förslaget i januari 2013 och därefter ska ordförandeskapet, kommissionen och Europaparlamentet försöka att

[40] Samarbetet bygger sedan tidigare på rättsakten för civilskydd och rättsakten för det finansiella instrumentet: Rådets beslut (2007/779/EG, Euratom) om inrättandet av gemenskapens civilskyddsmekansim (omarbetning) och Rådets beslut (2007/162/EG, Euaratom) om inrättandet av ett finansiellt instrument för civilskydd.

[41] Europeiska kommissionen, Meddelande från Europeiska kommissionen till Europaparlamentet och Rådet, Förstärkning av den europeiska insatskapaciteten vid katastrofer: civilskyddets och det humanitära biståndets roll, KOM (2010) 600 slutlig och Europeiska kommissionen, Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, En gemenskapsstrategi för förebyggande av katastrofer, KOM (2009) 82 slutlig Bryssel.

[42] Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, artikel 196.

nå en överenskommelse om förslagets innehåll. Beslut kommer sedan att fattas i rådet för inrikes frågor (RIF-rådet) och väntas någon gång under våren 2013.[43]

Den nya lagstiftningen för civilskydd kommer emellertid enbart att sätta ramarna för samarbetet. Lagstiftningens praktiska innebörd kommer att klargöras i delegerade eller implementerande akter. Europaparlamentet eftersträvar att det ska bli delegerade akter, vilket innebär en stärkt roll för kommissionen i genomförandet av lagstiftningen, medan kommissionen och medlemsstaterna föredrar implementerande akter, där medlemsstaterna har större inflytande.[44]

Lagstiftningsarbetet påverkar redan idag MSB. Myndigheten bidrar med underlag till Försvarsdepartementet och har i detta syfte skapat en intern arbetsgrupp. Medlemsstaternas stöd, och därigenom också MSB:s, kommer fortsatt att vara viktigt i implementeringsarbetet.

4.2 Det förebyggande arbetet

Vikten av det förebyggande perspektivet inom EU:s civilskyddssamarbete har ökat de senaste åren och det poängteras också i lagstiftningsförslaget. Det var Sveriges som under sitt ordförandeskap 2009 drev igenom ett stärkt fokus på förebyggande inom civilskyddsområdet. EU har som en följd av detta arbete inbjudit medlemsstaterna att rapportera in en nationell riskbedömning i slutet av 2011. Flertalet medlemsstater, inklusive Sverige, lyckades emellertid inte att leverera detta på utsatt tid. Sverige rapporterade istället in en nationell riskidentifiering som MSB tagit fram. Myndigheten arbetar för närvarande med Sveriges riskbedömning. Enligt utkastet till lagstiftning ska därefter en nationell riskhanteringsplan fastställas senast 2016. Utifrån de nationella riskbedömningarna är tanken att kommissionen på sikt ska ta fram en överblick av de risker som Europa står inför. En utmaning med detta arbete är det faktum att enbart ett fåtal länder, ca fem medlemsstater, har rapporterat in sina nationella riskbedömningar. Det återstår därmed att se hur många medlemsstater som slutligen rapporterar in ett underlag till kommissionen.[45]

EU:s medlemsstater är positiva till målsättningen att främja en förebyggande kultur inom EU, men ställer sig mer tveksamma till att ta fram riskhanteringsplaner som sedan ska rapporteras in till kommissionen. Några medlemsstater (inklusive Sverige) har därför föreslagit att man istället bör rapportera in en bedömning av riskhanteringsförmågan. De nuvarande förhandlingarna gör gällande att Sverige och likasinnade medlemsstater kommer

[43] Intervjuer Stockholm och Bryssel, september och oktober 2012.
[44] Intervjuer Bryssel, oktober 2012.
[45] Europeiska kommissionen, Förslag till Europaparlamentets och Rådets beslut om en civilskyddsmekanism för unionen, KOM (2011) 934 slutlig, artikel 5 och 6, intervjuer Stockholm och Bryssel, september och oktober 2012.

att få gehör för detta förslag.[46] MSB kommer därmed med stor sannolikhet även att få ansvar för att analysera Sveriges riskhanteringsförmåga.

4.3 Det förberedande arbetet

Både i den interna säkerhetsstrategin och i lagstiftningsförslaget för civilskydd anges att en europeisk insatskapacitet ska skapas (*a European Emergency Response Capacity*). Kapaciteten kommer att bestå av en resurspool dit medlemsstaterna ska kunna anmäla resurser på frivillig basis som sedan ska finnas tillgängliga för EU:s insatser.[47]

I förslaget till lagstiftning föreslås även att kompletterande finansiering upp till 25 procent ska kunna erhållas från kommissionen för de resurser som anmäls till poolen. Medlemsstaterna är positiva till detta, men åsikterna går isär om vad denna finansering ska användas till. Enligt de pågående förhandlingarna kan det handla om anpassning av befintliga nationella resurser, underhåll eller t.o.m. utveckling av nya resurser. Europaparlamentet har dessutom kommit med ett förslag på att medfinansieringen från EU skulle kunna höjas från 25 till 45 procent. I skrivande stund är resultatet av diskussionerna kring denna fråga ännu inte fastställt.[48]

Medlemsstaterna samarbetar också kring resurser inom ramen för ett s.k. modulsystem. Moduler kan beskrivas som ett paket av förutbestämda resurser, både personal och materiel, som ska kunna hantera specifika kriser. Medlemsstaterna kan enskilt eller tillsammans skapa en sådan modul, vilken ska vara baserad på nationella resurser. För närvarande finns moduler för t.ex. vattenpumpning, vattenrening, sök och räddning, luftburen skogsbrandsbekämpning, brandbekämpning och medicinsk luftburen sjuktransport.[49]

Detaljerna kring hur den frivilliga resurspoolen ska förhålla sig till modulsystemet kommer att diskuteras först inom ramen för de ovan nämnda delegerade eller implementerande akter som ska tas fram efter att lagstiftningen antagits. Enligt den svenska EU-representationen finns det en farhåga bland vissa medlemsstater att avsaknaden av en närmare samordning mellan modulsystemet

[46] Intervjuer Stockholm och Bryssel, september och oktober 2012.
[47] Europeiska kommissionen, Förslag till Europaparlamentets och Rådets beslut om en civilskyddsmekanism för unionen, KOM (2011) 934 slutlig, artikel 11.
[48] Ibid artikel 21 och intervjuer Bryssel, oktober 2012.
[49] Europeiska kommissionen, 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 räddningstjänsten.

och den frivilliga resurspoolen kan skapa ett A- och B-system där poolen med dess möjlighet till finansiering blir A-systemet.[50]

Vad avser modulsystemet fokuserar arbetet inom EU nu på att finslipa redan befintliga moduler. Det genomförs bl.a. övningar med olika modultyper liksom utbildningar. En expertgrupp bestående av representanter från bl.a. medlemsstaterna arbetar även med att ta fram s.k. standardrutiner (*standing operating procedures*) för modulerna[51].

I lagförslaget föreslås vidare att kapacitetsmål för civilskyddsarbetet ska tas fram vilka ska vara vägledande för den frivilliga resurspoolen. Hur dessa mål konkret ska utformas har inte diskuterats närmare i förhandlingarna. I förslaget anges enbart att kommissionen tillsammans med medlemsstaterna, med utgångspunkt i de nationella risk- och förmågebedömningarna, ska identifiera nyckelresurser (*key response capacities*) som bör finnas inom ramen för resurspoolen, vilka sedan ska ligga till grund för kapacitetsmålen. Enligt DG ECHO kommer kapacitetsmålen för civilskydd troligtvis att vara relativt generella, eftersom det mer eller mindre är omöjligt att sätta upp mål utifrån mer teknisk eller statistisk data.[52]

I lagförslaget föreslås även att EU ska kunna medfinansiera resurser för att komplettera de resurser som finns i medlemsstaterna. Det är fortfarande oklart vilken process som ska föranleda en identifiering av sådana resurser. Ursprungstanken från kommissionens sida var att koppla detta till arbetet med referensscenarier och kapacitetsmål.[53] I dagsläget är dock medlemsstaterna sinsemellan oense om hur processen bör se ut. Kommissionen understryker att dessa resurser ska komplettera medlemsstaternas resurser och att avsikten inte är att kommissionen ska ha det direkta ledningsansvaret vid en insats. Kommissionen anger vidare att den finansiering som är tänkt att finnas tillgänglig kommer att vara begränsad och röra sig i spannet mellan 0-10 miljoner euro/år.[54] Ur MSB:s perspektiv kan det finnas vissa fördelar med denna möjlighet till finansiering från EU. Under de senaste åren har insatsenhetens utvecklingsarbete vid MSB i stor utsträckning finansierats av EU. Exempelvis har utvecklingen av MSB:s resurser för att hantera översvämningar som finansierades av EU i praktiken fördubblat den svenska förmågan.[55]

[50] Intervju Bryssel, oktober, 2012.
[51] Intervju Karlstad, oktober, 2012.
[52] Europeiska kommissionen, Förslag till Europaparlamentets och Rådets beslut om en civilskyddsmekanism för unionen, KOM (2011) 934 slutlig, artikel 11 och intervju Bryssel, oktober 2012.
[53] Ibid, artikel 12.
[54] European Commission, 29th meeting of the Directors-General for Civil Protection of the European Union, of the European Economic Area, and of the candidate countries, Nicosia, 29-30 October 2012, Working Document for Agenda Item 2.
[55] Intervjuer Karlstad, oktober 2012.

En annan utveckling inom EU som berör det förberedande arbetet handlar om anordnandet av samverkanskonferenser. DG ECHO har vid två tillfällen initierat samverkanskonferenser mellan medlemsstaterna inför t.ex. översvämningsperioder. Det har även genomförts mer geografiskt fokuserade möten, t.ex. inför skogsbrandssäsongen, där länder som normalt drabbas förts samman för att diskutera hur de ska hantera de väntade skogsbränderna. Enligt flera av de intervjuade kommer denna typ av konferenser att bli mer vanliga på sikt just för att stärka EU:s beredskap inför kriser och katastrofer.[56]

Som en del av det förberedande arbetet har EU också tagit fram riktlinjer för hur medlemsstaterna bör arbeta med att utveckla förmågan att ta emot internationellt stöd (*host nation support*, HNS). Riktlinjerna berör fyra olika områden: förberedande planering, krishantering och koordinering, logistik och transport samt legala och finansiella frågor. EU kommer troligtvis inte att göra mer på området, och väntas heller inte följa upp medlemsstaternas arbete. Det är nu upp till varje medlemsstat att ta arbetet vidare.[57]

Utredningen om Sveriges förmåga att ta emot internationellt stöd som presenterades av Christina Salomonson i april 2012 har utgått från EU:s riktlinjer. I skrivande stund är utredningen ute på remiss. Om MSB ska åta sig alla uppgifter som utredningen föreslår kommer myndighetens arbetsbörda att öka avsevärt. T.ex. kommer MSB att få en viktig roll i att utbilda svenska aktörer i hur krisberedskapsarbetet fungerar. Enligt uppgift råder det vissa osäkerheter bland t.ex. länsstyrelserna om vad de kan förvänta sig av det nationella systemet. MSB arbetar just nu med en översättning av EU:s riktlinjer till svenska för att kunna sprida dem bland berörda aktörer. Tankarna finns också om att skriva en handbok med praktiska tips om att ta emot internationellt stöd.[58]

4.4 Det hanterande arbetet

Lagstiftningen kommer inte att påverka civilskyddsinsatserna i särskilt stor utsträckning, och därmed inte heller MSB:s insatser, i alla fall inte i ett kortare perspektiv. Sammanslagningen av civilskydd och humanitärt bistånd i DG ECHO, som tidigare nämnts, har däremot haft en viss inverkan på insatserna. För det första sker i större utsträckning en samordning mellan MIC och ECHO inför aktiveringar av MIC, vilket i sin tur har inneburit att MIC efter sammanslagningen inte har aktiverats i kriser som centret tidigare skulle ha agerat på. Anledningen till detta är t.ex. att ECHO:s personal i fält redan kan ha

[56] Intervjuer Stockholm, Karlstad och Bryssel, september och oktober 2012.
[57] European Commission, Staff Working Document EU Host Nation Support Guidelines, SWD (2012) 169 final och intervjuer Karlstad, oktober 2012.
[58] Intervjuer Karlstad, oktober 2012 och Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap, Betänkandet SOU 2012:29 Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid, remissvar 2012-3164.

projekt på gång i det aktuella landet och därmed även kan ta sig an en ny kris. En insats via MIC blir på detta vis överflödig.[59]

Sammanslagningen har för det andra inneburit att EU:s civilskyddsteam vid insatser utanför EU i större utsträckning tar hjälp av ECHO:s regionala fältkontor både för logistiskt (t.ex. kommunikationsutrustning) och finansiellt stöd samt för hjälp med behovsbedömningar på plats istället för att skicka ut s.k. TAST-team (*Technical Assistance and Support Team*). Denna utveckling kan på sikt minska efterfrågan på MSB:s logistiska stöd i insatser.

4.5 Erfarenhetsåterföring

Övning och utbildning utgör redan en central del av civilskyddssamarbetet medan arbetet med erfarenhetsåterföring inte har kommit lika långt. Det har hittills inte funnits någon struktur för att omhänderta erfarenheter. I lagstiftningsförslaget föreslås därför etableringen av ett program för att hantera erfarenheter från både övningar och genomförda insatser. Under det danska ordförandeskapet våren 2012 antogs även rådslutsatser på området vilka bl.a. anger att medlemsstaterna ska utse en fokalpunkt för frågor som rör erfarenhetsåterföring. I Sverige kommer MSB att få denna roll.[60]

DG ECHO har som målsättning att under 2013 lansera ett kontrakt för utvärdering med syftet att utveckla EU:s erfarenhetsåterföringsarbete. Bl. a. vill DG ECHO utveckla metoder för utvärderingar samt förbättra den befintliga webplattformen för erfarenhetsåterföring. Som programmet nu är utformat är det t.ex. enbart kommissionen som kan lägga in information. DG ECHO vill i större utsträckning involvera medlemsstaterna i arbetet.[61]

4.6 Konsekvenser för MSB

Utvecklingen på det bredare civilskyddsområdet påverkar i allra högsta grad MSB: samlade operativa uppdrag. Det är centralt för MSB att följa utvecklingen på samtliga områden eftersom det på sikt kan påverka myndighetens arbete. Redan idag påverkar civilskyddssamarbetet MSB och det är centralt att myndigheten fortsätter att påverka och förhålla sig till utvecklingen på området.

[59] Intervjuer Karlstad och Bryssel, oktober 2012.
[60] Europeiska kommissionen, Förslag till Europaparlamentets och Rådets beslut om en civilskyddsmekanism för unionen, KOM (2011) 934 slutlig, artikel 13 och intervju Stockholm, september 2012.
[61] Intervju Bryssel, oktober 2012.

Det förebyggande och förberedande arbetet

Utvecklingen inom EU på det förebyggande området kommer att få konsekvenser för MSB på olika nivåer. Utvecklingen tvingar fram en nationell process och metod för att se över nationella risker och möjligheten att hantera dessa. Ur ett kortare perspektiv är detta framför allt en strategisk fråga att följa. På sikt kan detta även ha betydelse för dimensioneringen av MSB:s resurser då befintliga resurser ställs mot de identifierade riskerna. Brister och möjliga dupliceringar kan på så vis identifieras. Denna utveckling kopplar i sin tur an till MSB:s arbete med förstärkningsresurser liksom Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd. Det handlar om vilka förstärkningsresurser som finns till MSB:s och därmed också Sveriges förfogande och vilka resurser som kan bli aktuella att begära från andra länder vid en kris eller katastrof.

Vidare skulle MSB på sikt kunna dra nytta av de hot- och riskbedömningar som så småningom ska tas fram inom EU för att planera möjliga MSB-insatser inom EU. Den europeiska riskbedömningen bör även kunna användas till grund för arbetet med solidaritetsklausulen där det anges att Europeiska rådet årligen ska se över de hot och risker som EU står inför, ett arbete som Sverige och därigenom MSB med stor sannolikhet kommer att få bistå i.

MSB bör vidare inom ramen för sitt strategiska arbete följa frågan om kapacitetsmål för civilskydd. På sikt kan sådana mål påverka dimensioneringen av MSB operativa förmågor, i likhet med vad arbetet med modulerna redan har gjort.

Utformningen av den frivilliga resurspoolen är en annan strategisk fråga. Centrala aspekter som nu diskuteras är förutsättningarna för medlemsstaterna att kunna dra tillbaka resurser som anmälts till poolen samt möjlig EU-medfinansiering för resurser som anmäls in på upp till 25 procent av de eventuella kostnader som uppstår. Medlemsstaterna diskuterar just nu huruvida denna finansiering ska täcka underhållskostnader och/eller anpassning av förmågor. Sverige driver det senare.

En utmaning för MSB är att myndigheten inte kan garantera att resurser kan ställas till EU:s förfogande eftersom myndigheten måste få finansiering för varje insats. Detta kan försvåra för MSB att anmäla resurser till den frivilliga resurspoolen.

Gällande EU-medfinansierade resurser kan MSB fundera på hur medfinansiering från EU på sikt kan användas för att utveckla EU-gemensamma resurser som kan gynna MSB och Sveriges behov. I samband med detta blir det också viktigt att klargöra hur EU-gemensamma resurser ska kunna användas på nationell nivå. Det kan t.ex. bli en pedagogisk uppgift för MSB att gentemot kommuner och länsstyrelser förklara detta.

MSB bör vidare följa frågan om att ta emot internationellt stöd inom ramen för sitt strategiska arbete. På sikt och kopplat till utvecklingen inom EU vad gäller riskbedömning och beredskapsplaner kan detta påverka planeringen och utvecklingen av MSB:s förmågor. Det kommer t.ex. att behöva klargöras vilka resurser Sverige kan komma att behöva begära från ett annat land samt vilka rutiner och metoder som krävs för att ta emot detta stöd.

Samverkanskonferenser för att stärka beredskapen inom EU inför väntade kriser och katastrofer, t.ex. översvämningar och skogsbränder, går i linje med vad MSB redan gör på nationell nivå. Om vi ser en sådan utveckling inom EU kommer det på sikt bl.a. att ställa krav på MSB att ha tillgänglig och utsedd personal som är förberedda och övade för att delta vid denna typen av konferenser. Beroende på vilka underlag som förväntas inför dessa konferenser kan detta på sikt även ställa krav på MSB när det gäller teknik och metoder för att t.ex. kunna tillhandahålla en lägesbild.

Arbetet med insatser och erfarenhetsåterföring

Sammanslagningen av civilskydd och humanitärt bistånd inom DG ECHO kan för MSB innebära att behovet av olika typer av logistiskt stöd inte blir lika stort i de fall kriser inträffar där ECHO redan har fältkontor. Detta kan därmed påverka MSB:s operativa förmågor, då MSB kan behöva omprioritera resurser. Om vi ser en utveckling mot färre MIC-insatser kan detta ställa krav på MSB att närmare analysera olika handlingsalternativ för att fortsatt kunna utöva inflytande på området. Ett möjligt alternativ skulle kunna vara att MSB arbetar mer för att sekondera personal till ERC.

Utvecklingen inom EU som rör erfarenhetsåterföring kan innebära att MSB behöver se över sitt arbete för att kunna svara upp mot EU:s förfrågan om rapportering från medlemsstaterna. T.ex. kan det ställa krav på att MSB i sitt strategiska arbete närmare samordnar erfarenheter från övningar och utbildningar. MSB behöver också fundera på vem som ska ha det samordnande ansvaret (fokalpunkt) för arbetet.

MSB:s datasystem för erfarenhetsåterföring, Elliot, ses av DG ECHO som en förebild. MSB har redan bistått DG ECHO med information om systemet men skulle kunna bistå ytterligare genom att t.ex. undersöka möjligheten att ta del av det kontrakt som DG ECHO väntas lansera under 2013 för att stärka EU:s arbete.

5 EU:s konsulära samarbete

EU-medborgare kan vid en kris utanför EU där hemlandet inte har någon representation få konsulär hjälp av en annan medlemsstats konuslära myndigheter. Samma villkor ska gälla för den EU-medborgare som söker hjälp som för medlemstatens egna medborgare. Detta är en central komponent i EU:s konsulära samarbete. Samarbetet täcker både enskilda ärenden avseende t.ex. passfrågor och större kriser då flera EU-medborgare drabbas. För denna studie är samarbetet vid krissituationer det intressanta eftersom det är i dessa situationer MSB kan ha en roll. EU:s konsulära samarbete är mellanstatligt och bygger på artikel 23 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt samt ett antal icke-bindande riktlinjer.[62]

Inom samarbetet uppmuntras medlemsstaterna bl.a. att dela information sinsemellan om restips och beredskapsplaner samt samarbeta vid eventuella evakueringar av EU-medborgare. Till sitt stöd har medlemsstaterna en webbsida (*Consular On Line website*, CoOL) där de kan dela information och samordna sina åtgärder. Webbsidan administreras av utrikestjänsten och innehåller bl.a. kontaktlistor till samtliga medlemsstater. I samband med jordbävningen på Haiti användes t.ex. CoOL för att kalla till telefonkonferenser mellan medlemsstaterna i syfte att dela information om drabbade medborgare och vidtagna åtgärder.[63]

Det finns vidare ett s.k. *Lead State*-koncept som innebär att en medlemsstat i förväg eller i samband med en kris kan utses som ansvarig för att leda och koordinera den konsulära insatsen i ett land eller en region. För närvarande har 29 länder utanför EU tilldelats en *Lead State* bland EU:s medlemsstater. Det är i dagsläget främst Frankrike men även Tyskland och Storbritannien som har tagit på sig denna roll.[64]

Den rådande principen för finansiering inom det konsulära samarbetet är att en medlemsstat vars medborgare fått hjälp av en annan medlemsstats myndigheter ska betala för de kostnader som den konsulära hjälpen medförde. Det är sedan upp till denna medlemsstat att begära ersättning från den egna medborgaren.[65]

En central utmaning med det konsulära samarbetet är att medlemsstaternas nationella förutsättningar för att ge konsulärt stöd varierar. I vissa medlemsstater

[62] För mer om EU:s konsulära samarbete se Lindström, M. (2009), ”EU Consular Cooperation in Crisis Situations” in Olsson, S. (ed.) *Crisis management in the European Union: Cooperation in the Face of Emergencies* (Heidelberg: Springer), s. 109-125 och Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, artikel 23.

[63] Intervju Stockholm, november 2012.

[64] Intervju Stockholm, november 2012.

[65] Lindström, M. (2009), ”EU Consular Cooperation in Crisis Situations” in Olsson, S. (ed.) *Crisis management in the European Union: Cooperation in the Face of Emergencies* (Heidelberg: Springer), s. 118 och intervju Stockholm, november 2012.

anges rätten till konsulärt stöd i den nationella lagstiftningen, i andra inte. Samma sak gäller vilka som omfattas av rätten till det konsulära stödet. Vissa medlemsstater har en bred definition medan andra är mer restriktiva. Dessutom tar en del medlemsstater betalt av sina medborgare för evakuering medan andra medlemsstater inte gör det.[66]

För närvarande pågår förhandlingar om ett direktiv för EU:s konsulära samarbete som kommissionen lade fram i december 2011. Merparten av medlemsstaterna tycker dock inte att direktivet är önskvärt utan anser att samarbetet redan fungerar bra. Förslaget till direktiv syftar till stor del till att formalisera det redan befintliga samarbetet. Den stora skillnaden är att det nu tydligare anges vem som kan efterfråga konsulär hjälp. T.ex. anges att en EU-medborgare inte bara ska kunna söka hjälp då det egna landet saknar representation, utan även då medlemsstatens representation av någon anledning inte är tillgänglig. Med tillgänglig menas här t.ex. att medborgaren inte kan nå sin representation eller ta sig tillbaka hem från representationen inom en dag. Därtill anges att inte bara EU-medborgare utan även deras familjemedlemmar som är medborgare i tredje land har rätten till konsulärt bistånd. Det föreslås även ett förenklat förfarande när det gäller finansiell kompensation för de medlemsstater som erbjudit konuslärt stöd till andra medlemsstaters medborgare. I direktivet föreslås dessutom att givna ersättningsramar/schablonpriser ska sättas upp för olika typsituationer, en summa som ska kunna begäras i förväg. Frankrike har i samband med dessa diskussioner föreslagit att en post i EU-budgeten skapas för detta alternativt en gemensam fond som exempelvis kommissionen administrerar. Förslaget ska ses i ljuset av att Frankrike, som har en stor representation ute i världen följaktligen också har fått ta ett stort ansvar för att hjälpa andra EU-medborgare, oavsett om landet får finansiell ersättning eller inte. Det franska förslaget har dock mottagits med viss skepsis bland övriga medlemstater. [67]

Det anges vidare att icke-representerade EU-medborgare ska beaktas i beredskapsplanerna vid medlemsstaternas olika ambassader. Avslutningsvis anges att de länder som pekats ut som *Lead State* ska formalisera sitt uppdrag vid en kris, t.ex. tydliggöra att de ska samordna, leda och evakuera EU-medborgare vid en kris och att de i dessa fall, vid behov, kan ta hjälp av både civilskyddssamarbetet och utrikestjänsten. Enligt UD anser Europaparlamentet t.o.m. att *Lead State*-konceptet bör tas bort och att uppgifterna istället bör överlåtas till EU-delegationerna.[68]

[66] Ibid, s. 111-112.
[67] Intervju Stockholm, november 2012 och European Commission, Proposal for a Council Directive on consular protection for citizens of the Union abroad, Brussels, COM (2011) 881 final.
[68] Intervju Stockholm, november 2012.

Det konsulära samarbetet kopplar an till MSB:s operativa verksamhet då den nationella stödstyrkan som MSB har det sammahållande ansvaret för kan sättas in vid konsulära kriser. I fält är det MSB:s insatschef som samordnar arbetet. Civilskyddsaktörerna ska i konsulära kriser framför allt stödja de konsulära myndigheterna, medan de senare står för det konsulära skyddet. Från MSB:s håll anger man att det är särskilt viktigt att ha en tydlig motpart i insatsområdet som klargör vilka behoven är och vilka resurser som MSB och/eller den nationella stödstyrkan därmed behöver bidra med.[69]

5.1 Konsekvenser för MSB

På kort sikt kommer utvecklingen inom EU:s konsulära samarbete inte att påverka MSB:s arbete. MSB bör dock inom ramen för sitt strategiska arbete följa denna fråga. Om dagens förhandlingar om ett nytt direktiv på något sätt medför en ökad EU-finansiering för konsulära insatser kan detta på sikt möjligtvis medföra att Sverige blir mer benägen att använda den nationella stödstyrkan för att stödja andra länders medborgare och ambassader. Idag är det UD som finansierar stödstyrkan. En möjlig utveckling på sikt är också att Sverige tillsammans med de nordiska länderna inom ramen för det gemensamma samarbetet genomför konsulära insatser.

[69] Intervju Karlstad, oktober 2012.

6 EU:s katastrofförebyggande arbete

DG ECHO:s katastrofförebyggande arbete (*disaster risk reduction*, DRR) utgör en del av unionens bredare biståndspolitik. EU är världens största givare av bistånd och har lång erfarenhet av arbete inom det katastrofförebyggande området. Detta tar bl.a. sin utgångspunkt i EU:s strategi för katastrofförebyggande arbete i utvecklingsländer från 2009.[70] EU stödjer också FN:s arbete på området, inte minst det arbete som görs inom ramen för Hyogo Framework of Action. De huvudsakliga målen i EU:s strategi för katastrofförebyggande är att närmare samordna unionens arbete på det förebyggande området. Det förebyggande arbetet är idag utspritt mellan olika politikområden, t.ex. inom utvecklingssamarbetet samt inom det humanitära biståndet och civilskyddet. Strategin är därmed av sektorsövergripande karaktär. EU vill bl.a. arbeta för att:

- katastrofförebyggande blir en nationell och lokal prioritering,
- utveckla förmågan att genomföra riskbedömningar, gärna tillsammans med de lokala aktörerna,
- utveckla beredskapen inför katastrofer,
- främja erfarenhetsåterföringen efter kriser avseende skador och återbyggnadsbehov,
- sprida information till allmänheten i de sårbara regionerna om katastrofförebyggande arbete, samt
- det katastrofförebyggande arbetet närmare kopplas till anpassning till klimatförändringen.

EU:s arbete med DRR täcker en bred uppsättning uppgifter, vilka inkluderar förebyggande och beredskapshöjande åtgärder på nationell, regional och lokal nivå i de mest katastrofdrabbade regionerna. Åtgärderna kan bestå av övningar, kapacitetsuppbyggnad, etablering eller stärkande av system för varning samt upprättandet av beredskapsplaner. Arbetet genomförs tillsammans med lokala aktörer i landet.[71]

Vad gäller DG ECHO är kärnan i DRR-arbetet DIPECHO vilket är ett program för finansiering av DRR-projekt i de mest katastrofdrabbade områdena. Programmet, som skapades 1996, täcker för närvarande 8 regioner: Karibien, Centralamerika, Sydamerika, Centralasien (södra Kaukasien inkluderat),

[70] Europeiska kommissionen, Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet, EU:s strategi för stöd till katastrofförebyggande i utvecklingsländer, KOM (2009) 84 slutlig, s. 4-10.

[71] DG ECHO:s hemsida, Humanitarian Aid and Civil Protection, Disaster Risk Reduction [2012-11-08].

Sydasien, Sydostasien, sydöstra Afrika och Indiska oceanen samt Stilla havsregionen. Sedan tillkomsten av programmet har DG ECHO investerat totalt ca 280 miljoner euro, varav ca 32 miljoner euro under 2012.[72]

MSB har sedan 2012 ett partnerskap med DG ECHO där MSB utgör en s.k.*specialized agency of a member state*. Före detta Räddningsverket hade också status som *specialized agency*. Enligt rådets bestämmelser om det humanitära biståndet kan statliga myndigheter som uppfyller vissa kriterier få finansiering från EU för att genomföra det humanitära biståndet. Bland annat ställs kraven att den ansökande myndigheten ska ha ett offentligt uppdrag, minst tre års erfarenhet av arbete inom det humanitära biståndet samt åta sig att respektera de humanitära principerna. I skrivande stund är det totalt fyra myndigheter som är partners med DG ECHO och dessa kommer från Tyskland, Sverige och Spanien.[73]

Om DRR var ett hett begrepp för något år sedan så är ”resiliens” ett desto populärare begrepp idag, även inom EU. Resiliens är förmågan att motstå eller återhämta sig efter en kris. I oktober 2012 lade EU fram sin strategi för arbetet med resiliens, med utgångspunkt i lärdomarna från EU:s arbete på Afrikas horn och Sahel. EU vill med denna strategi överbrygga det förebyggande arbetet inom det mer kortsiktiga humanitära biståndet med det långsiktiga utvecklingsarbetet för att på så vis både hantera effekterna av en kris liksom dess bakomliggande orsaker. Kommissionären Georgieva uttrycker det på följande vis: “*If we want our assistance to be effective and cost-efficient, we must not just put a bandage on the wound – we must help find a cure. This requires a shared vision from the humanitarian and the development communities and a joint commitment to act*.”[74] I strategin anges bl. a. möjligheten att skapa EU-fonder (s.k. *EU trust funds*) som ska kunna användas i hanteringen av kriser eller i återuppbyggnadsarbetet efter en kris. Troligtvis ska rådsslutsatser antas vid slutet av 2012 och därefter en handlingsplan. I Sverige arbetar MSB för närvarande med att ta fram sin syn på resiliens.[75]

Enligt en handläggare vid DG ECHO lägger kommissionären Georgieva stor vikt vid arbetet med DRR och resiliens. Ambitionen från Georgievas sida är bl.a. att

[72] DG ECHO:s hemsida, Humanitarian Aid and Civil Protection, Disaster Risk Reduction [2012-11-08].

[73] Europeiska Unionens Råd, Council Regulation (EC) No 1257/96 of 20 June 1996 concerning humanitarian aid, DG ECHO:s hemsida, Humanitarian Aid and Civil Protection, Specialised agencies of the Member States [2012-11-28], MSB, Inriktning för verksamheten vid avdelningen för samordning och insats (SI) 2013, 2012-4601, s. 14-15 och intervju Bryssel, oktober 2012.

[74] European Commission, EU puts resilience at the heart of its work on fighting hunger and poverty, Press Release, 3 October 2012.

[75] European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, The EU approach to resilience: Learning from food security crises, COM (2012), 586 final, s. 2-3 och 10 samt intervju Bryssel och Stockholm, oktober och november 2012.

DG ECHO ska bli mer flexibel i sin finansiering samt bli bättre på att på kort tid omdirigera biståndsmedel från ett biståndsprojekt till ett annat.[76]

Även i Sverige har DRR blivit ett allt viktigare område i svensk biståndspolitik. MSB har idag som mål att försöka stärka sin roll på detta område och ser nu över möjligheterna att genomföra fler katastrofförebyggande insatser. MSB behöver dock finansiering för dessa insatser, via t.ex. Sida. DG ECHO har hittills främst finansierat icke-statliga aktörer och FN-organ. I dagsläget ges mycket pengar till exempelvis Röda korset, men även MSB i egenskap av partner skulle kunna söka pengar från DIPECHO. En ansökan till DIPECHO bör ha en budget på minst 200 000 euro. Ett DIPECHO-finansierat projekt kan sträcka sig upp till 2 år och täcka högst 85 % av kostnaderna. Projekten ska också ha en stark lokal förankring.[77]

MSB:s bidrag inom DRR, som det hittills sett ut, utgör en relativt begränsad del av de åtgärder som DRR inkluderar. MSB genomför främst insatser för att stärka de nationella strukturerna för krisberedskap, dvs. MSB:s motsvarigheter i andra länder. Inom MSB pågår för närvarande ett arbete med att stärka myndighetens strategiska arbete med DRR. T.ex. har MSB pekat ut ett antal länder, däribland Liberia, Burkina Faso, Mocambique, Somalia, Kenya, Botswana, Afghanistan, Burma och Pakistan där myndigheten genomför eller planerar att genomföra någon typ av DRR-projekt. Länderna har valts ut bland de 70-tal länder som också är Sidas s.k. programländer för att på så vis öka möjligheterna för MSB att få finansiering för eventuella insatser. MSB arbetar också för att få in MSB-personal på strategiska poster i FN:s DRR-insatser för att stärka sin roll på området. Redan idag har MSB sådana poster inom t.ex. UNDP (*United Nations Development Programme*) i Burkina Faso och i WFP (*World Food Programme*) i Burma.[78]

Enligt en handläggare vid DG ECHO är MSB:s resurspool med experter inom DRR och resiliens en attraktiv kompetens. En annan styrka med MSB är myndighetens förståelse för såväl den humanitära världen som civilskyddsvärlden och arbetet nationellt. MSB uppfattas också ha ett gott samarbete med UNDP, vilket ses som värdefullt.[79]

Det finns dock ett antal utmaningar som MSB står inför. Samma handläggare vid DG ECHO anger t.ex. att DG ECHO ställer sig tveksam till att finansiera de olika typer av logistiska stödfunktioner som MSB tillhandahåller inom DRR. Istället vill DG ECHO prioritera att finansiera aktiviteter som har en direkt biståndskoppling.[80]

[76] Intervju Bryssel, oktober 2012.
[77] Intervju Stockholm, november 2012.
[78] Intervju Stockholm, november 2012.
[79] Intervju Bryssel, oktober 2012.
[80] Intervju Bryssel, oktober 2012.

Även om partnerskapet innebär att MSB nu har möjlighet att få finansiering från DG ECHO för sina humanitära insatser, menar en handläggare vid MSB att det kan bli svårt för MSB att få finansiering för DRR-insatser eftersom flera av de DRR-projekt som MSB idag genomför sker i direkt samverkan med lokala myndigheter och nationella regeringar. DG ECHO finansierar inte statliga aktörer, utöver de myndigheter som likt MSB har ett partnerskap med ECHO. [81] MSB:s ansökan för DRR-projekt ska dessutom gå igenom en bedömningsprocess, där överväganden, likt de som handläggaren vid DG ECHO nämner ovan om tydligheten i kopplingen till bistånd, kommer avgöra huruvida MSB kan få finansiering eller inte.

6.1 Konsekvenser för MSB

Arbetet med DRR är fortfarande splittrat inom EU. DRR-strategins mål om ökad samordning har ännu inte fått några praktiska effekter. Vidare kan konstateras att arbetet med resiliens poängteras inom EU, men det återstår även här arbete för att se konkreta effekter av detta.

I dagsläget tycks det vara svårt för MSB att få finansiering för DRR-insatser från DG ECHO. MSB bör dock ändå fortsatt beakta DG ECHO då det uppstår behov av finansiering för en insats som inte avser stöd till en lokal regering eller myndighet. MSB skulle i dialog med sina partners inom FN kunna se över möjligheten att gemensamt söka pengar från DG ECHO för att öka möjligheterna att ta del av DG ECHO:s finansiering. FN kan t.ex. ansöka om pengarna och sedan lämna över själva genomförande till MSB. MSB bör i ett sådant samarbete kunna lyfta fram sin särskilda spetskompetens som gör att samarbetet med MSB uppfattas som attraktivt. Ett annat sätt att öka möjligheterna att få finansiering från DG ECHO är att MSB utvecklar de insatser som har en tydlig biståndskoppling, t.ex. humanitär minhantering och stärkande av andra länders krisberedskap.

Arbetet med att försöka få in MSB-personal på strategiska poster inom DRR, t.ex. inom FN-systemet, är något som bör fortgå, eftersom det är ett sätt för MSB att öka sitt inflytande på området.

Överlag behöver MSB fundera på vilken aktör myndigheten ska vara på det humanitära- och biståndsområdet. Enligt målbilden för det operativa uppdraget ska MSB främst underlätta för andra aktörer att hantera en kris. DRR-insatser innebär dock en annan typ av stöd där insatser sker i direkt samverkan med de lokala myndigheterna, vilket kan innebära att målbilden på sikt behöver ses över.

Vad gäller resiliens bör MSB följa utvecklingen av de eventuella EU-fonder som enligt EU:s strategi för resiliens ska skapas och användas i hanteringen av kriser

[81] Intervju Stockholm, november 2012.

eller i återuppbyggnadsarbetet efter en kris. Detta kan öppna upp för nya finansieringsmöjligheter för MSB:s insatser.

7 Civil krishantering inom GSFP

Civil krishantering inom EU utgör en del av EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP). Till skillnad från civilskyddet utgår civila krishanteringsinsatser från politiska målsättningar och tar sikte på långsiktiga åtgärder efter en konflikt. Även om de civila krishanteringsinsatserna finansieras via EU-budgeten är EU beroende av att medlemsstaterna bidrar med personal och andra stödfunktioner.

Inom civil krishantering har arbetet under 2012 i stor utsträckning fokuserat på genomförandet av insatser. Tre nya insatser har lanserats under året för att för det första stödja regional kapacitetsbyggnad på Afrikas horn (EUCAP Nestor), för det andra stärka säkerhetsstyrkornas förmåga att bekämpa terrorism och organiserad brottslighet i Niger (EUCAP Sahel) samt för det tredje stärka flygsäkerheten vid flygplatsen i Juba (EUAVSEC South Sudan). Dessa insatser har lett till ökade krav på rekrytering av personal i medlemsstaterna samt tydliggjort de problem som finns inom EU när det gäller administrativt och logistiskt stöd till insatser. Vid sidan av genomförande har dessutom flera initiativ tagits när det gäller förmågeutveckling.

MSB har en viktig roll inom civil krishantering i EU och bidrar till flera insatser, framförallt genom att rekrytera experter fokuserade på insatsstöd, t.ex. när det gäller IT, kommunikationssystem och logistik. I oktober 2012 bidrog MSB med totalt 21 experter i de civila krishanteringsinsatserna i Kosovo, Georgien, Afghanistan, de palestinska territorierna och DR Kongo. Dessutom har MSB en nationell expert placerad vid den civila planerings- och ledningsfunktionen (*Civilian Planning and Conduct Capability, CPCC*) i Bryssel. Av de nya insatserna som lanserats under 2012 planerar MSB att bidra med två experter till EUCAP Nestor. [82]

7.1 Rekrytering av personal

I slutet av 2012 har EU 13 pågående civila krishanteringsinsatser i Europa, Afrika och Asien. Därutöver pågår planering inför en insats till stöd för gränskontroll och gränssäkerhet i Libyen.

Rekryteringen av personal till de tre nya insatserna har skett parallellt och ställt höga krav både på CPCC och på medlemsstaterna. Inom civil krishantering är det CPCC som sköter rekryteringen av personal till nya insatser, medan redan pågående insatser tar ett större ansvar för nyrekrytering till den egna insatsen. Personalen vid CPCC har under året tagit fram arbetsbeskrivningar och genomfört intervjuer för ca 300 nya tjänster. Detta har lett till en mycket hög

[82] MSB, Pågående insatser 2012-10-31 och intervju Stockholm, september 2012.

arbetsbelastning och CPCC har därför bett medlemsstaterna att tillfälligt sekondera experter på rekrytering och insatsstöd till CPCC.[83]

För medlemsstaterna har de nya insatserna lett till ökade krav på att nominera personal. I Sverige fattar Utrikesdepartementet tillsammans med Försvarsdepartmentet och Justitiedepartementet beslut om nomineringen av svenska experter till civila krishanteringsinsatser. Ambitionen är att Sverige ska delta i alla EU:s civila krishanteringsinsatser med en rimlig personalstyrka i förhållande till Sveriges storlek.[84]

Medlemsstaternas svårigheter att rekrytera personal till insatser utgör dock ett återkommande problem inom civila GSFP. Många av de civila experter som efterfrågas i insatserna har ordinarie arbeten att ta hänsyn till och har svårt att passa in en utlandstjänstgöring i sin karriär. Det framhålls också att det ofta är korta tidsförhållanden för att rekrytera personal inom EU. Dessutom är den personal som i förhand anmälts till olika personalpooler ofta inte tillgänglig när den behövs eftersom de flesta medlemsstater inte ger någon ersättning för att personalen ska stå i beredskap.[85]

Ansvariga handläggare vid CPCC lyfter dock fram att EU under de senaste åren har försökt att systematisera utlysningsförfarandet av lediga tjänster samt skapa en god framförhållning genom att i förväg presentera en översikt över de utlysningar som ska ske under året. Generellt sett anser tjänstemännen vid CPCC att personalsituationen i insatserna är god eftersom en kontinuerlig personalomsättning måste tas med i beräkningen när det gäller andelen tillsatta poster. Det finns dock överlag en brist på juridisk kompetens och finansiella experter i insatserna. Dessutom är det förhållandevis få medlemsstater som kan bidra med experter som klarar av att verka i fransktalande områden.[86]

7.2 Insatsstöd

En annan viktig erfarenhet från lanseringen av nya insatser 2012 är att EU i dagsläget saknar rutiner och system för att tillse att nödvändiga stödfunktioner, t.ex. när det gäller samband, utrustning och logistik, finns på plats när en insats påbörjas. En anledning till detta är att kommissionens finansiella regler förhindrar beslut om att skicka ut materiel och andra resurser till ett insatsområde innan en insatschef har utsetts. En annan förklaring är att det i dagsläget saknas en överblick över vilka resurser som finns tillgängliga i andra insatser och som skulle kunna användas vid påbörjandet av en ny insats.[87]

[83] Intervjuer Bryssel, oktober 2012.
[84] Intervju Stockholm, september 2012.
[85] Intervju Stockholm, september 2012.
[86] Intervju Bryssel, oktober 2012.
[87] Intervjuer Bryssel, oktober 2012.

För att i framtiden stärka det stöd som ges till de civila insatserna har EU beslutat att inrätta ett permanent lager. Tanken är att detta centrala lager ska ansvara för inköp och avyttring av materiel istället för att varje insats gör det lokalt. Detta ska leda till högre kostnadseffektivitet och göra att resurser kan rotera mellan olika insatser. Enligt personal vid CPCC kommer detta att leda till att utrustning och logistik blir mer lättillgänglig vid påbörjandet av nya insatser.[88] MSB är en av de aktörer som har lagt ett anbud på att få stå för denna förmåga och beslutet om vilken aktör som ska få i uppdrag att upprätta lagret kommer att fattas av kommissionen, antagligen mot slutet av 2012.

Samtidigt framhålls att många av de problem som finns när det gäller insatsstöd kommer att kvarstå så länge som kommissionens finansiella regler försvårar ett snabbt beslutsfattande. EU-institutionerna har därför fört fram ett antal förslag som på längre sikt syftar till att göra finansieringen av de civila krishanteringsinsatserna mer flexibel. Ett förslag handlar om att insatserna ska bli en juridisk person så att varje insats får en delegerad budget istället för att budgeten som idag är insatschefens personliga ansvar. Ett annat förslag berör möjligheten att skapa ett gemensamt servicecenter mellan utrikestjänsten, kommissionen och rådssekretariatet. Detta skulle i framtiden ansvara för alla stödfunktioner i de civila insatserna och skapa ett mer centraliserat administrativt system. Det skulle minska den administrativa bördan i insatserna och leda till att vissa tjänster flyttas från insatserna till Bryssel. Ett tredje förslag är att den finansiella kontrollen från kommissionen ska ske i efterhand och inte som i dagsläget att kommissionen måste godkänna alla beslut i förväg. Detta kräver emellertid ett mer flexibelt regelverk, likt det DG ECHO har för finansiering av snabba humanitära insatser.[89]

7.3 Förmågeutveckling

I maj 2012 antog EU:s medlemsstater ett flerårigt arbetsprogram för förmågeutveckling inom civil krishantering. Detta program utgörs av en civil förmågeutvecklingsplan (*Capability Development Plan*, CDP) samt en rad prioriterade åtgärder under 2012-13. Syftet med den civila förmågeutvecklingsplanen är att skapa ett enhetligt ramverk kring det fortsatta arbetet med förmågeutveckling. Rent konkret fokuserar planen på viktiga drivkrafter som påverkar civil krishantering samt ett antal generiska krishanteringsuppgifter som EU ska ha förmåga att genomföra. Tanken är att kontinuerligt följa och analysera hur de identifierade drivkrafterna påverkar genomförandet av varje krishanteringsuppgift. Detta ska i sin tur resultera i en översikt som regelbundet ska presenteras för medlemsstaterna och utgöra ett

[88] Intervjuer Bryssel, oktober 2012.
[89] Intervjuer Bryssel, oktober 2012.

underlag för att prioritera de åtgärder som ska göras på kort, medel och lång sikt.[90]

Till en början kommer arbetet med den civila förmågeutvecklingsplanen att handla om att ta fram och beskriva de generiska uppgifterna inom civil krishantering. I detta arbete kommer den civil-militära planeringsfunktionen (*Crisis Management Planning Directorate*, CMPD) att ta hjälp av den Europeiska försvarsbyrån (*European Defence Agency*, EDA). Dessutom planerar CMPD att organisera seminarier för medlemsstaternas experter.[91]

Vid sidan av arbetet med CDP kretsar det långsiktiga arbetet med förmågeutveckling inom civil krishantering kring en rad prioriterade frågor. För det första har EU under 2012 börjat med att ta fram koncept när det t.ex. gäller erfarenhetshantering, gränskontroll och snabbinsatser. Denna utveckling är viktig att bevaka eftersom den skapar en gemensam syn kring hur EU i framtiden ska genomföra insatser.

För det andra pågår ett arbete för att stärka länken mellan civil krishantering inom GSFP och arbetet med rättsliga och inrikes frågor. Båda dessa områden skulle kunna dra nytta av en större förståelse för och närmare koppling mellan de som arbetar med interna och externa aspekter av säkerhet.

För det tredje håller ett gemensamt datasystem (*Goalkeeper*) på att utvecklas för att stödja rekrytering, utbildning och upprätthållandet av personalpooler inom civil krishantering. Arbetet har pågått länge och CMPD:s målsättning är att systemet ska vara färdigt att börja användas från mitten av 2013. *Goalkeeper* kommer att bestå av olika delar som bl.a. ska kunna användas vid rekrytering till insatser, för att förmedla information om olika möjligheter till utbildning samt för att få en översikt över den personal som ingår i medlemsstaternas resurspooler. För att nationella myndigheter ska kunna bidra med information till systemet krävs att en teknisk överenskommelse nås med EU så att de nationella systemen kan kommunicera med *Goalkeeper*.[92]

7.4 Konsekvenser för MSB

Lanseringen av tre nya civila krishanteringsinsatser under 2012 har skapat en möjlighet för MSB att skicka ut personal i nya insatser. MSB planerar tillsvidare att bidra med två experter till EUCAP Nestor. Insatserna sker i geografiska områden där MSB redan tidigare bedriver eller har bedrivit verksamhet och har därför inte ställt några krav på utökad omvärldsbevakning eller lägesbedömning

[90] Council of the European Union, Draft multi-annual work programme for CSDP civilian capability development, 9676/1/12, s. 12-19.
[91] Intervjuer Bryssel, oktober 2012.
[92] Intervju Bryssel, oktober 2012.

inom MSB. Däremot är bristen på språkkunskaper i franska inom EU viktig att ta hänsyn till vid rekrytering och utbildning av MSB:s personalpool.

En utvecklingstendens inom civil krishantering är att CPCC under 2012 har uttryckt en vilja av att på ett flexibelt sätt kunna få förstärkningar av medlemsstaterna i form av experter som kan hjälpa till med rekrytering, logistik, IT och kommunikationssystem på central nivå i Bryssel. MSB har för närvarande en logistikexpert sekonderad till CPCC i Bryssel och denna typ av stöd kan bli än viktigare i framtiden.

En annan central fråga för MSB är inrättandet av ett permanent lager till stöd för civil krishantering. Detta kan påverka MSB på olika sätt. Om MSB tilldelas kontraktet att stå för lagret får MSB finansiering för att upprätthålla detta lager. Om MSB inte tilldelas kontraktet kommer en annan aktör inom EU på sikt att öka sitt inflytande när det gäller att tillhandahålla insatsstöd för civil krishantering. I framtiden kommer dock troligen inte MSB att efterfrågas att ta hand om hela det logistiska stödet inför en ny insats likt det man tidigare gjort i Aceh och Georgien. Samtidigt kommer det troligen finnas en fortsatt efterfrågan på MSB:s experter inom samband och logistik. Generellt sett uttrycker ansvariga personer vid CPCC sin uppskattning för den breda kunskap om alltifrån IT till kommunikationssystem som personalen rekryterad av MSB besitter. Det framhålls vidare att ”*The Swedish approach is problem free, solution oriented and of high quality*”.[93]

När det gäller det långsiktiga arbetet med civil förmågeutveckling inom GSFP finns det flera centrala frågor för MSB att bevaka. Inom ramen för den civila förmågeutvecklingsplanen är det viktigt för MSB att medverka vid framtagandet av generiska krishanteringsuppgifter. Detta arbete kommer i någon mån att definiera framtida EU-insatser och kan vara ett tillfälle att klargöra vilken roll räddningstjänst och civil administration i fortsättningen kan spela inom civil krishantering. MSB skulle också kunna ha ett intresse av att insatser som syftar till kapacitetsbyggnad av andra länders kris- och katastrofhanteringsförmåga i större utsträckning blir en del av civil krishantering. I detta sammanhang är det dock viktigt att undersöka hur denna typ av insatser ska förhålla sig till de insatser som görs inom andra politikområden, t.ex. det katastrofförebyggande arbete som DG ECHO finansierar. Arbetet med att ta fram generiska krishanteringsuppgifter kommer bl.a. att genomföras i form av seminarier med inbjudna experter från medlemsstaterna.

Dessutom bör MSB medverka i den konceptutveckling som görs inom civil krishantering. Den svenska EU-representationen efterlyser här ett ökat stöd av de myndigheter som skickar personal till insatser. För MSB är det centralt att kommentera olika utkast till koncept eftersom dessa sedan kommer att ligga till

[93] Intervjuer Bryssel, oktober 2012.

grund för vad som görs i insatser och påverka MSB:s utsända experter. Under 2012 har t.ex. ett koncept för medicinskt stöd diskuterats.[94]

En annan långsiktig utveckling av betydelse för MSB är införandet av Goalkeeper som bl.a. ska innehålla information om de resurspooler som finns i medlemsstaterna. Detta innebär att MSB behöver undersöka hur MSB:s personalpool ska länkas till det nationella resursregister som ska upprättas inom det gemensamma EU-systemet. De aktörer som erbjuder kurser och utbildningar har också möjlighet att lägga upp dessa i systemet. När Goalkeeper väl blir operativt har det potential att effektivisera rekrytering och utbildning av personal inom civil krishantering.

[94] Intervju Bryssel, oktober 2012.

8 Slutsatser

I detta kapitel dras övergripande slutsatser om den utveckling av EU:s krishanteringsförmåga som analyserats i föregående kapitel samt vilka konsekvenser denna får för MSB:s verksamhet. Utvecklingen inom EU kommer att påverka alla faser av krishantering och i detta kapitel lyfts de strategiska frågor som MSB särskilt behöver bevaka fram.

8.1 Utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga

Utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga har tagit fart under de senaste åren. Inom EU:s institutioner håller nya strukturer för krishantering på att byggas upp. Dessutom har flera sektorsövergripande processer lanserats när det gäller hot- och riskbedömningar, framtagande av en gemensam lägesbild samt informationsutbyte vid en kris. Flera initiativ till fördjupat samarbete när det gäller krishantering har också tagits inom olika politikområden, t.ex. när det gäller civilskydd, konsulärt samarbete och katastrofförebyggande insatser. I slutet av 2012 finns med andra ord nya förutsättningar för att skapa en mer samordnad och effektiv krishanteringsförmåga i EU.

Samtidigt kan det konstateras att motsättningarna mellan EU-institutionerna fortfarande är stora. De befinner sig alltjämt i en rollsökande fas, vilket påverkar relationerna såväl inom som mellan institutionerna, där utvecklingen av den egna verksamheten står i centrum. Motsättningarna är särskilt tydliga i relationen mellan DG ECHO och utrikestjänstens avdelning för krishantering och operativ samordning. Åsiktsskillnader förekommer också inom kommissionen där ansvaret för EU:s krishantering är uppdelat mellan flera olika generaldirektorat.

För att EU:s krishantering ska bli så effektiv som möjligt krävs ökad samordning mellan medlemsstaterna och EU:s institutioner. Det råder dock delade meningar om vilket forum som ska stå för denna samordning. Det saknas t.ex. en rådsarbetsgrupp som har en överblick över alla processer relaterade till krishantering inom EU. Detta innebär att medlemsstaterna i dagsläget saknar en helhetsbild av den utveckling som sker, vilket riskerar att leda till ett fragmenterat system för krishantering.

En tydlig trend inom EU är att samarbetet alltmer fokuserar på förebyggande och förberedande arbete. Det pågår t.ex. metodutveckling för hot- och riskbedömningar inom DG HOME och DG ECHO. Som ett resultat av solidaritetsklausulen ska även en årlig bedömning av de hot och risker EU står inför tas fram. Därutöver kan det konstateras att arbetet när det gäller katastrofriskreducering (*disaster risk reduction,* DRR*)* och stärkandet av

motståndskraften mot kriser och katastrofer (resiliens) i andra länder håller på att öka i betydelse i EU:s externa insatser.

När det gäller det hanterande arbetet pågår en parallell utveckling och förstärkning av olika lägescentraler inom EU. Inom ramen för översynen av CCA har medlemsstaterna dessutom ställt krav på EU-institutionerna att kunna förmedla en gemensam lägesbild till stöd för samordning mellan medlemsstaterna på politisk nivå. Det är emellertid i dagsläget oklart vilka principer som ska styra vem som ska ansvara för framtagandet av denna gemensamma lägesbild i EU och på vilket sätt medlemsstaterna ska bidra.

EU håller dessutom på att stärka det administrativa och logistiska stöd som kan ges till genomförandet av kris- och katastrofhanteringsinsatser utanför unionen. När det gäller civilskyddsinsatser kan de experter som skickas ut i fält numer få ökat stöd av DG ECHO:s regionala fältkontor och i civila krishanteringsinsatser kommer inrättandet av ett permanent lager underlätta inköp och administration av materiel som behövs i insatser.

När det gäller lärande efter en kris håller nya koncept för erfarenhetshantering på att utvecklas inom flera politikområden inom EU, t.ex. inom civilskydd och civil krishantering. Detta kommer att ställa nya krav på medlemsstaterna att bidra till erfarenhetsarbetet.

8.2 Strategiskt viktiga frågor för MSB

Utvecklingen inom EU påverkar MSB:s operativa verksamhet på flera sätt. Den innebär dels att MSB behöver medverka och engagera sig för att kunna påverka utvecklingen på EU-nivå, dels att MSB har möjlighet att initiera nya interna processer och bedriva utvecklingsarbete för att bättre anpassa sin verksamhet till utvecklingen inom EU.

Det är dock viktigt att komma ihåg att denna studie har analyserat utvecklingen inom flera olika politikområden i syfte att kunna identifiera en bredd av viktiga frågor för MSB att bevaka. Eftersom dessa politikområden till viss del styrs av olika principer kan det vara svårt för MSB att stärka sin roll inom alla områden samtidigt. Detta innebär att MSB måste göra en avvägning mellan de olika möjligheter som finns och sätta dessa i relation till den verksamhet myndigheten vill prioritera.

- *Den nya lagstiftningen för civilskydd kräver MSB:s medverkan vid implementering*

Den fråga inom EU:s krishantering som kommer att ha allra störst påverkan på MSB:s verksamhet är den pågående utvecklingen inom EU:s civilskyddssamarbete. Det lagstiftningsförslag som nu är under förhandling

medför nya krav på medlemsstaterna i alla faser av en kris. Lagstiftningsförslaget sätter dock enbart ramarna för samarbetet. Det konkreta genomförandet kommer att fastställas i implementerande eller delegerade akter och här kommer medlemsstaternas expertis att vara central.

MSB är redan nu på olika sätt involverad i arbetet, inte minst genom den interna arbetsgrupp som tillsatts på myndigheten för att bistå Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) i förhandlingarna. MSB:s expertis kommer även fortsatt att efterfrågas i genomförandet av lagstiftningen då den praktiska innebörden av lagförslaget ska fastställas. Nedan specificeras vilka frågor i lagstiftningen som MSB framför allt kommer att behöva förhålla sig till.

- *Hot- och riskbedömningar i EU driver på det nationella arbetet*

Effekterna av att EU alltmer betonar vikten av hot- och riskbedömningar är redan tydliga för Sverige och MSB. Kraven på det nationella arbetet, och därmed också på MSB, har ökat. Utvecklingen i EU på detta område tvingar fram en nationell process och metod där MSB har fått ansvaret för att ta fram en nationell riskidentifiering och därefter en riskbedömning. MSB kommer med stor sannolikhet också att få ansvaret för att analysera Sveriges riskhanteringsförmåga.

På sikt kan analysen av Sveriges riskhanteringsförmåga ha betydelse för dimensioneringen av MSB:s resurser eftersom den kommer att tydliggöra vilka resurser som finns samt inom vilka områden det finns en brist på resurser. Detta hänger också ihop med MSB:s arbete med förstärkningsresurser liksom Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd. Det kan behöva klargöras vilka resurser som finns till Sveriges förfogande och därmed också vilka resurser som Sverige kan behöva efterfråga från andra länder vid en kris, ett arbete där MSB med stor sannolikhet kommer att få en central roll av den svenska regeringen.

Avslutningsvis skulle MSB på sikt även kunna nyttja de hot- och riskbedömningar som så småningom ska tas fram inom EU för att planera möjliga insatser inom EU. Kopplat till EU:s arbete med hot- och riskbedömningar är det också viktigt för MSB att bevaka hur ett s.k. *all-hazards-approach* ska säkerställas mot bakgrund av att DG HOME i dagsläget ansvarar för bedömningen av antagonistiska hot och DG ECHO för risker kopplade till katastrofer orsakade av människan och naturkatastrofer.

- *Ett stärkt föreberedande arbete i EU ligger i linje med MSB:s verksamhet*

EU:s riktlinjer för mottagande av internationellt stöd (HNS), anordnande av samverkanskonferenser samt konceptutveckling för civil krishantering är några

exempel på hur EU stärker det föreberedande arbetet i unionen. Detta arbete kan i sin tur medföra ökade krav på Sverige och MSB att bidra med underlag till EU eller att vidta åtgärder på nationell nivå. I Salomonsons utredning om Sveriges förmåga att ta emot internationellt stöd utgör EU:s riktlinjer om HNS en central del och MSB föreslås där tilldelas ett antal nya uppgifter. Utredningen är för närvarande ute på remiss, men MSB bör vara beredd på de nya uppgifter som kan komma.

Samverkanskonferenser för att stärka beredskapen inom EU går i linje med vad MSB redan gör på nationell nivå. Beroende på utvecklingen i EU bör MSB på sikt vara beredd på att ha tillgänglig och utsedd personal för att delta vid denna typ av konferenser samt att tillhandahålla en lägesbild till EU-nivån.

Även inom civil krishantering behöver MSB överväga att öka sin medverkan i den konceptutveckling som pågår inom EU eftersom denna i framtiden kommer att påverka utformningen av de uppgifter som ska genomföras inom EU:s civila krishanteringsinsatser.

- *Utökat fokus på förmågeutveckling inom EU skapar nya möjligheter för MSB*

Ökad samverkan kring förmågeutveckling är en tydlig trend inom civilskyddssamarbetet. Det är särskilt viktigt för MSB att följa och påverka utvecklingen av den frivilliga resurspoolen, inklusive möjligheten till medfinansiering från EU för resurser som anmäls till poolen, utvecklingen av kapacitetsmålen samt möjligheten till medfinansiering från EU för att fylla brister i medlemsstaternas förmågor. Detta kommer att påverka dimensioneringen av MSB:s operativa verksamhet och en parallell kan dras till de konsekvenser arbetet med det s.k. modulsystemet har fått för utvecklingen av MSB:s förmågor.

Frågor som MSB behöver ta ställning till handlar exempelvis om vilka resurser som MSB vill anmäla till poolen, vilka typer av mål myndigheten vill se för civilskyddsamarbetet samt vilka resurser myndigheten möjligen vill utveckla med hjälp av finansiering från EU. När det gäller det senare kommer det också att bli en pedagogisk uppgift för MSB att på nationell nivå klargöra under vilka omständigheter EU-gemensamma resurser kan användas vid en kris i Sverige på begäran av t.ex. kommuner och länsstyrelser.

Inom civil krishantering är arbetet med att ta fram generiska krishanteringsuppgifter särskilt viktigt för MSB att vara med och påverka eftersom det i förlängningen kommer att få konsekvenser för vilka typer av insatser som EU planerar att genomföra inom civil krishantering. För MSB är det viktigt att medverka i de seminarier som kommer att genomföras med medlemsstaternas experter för att bevaka hur räddningstjänst, civil administration

samt kapacitetsuppbyggnad av andra länders kris- och katastrofhanteringsförmåga ska definieras inom GSFP. I detta arbete är det dock viktigt för MSB att ta hänsyn till den verksamhet som myndigheten bedriver inom andra politikområden. En närmare integrering av MSB:s insatser inom ramen för GSFP kan t.ex. försvåra för MSB att agera på det humanitära området.

MSB behöver också analysera vilka konsekvenser införandet av det gemensamma datasystemet för personalförsörjning (*Goalkeeper*) inom civil krishantering får i relation till MSB:s personalpool. För att systemet ska bli effektivt behöver MSB:s personalpool så småningom göras tillgänglig inom ramen för det gemensamma EU-systemet.

- *Förstärkta funktioner för insatsstöd i EU riskerar att minska behovet av MSB:s logistikstöd i fält*

Utvecklingen inom EU pekar på att behovet av MSB:s logistikstöd i insatser, både inom civilskydd och inom civil krishantering, på sikt kan komma att minska. Detta är en följd dels av att DG ECHO:s kontor i fält i större utsträckning används för logistiskt stöd vid humanitära insatser, dels av uppbyggnaden av ett centraliserat logistiksystem för att stödja civil krishantering.

Om vi ser en utveckling mot en minskad efterfrågan på MSB:s logistiskstöd i EU:s insatser behöver MSB analysera andra alternativ för hur myndigheten fortsatt ska bidra till EU:s krishantering. Ett alternativ för MSB skulle kunna vara att i större utsträckning sekondera personal till EU:s centrala funktioner, t.ex. ERC och CPCC, för att på så sätt stärka insatsstödet. Det ger även god insyn i utvecklingen inom EU. Generellt sett finns det en mycket positiv syn inom EU på MSB:s experter och den kunskap och det förhållningssätt som de bidrar med.

- *Utökade finansieringsmöjligheter för DRR behöver utredas vidare*

Även om det förefaller svårt för MSB att få finansiering från DG ECHO för DRR-insatser finns det en möjlighet att få finansiering för de insatser som inte utgår från ett direkt samarbete med en lokal regering eller myndighet. MSB bör fortsatt föra en dialog med sina partners inom FN och Röda korset för att se över möjligheten att gemensamt söka pengar från DG ECHO för att öka möjligheterna att ta del av finansieringen. MSB kan motivera sin del i samarbetet utifrån att myndigheten kan tillhandahålla en särskild spetskompetens.

MSB:s nuvarande strävan att få igenom strategiska sekonderingar inom DRR i FN-systemet är ett bra steg på vägen att försöka flytta fram positionerna på området.

I sammanhanget är det dock viktigt för MSB att reflektera över vilken typ av operativ aktör myndigheten vill vara. Enligt MSB:s målbild för det operativa

uppdraget ska MSB möjliggöra och stödja andra aktörers hantering av en kris. Det är oklart ifall DRR-insatser där MSB ger stöd i direkt samverkan med de lokala myndigheterna faller inom ramen för denna målbild.

Avslutningsvis bör MSB följa utvecklingen av de EU-fonder som enligt EU:s strategi för resiliens ska etableras och användas vid krishantering eller i återuppbyggnadsarbetet efter en kris. Detta kan öppna upp för nya finansieringsmöjligheter för MSB:s insatser.

- *Större fokus på lärande efter kriser och katastrofer kan ställa krav på ett förbättrat arbete med erfarenhetsåterföring inom MSB*

Utvecklingen inom EU som rör erfarenhetsåterföring kan ställa krav på MSB att inom myndigheten bättre samordna erfarenheter från övningar och insatser för att sedan kunna rapportera in dessa till EU. MSB behöver också ta ställning till vem som ska ha det samordnade ansvaret för erfarenhetsåterföring inom myndigheten och utgöra en fokalpunkt gentemot EU inom civilskyddsarbetet. Arbetet inom EU skapar samtidigt en möjlighet för MSB att medverka till metodutveckling när det gäller utvärdering och lärande inom t.ex. DG ECHO.

Referenser

Brattberg, E. and Rhinard, M. (2012), *The EU and MSB: Implications of European Crisis Management for Swedish Societal Security* (Stockholm: Swedish Institute for International Affairs).

Council of the European Union, Draft multi-annual work programme for CSDP civilian capability development, 9676/1/12.

DG ECHO:s hemsida, Humanitarian Aid and Civil Protection, Disaster Risk Reduction [2012-11-08].

DG ECHO:s hemsida, Humanitarian Aid and Civil Protection, Specialised agencies of the Member States [2012-11-28].

European Commission, 29th meeting of the Directors-General for Civil Protection of the European Union, of the European Economic Area, and of the candidate countries, Nicosia, 29-30 October 2012, Working Document for Agenda Item 2.

European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, The EU approach to resilience: Learning from food security crises, COM (2012), 586 final.

European Commission, EU puts resilience at the heart of its work on fighting hunger and poverty, Press Release, 3 October 2012.

European Commission, Proposal for a Council Directive on consular protection for citizens of the Union abroad, COM (2011) 881 final.

European Commission, Staff Working Document EU Host Nation Support Guidelines, SWD (2012) 169 final.

Europeiska kommissionen, 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 räddningstjänsten.

European Commission and European Union External Action Service, Conference for National Crisis Coordination Centres, Towards an enhanced collaboration between the EU and its Member States in managing multi-sector crises, 30-31 May 2012.

European Parliament, Report on the EU's mutual defence and solidarity clauses: political and operational dimensions, 2012/2223(INI).

Europeiska kommissionen, Förslag till Europaparlamentets och Rådets beslut om en civilskyddsmekanism för unionen, KOM (2011) 934 slutlig.

Europeiska kommissionen, Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och Rådet, EU:s strategi för den inre säkerheten i praktiken: Fem steg mot ett säkrare Europa, KOM (2010) 673 slutlig.

Europeiska kommissionen, Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet, EU:s strategi för stöd till katastrofförebyggande i utvecklingsländer, KOM (2009) 84 slutlig.

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

Europeiska kommissionen, Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, En gemenskapsstrategi för förebyggande av katastrofer, KOM (2009) 82 slutlig.

Europeiska Unionens Råd, Utkast till en strategi för inre säkerhet i Europeiska unionen: Mot en europeisk säkerhetsmodell, 5842/2/10.

Europeiska Unionens Råd, Council Regulation (EC) No 1257/96 of 20 June 1996 concerning humanitarian aid.

Forsström, A. och Åhman, T. (2012), *EU:s insatsförmåga – förutsättningar för en samlad ansats post-Lissabon,* FOI-R--3403--SE.

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Larsson, P. (2009), ”The Crisis Coordination Arrangements (CCA)” in Olsson, S. (ed.) *Crisis management in the European Union: Cooperation in the Face of Emergencies* (Heidelberg: Springer).

Larsson P., Hagström Frisell, E. and Olsson, S. (2009), ”Understanding the Crisis Management System of the European Union” in Olsson, S. (ed.) *Crisis management in the European Union: Cooperation in the Face of Emergencies* (Heidelberg: Springer).

Lindström, M. (2009), ”EU Consular Cooperation in Crisis Situations” in Olsson, S. (ed.) *Crisis management in the European Union: Cooperation in the Face of Emergencies* (Heidelberg: Springer).

Myndigheten för samhälsskydd och beredskap, Betänkandet SOU 2012:29 Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid, Remissvar 2012-3164.

Myndigheten för samhälsskydd och beredskap, Pågående insatser 2012-10-31.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Målbild för SI på 1-5 års sikt, PM 2010-10-22.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Inriktning för verksamheten vid avdelningen för samordning och insats (SI) 2013, 2012-4601.

Olsson, S. (2009), *Crisis Management in the European Union: Cooperation in the Face of Emergencies* (Heidelberg: Springer).

Rådets beslut (2007/162/EG, Euaratom) om inrättandet av ett finansiellt instrument för civilskydd.

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

Åhman, T. (2009), *The Treaty of Lisbon and Civil Protection in the European Union*, FOI-R--2806--SE.

Intervjuer

Danmarks Faste Repræsentation ved den Europæiske Union, Bryssel 2012-10-16.

Europeiska kommissionen, DG ECHO 1, Bryssel 2012-10-17.

Europeiska kommissionen, DG ECHO 2, Bryssel 2012-10-18.

Europeiska kommissionen, DG HOME, Bryssel 2012-10-16.

Europeiska kommissionen, generalsekretariatet, Bryssel 2012-10-17.

Europeiska utrikestjänsten, Crisis response and operational coordination, Bryssel 2012-10-16.

Europeiska utrikestjänsten, CMPD, Bryssel 2012-10-18.

Europeiska utrikestjänsten, CPCC 1, Bryssel 2012-10-16.

Europeiska utrikestjänsten, CPCC 2, Bryssel 2012-10-17.

Europeiska utrikestjänsten, CPCC 3, Bryssel 2012-10-18.

Europeiska utrikestjänsten, EU Situation Room, Bryssel 2012-10-18.

Försvarsdepartementet 1, Stockholm 2012-09-14.

Försvarsdepartementet 2, Stockholm 2012-09-14.

Försvarsdepartementet 3, Stockholm 2012-10-01.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 1, Stockholm 2012-09-12.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2, Stockholm 2012-09-18.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 3, Karlstad 2012-10-11.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 4, Karlstad 2012-10-11.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 5, Karlstad 2012-10-11.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 6, Stockholm 2012-11-15.

Statsrådsberedningen 1, Stockholm 2012-09-12.

Statsrådsberedningen 2, Stockholm 2012-10-09.

Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen 1, Bryssel 2012-10-16.

Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen 2, Bryssel 2012-10-18.

Utrikesdepartementet 1, Stockholm 2012-09-20.

Utrikesdepartementet 2, Stockholm 2012-11-01.