

ANDERS NORÉN



Anders Norén

Civil krisberedskap genom Nato

Bild/Cover: (Susanne Norén)

Titel	Civil krisberedskap genom Nato
Title	Civil emergency planning through NATO
Rapportnr/Report no	FOI-R--4037-SE
Månad/Month	December
Utgivningsår/Year	2014
Antal sidor/Pages	30 p
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	Regeringskansliet
Forskningsområde	5. Krisberedskap och samhällssäkerhet
Projektnr/Project no	A14110
Godkänd av/Approved by	Maria Lignell Jakobsson
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

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

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

Sammanfattning

Rapporten beskriver Sveriges deltagande i Natos civila krisberedskapssamarbete (Nato CEP) och belyser vad samarbetet består i, vad svenska myndigheter gör inom samarbetet samt om och i så fall på vilket sätt detta stärker Sveriges krisberedskap.

Enligt rapporten är den främsta behållningen av deltagandet tillgången till experter och kunskap inom krisberedskapsområdet från en bred krets av länder. Deltagandet skapar också förutsättningar för både nationellt och internationellt nätverksbyggande, bilaterala samarbeten samt insyn i Natos verksamhet och utveckling. Nato CEP skiljer sig från krisberedskapssamarbetet inom EU genom sitt tydliga fokus på krisberedskap inklusive civilt försvar, den civil-militära dimensionen samt samarbetets relativt begränsade politiska laddning. Risker för duplicering mellan organisationerna på krisberedskapsområdet beskrivs som relativt liten.

Otydliga målsättningar, ett deltagande som är beroende av personligt engagemang samt att företrädare, myndighetsledning och ansvariga departement har olika uppfattningen om deltagandets värde innebär en sårbarhet för den nationella ambitionsnivån inom Nato CEP. Samarbetet medför både strategiska och praktiska vinster, men dessa behöver synliggöras. Det tycks finnas en potential att i högre grad än idag omsätta deltagandet för att stärka Sveriges krisberedskap och i synnerhet det civila försvaret.

Nyckelord: *Nato, krisberedskap, krishantering, civilt försvar, internationella samarbeten.*

Summary

This report describes NATO's civil emergency planning (NATO CEP) focusing on the contribution from Swedish agencies and how this may strengthen national civil emergency planning.

Access to knowledge and expertise from a broad range of contributing nations constitutes the primary benefit of the participation. It facilitates national and international networking, bilateral relations and insights in NATO's progress and activities. In relation to the crisis management cooperation through EU, NATO CEP embraces a distinct crisis management focus including aspects of civil defence, a civil-military dimension and a relatively un-politicised working environment. The risk of duplication between civil emergency efforts through the organizations is described as limited.

Vague goals, participation based on individual commitment, and diverging opinions regarding the value of the cooperation constitutes a liability to the national ambition in NATO CEP. The cooperation provides both strategic and practical benefits, and there is a potential to further enhance the impact from NATO CEP on national civil emergency planning and in particular civil defence planning.

Keywords: NATO, crisis management, civil emergency planning, civil defence, international cooperation.

Innehåll

1	Inledning	7
1.1	Bakgrund	7
1.2	Syfte	7
1.3	Metod	7
1.4	Avgränsningar	8
1.5	Begrepp och definitioner	8
2	Natos arbete med civil krisberedskap	9
2.1	Introduktion	9
2.2	Målsättningar och utgångspunkter	9
2.2.1	Natos syften och mål	9
2.2.2	Sveriges syften och mål	10
2.2.3	Nationell styrning och samordning	10
2.2.4	Att vara partner	11
2.2.5	Nato och andra internationella samarbeten	11
2.3	Kostnader	12
2.4	Verksamhet	12
2.4.1	Kommittén för civil krisberedskap	12
2.4.2	Euro-atlantiska centret för katastrofsamordning	12
2.4.3	Planeringsgrupperna	13
2.5	Resultat	17
2.5.1	Kunskap och erfarenheter	17
2.5.2	Nätverk och bilaterala samarbeten	17
2.5.3	Insyn i Nato	17
3	Analys	19
3.1	Målrelevans	19
3.2	Måluppfyllelse	19
3.3	Genomslag	20
3.4	Resurseffektivitet	20
4	Slutsatser	22
	Referenser	23
	Skriftliga källor	23
	Intervjuer	23
	Bilaga	25

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Sverige har deltagit Natos civila krisberedskapsarbete (Civil Emergency Planning – CEP) sedan 1994, då vi blev medlemmar i Partnerskap för fred och sedermera Euro-atlantiska partnerskapsrådet. Trots detta är samarbetet och Natos engagemang i frågor som rör civil krisberedskap relativt okänt för många som arbetar med såväl krisberedskap som försvarsfrågor och säkerhetspolitik.

Sveriges militära samarbete med Nato fördjupades under 90 och 00-talen genom deltagandet i insatser på västra Balkan och i Afghanistan. Insatser som i allt större utsträckning kommit att präglas av tankar om allomfattande eller samlad ansats, och att dagens konflikter kräver samordning av både civila och militära resurser. Insikten om att skyddet av Europa kräver skydd även av civilbefolkning och samhällsfunktioner har dock varit närvarande sedan alliansens unga år. Natos CEP står förvisso i skuggan av alliansens politiska och militära roll, men denna rapport är ett försök att rikta lite ljus mot samarbetet.

1.2 Syfte

Ett av målen med Sveriges deltagande inom Nato CEP är att samarbetet skall stärka den svenska förmågan att hantera nationella kriser. Denna rapport försöker belysa samarbetets möjligheter och begränsningar, och i vilken utsträckning deltagandet kan eller skulle kunna stärka Sveriges krisberedskap. Studien har genomförts på uppdrag av Regeringskansliets enhet för samordning av samhällets krisberedskap och utgår från följande frågeställningar:

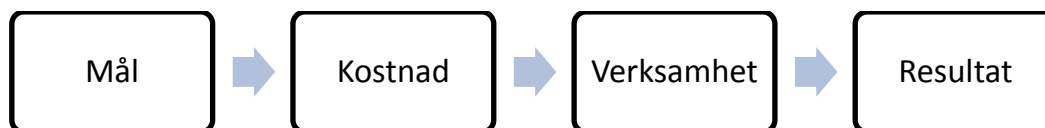
- Vad är Natos civila krisberedskapssamarbete?
- Vad gör svenska myndigheter inom samarbetet?
- Om, och i så fall på vilket sätt stärker samarbetet Sveriges krisberedskap?

1.3 Metod

Studien utgår från hur de myndigheter som representerar Sverige i Nato CEP beskriver och upplever samarbetet. Intervjuer har genomförts med personer som företräder dessa myndigheter, samt med företrädare för Regeringskansliet och Försvarsmakten. De myndigheter som representerar Sverige i samarbetet är:

- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
- Transportstyrelsen
- Trafikverket
- Socialstyrelsen
- Livsmedelsverket
- Jordbruksverket.

Studien bygger även på skriftligt material i form av den skriftliga redovisning av deltagandet i Nato CEP som myndigheterna lämnade till Regeringskansliet 2010 samt Natos beskrivningar (*Working programmes*) av verksamheten. Rapporten försöker klargöra samarbetets målsättningar, kostnader, verksamhet och resultat.



Genom analysen görs ett försök att bedöma målsättningarnas relevans, om målen uppfylls, vilket genomslag detta har ur ett nationellt perspektiv samt om deltagandet kan anses vara kostnadseffektivt.

1.4 Avgränsningar

Studien utgår från svenska myndigheters uppfattning om samarbetet och avhandlar endast de forum som myndigheterna har tillträde till och deltar i. Vissa av de intervjuade myndighetsföreträdarna har gedigen erfarenhet av samarbetet, medan andra endast deltagit vid enstaka möten eller har indirekta erfarenheter av samarbetet. Intervjuerna genomfördes i början av 2014. Respondenterna finns angivna i referenslistan, men knyts inte till respektive utsaga i den löpande texten.

Läsaren förutsätts ha grundläggande kunskaper om Natos organisation liksom alliansens försvars- och säkerhetspolitiska roll.

1.5 Begrepp och definitioner

Kriser avser händelser som kännetecknas av att de avviker det normala och är svåra att förutse, drabbar många människor och stora delar av samhället, hotar grundläggande värden, innebär allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, inte kan hanteras enskilt av ordinarie organisation med endast denna organisations resurser, och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer. (Prop. 2013/14:144)

Krisberedskap syftar på förmågan att förebygga, motstå och hantera kriser. En förmåga som byggs upp genom bland annat utbildning och övning samt de strukturer och den organisation som skapas före, under och efter kris. Krisberedskapsarbetet bygger på målen för vår säkerhet, vilket är att värna befolkningens liv och hälsa, värna samhällets funktionalitet samt att värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet samt mänskliga fri- och rättigheter. (Prop. 2013/14:144)

Krishantering avser metoder och åtgärder som vidtas när en kris inträffar.

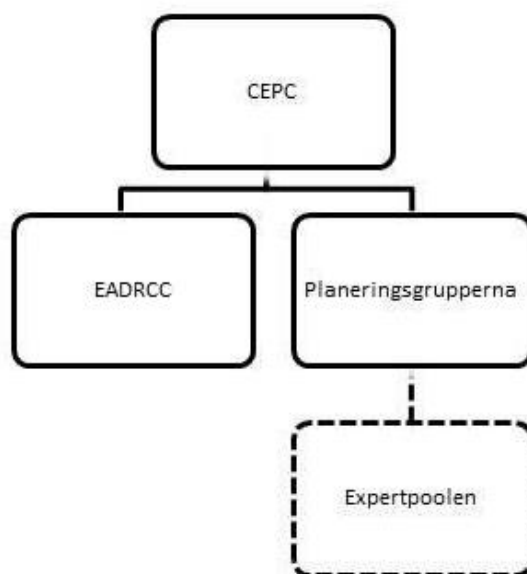
Civilt försvar är den verksamhet som genomförs för att höja samhällets förmåga att motstå ett väpnat angrepp. Denna förmåga tar sin utgångspunkt i samhällets krisberedskap. Målen för det civila försvaret är att värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna samt att bidra till Försvarsvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld. (Prop. 2004/05:5)

2 Natos arbete med civil krisberedskap

2.1 Introduktion

Natos civila krisberedskapssamarbete samlar 69 allierade och partnerländer från alliansen, Euro-atlantiska partnerskapsrådet, Medelhavsdialogen, Istanbul-initiativet samt Natos globala partners (Partners Across the Globe) såsom Japan, Australien, Nya Zeeland, Pakistan med flera. Civil krisberedskap betraktas inom Nato i första hand som ett nationellt ansvar, men kriser och katastrofer anses innebära ett hot mot stabilitet och säkerhet i det euro-atlantiska området. Även om både FN och EU utvecklat sina roller och sin förmåga att leda och samordna krishanteringsinsatser så vill Nato ha möjlighet att tillhandahålla ett forum för att skräddarsy insatser med civila och militära förmågor för att möta olika typer av hot.

Nato CEP består organisatoriskt av tre delar. Dels (1) Kommittén för civil beredskap (Civil Emergency Planning Committé – CEPC) vilket är det styrande organet och den högsta civila kommittén, dels (2) det Euro-atlantiska centret för katastrofsamordning (Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre – EADRCC) som är det operativa samordningsorganet vid omfattande katastrofer. (3) Dessutom finns fyra planeringsgrupper och ett antal underliggande arbetsgrupper inom olika krisberedskapsområden. Inom CEP finns även en s.k. expertpool, vilket är ett nätverk av nationella krisberedskapsexperten. Poolen, som även innehåller en handfull svenskar, administreras av planeringsgrupperna men verkar inom hela Nato CEP.



2.2 Målsättningar och utgångspunkter

2.2.1 Natos syften och mål

Verksamheten inom Nato CEP utgår från fem uppgifter, vilka är att ge:

- civilt stöd till alliansens insatser under Artikel 5 i Washingtonfördraget
- stöd till insatser som inte genomförs under Artikel 5
- stöd till nationer i samband med kriser

- stöd till nationer med att skydda befolkningen mot effekterna av massförstörelsevapen
- samt samarbete med partnerländer inför och under katastrofer.

Nato CEP ska samla in, analysera och sprida information om nationell planering och aktiviteter för att säkerställa effektiv användning av civila resurser i samband med kriser. Det ska även skapa förutsättningar för allierade och partnerländer att hjälpa varandra inför och vid hantering av kriser, katastrofer och konflikter. Insatser under artikel 5 syftar på Natos kollektiva försvar och ömsesidiga försvarsgarantier. Här ryms det som Sverige skulle betrakta som totalförsvarsfrågor, d.v.s. militärt och civilt försvar. Insatser som inte genomförs under artikel 5 kan grovt beskrivas som militära och civila insatser utanför alliansens område eller insatser som inte kopplas till ett militärt hot.

Militära insatser kan inte genomföras utan hänsyn till och i samverkan med civila aktörer. Att ge stöd till Natos militära insatser är därför en självklar uppgift för CEP. Huruvida Nato skall engagera sig i förmågan att hantera fredstida kriser råder det däremot delade meningar om. Vissa medlemsländer ser det som en självklarhet medan andra anser att det stäl fokus från försvarsperspektivet och att det inkräktar på EU:s ansvarsområde.

2.2.2 Sveriges syften och mål

Sveriges deltagande i Nato CEP styrs av *Raminstruktionen för det civila krisberedskapsarbetet inom Nato* (se bilaga). Enligt instruktionen uppfyller deltagandet samma syften som Sveriges övriga civila internationella fredsfrämjande, förtroendeskapande och humanitär verksamhet (Prop. 2004/05:5 samt Prop. 2005/06:133) det vill säga att *stärka den svenska förmågan att hantera nationella kriser, bidra till att skapa ökad säkerhet i vår omvärld samt att ha förmåga att hjälpa människor i nöd.*

Instruktionen anger även ett antal principer som skall vara vägledande för samarbetet, bland annat att deltagandet ska:

- främja utvecklingen av Natos partnerskapssamarbete, då det anses stärka Sveriges förmåga att hantera kriser nationellt samt i och utanför vårt närområde
- främja transatlantiskt och nordiskt samarbete
- verka för att målsättningar och planer inom Nato CEP kopplas till arbetet inom EU och övriga internationella organisationer
- verka för FN:s samordnande roll vid katastrofer utanför EU.

Sverige ska även prioritera arbete som innebär stöd till Försvarsmaktens engagemang i Nato-ledda insatser inom exempelvis logistik och transport. Där arbetet tillför ett mervärde för Sveriges krisberedskap ska det utnyttjas och för att möjliggöra detta ska de myndigheter som är utpekade i raminstruktionen noggrant bevaka utvecklingen inom sina respektive områden. De områden som enligt instruktionen ska prioriteras är:

- informationssäkerhet
- hot från och risker med massförstörelsevapen och farliga ämnen
- luftburen medicinsk evakuering
- nya hot och utmaningar
- övnings- och utbildningsverksamhet.

2.2.3 Nationell styrning och samordning

Utifrån raminstruktionen sätter respektive myndighet och departement egna mål för deltagande. Att myndigheterna själva väljer vad de skall delta i och med vilken ambition

beskrivs i vissa avseenden som en sårbarhet, och en myndighetsrepresentant gör bedömningen att många frågor därför faller mellan stolarna.

Myndigheternas företrädare i CEP tycks överlag vara väl insatta i raminstruktionen och ser den som en bra utgångspunkt för deltagandet. Den erbjuder ett smörgåsbord av möjligheter, men ger begränsad vägledning kring vilka områden som skall prioriteras och vad Sverige vill ha ut av samarbetet. Bland annat efterfrågas styrning kring om det är stöd till militära eller civila insatser som skall prioriteras. En av respondenterna betonar att det finns goda möjligheter att påverka inriktningen av arbets- och planeringsgruppernas verksamhet, men att detta kräver en nationell agenda och prioriteringar kring vad Sverige vill uppnå. Det upplevs även vara svårt att be om särskilda instruktioner från Regeringskansliet i anslutning till möten, vilket begränsar möjligheterna att ta initiativ i grupperna.

MSB har ansvaret att samordna verksamheten inom CEP, vilket bland annat görs genom de samverkansmöten myndigheten kallar till två gånger om året. Där brukar även representanter från Regeringskansliet, Sveriges Natodelegation och Försvarsmakten delta för att informera om aktuella frågor. Det upplevs det vara svårt att samla och samordna myndigheternas deltagande, vilket delvis kan förklaras av att det är en myndighet snarare än ett departement som ska samordna andra myndigheter.

Flera av respondenterna uppger att samarbetet är lågt prioriterat inom respektive myndighet, och att gensvaret och intresset från ansvariga departement är svalt. Även om myndigheternas representanter betonar strategiska och praktiska vinster med samarbetet så uppmärksammas eller kommuniceras detta inte alltid till den eller de som allokerar resurser. Anledningen till det svaga engagemanget uppges vara att verksamheten inom Nato CEP i många fall ligger långt från myndigheternas och departementens avgränsade sektorsansvar och deltagandet tycks formas av och vara beroende av graden av personligt engagemang från myndigheternas företrädare.

2.2.4 Att vara partner

Nato CEP beskrivs som den för partner öppnaste och mest inkluderande delen av Natos verksamhet. Interaktion med partnerländer är också en av samarbetets uttalade målsättningar. I medlemskretsen finns dock olika uppfattningar kring i vilken utsträckning partner bör involveras. Möten inom Nato CEP genomförs antingen i allierat eller partnerformat och Sverige får endast delta i det senare. Ibland kan möten bland genomföras i flexibla partnerformat där utvalda partners ges möjlighet att delta i medlemskretsens möte på ad hoc basis, om särskilda skäl finns. Det som skiljer partnerländer från medlemmar är framförallt möjligheterna att fatta beslut om inriktning av arbetet. Vad som avhandlats i medlemskretsen delges ibland, men ofta får partner inte ta del av agendorna.

Statusen som medlem eller partner tycks påverka arbetet i Nato CEP planeringsgrupper i olika omfattning. Partnerländer utesluts i större utsträckning från deltagande i frågor som har nära koppling till militär verksamhet och försvar. I andra grupper framhålls att arbetet bygger på initiativ oavsett om de kommer från medlemmar eller partner, och att även stängda dörrar kan öppnas vid behov. Både medlemmar och partnerländer måste prioritera sitt deltagande, och medlemmar uppges ha större möjligheter att välja om engagemanget skall kanaliseras genom CEP eller koncentreras till andra delar av Natos verksamheter.

2.2.5 Nato och andra internationella samarbeten

Raminstruktionen anger att samarbetet inom Nato inte i onödan skall konkurrera eller duplicera den verksamhet som bedrivs inom EU eller andra internationella organisationer. Något förenklat skulle det kunna beskrivas som att EU tar sin utgångspunkt i daglig verksamhet i en stor mängd samhällssektorer, och att krisberedskap är en integrerad aspekt av detta. Nato fokuserar däremot i första hand på planering och hantering av kriser, vilket i

sin tur får återverkningar i olika samhällssektorer. Inom exempelvis informationssäkerhetsområdet förs diskussionen i EU ur ett marknadsliberalt perspektiv kring frihet på nätet, medan diskussionen inom Nato utgår från säkerhet för kritisk infrastruktur. Både Nato och EU ser krisberedskap som ett nationellt ansvar i första hand.

Inom vissa områden uppger myndigheterna att det är lättare att arbeta genom Nato eftersom byråkratin upplevs som mindre styrande än i EU. Samarbetet är dessutom mindre politiskt laddat, vilket delvis kan förklaras av att resultaten av arbetet inom Nato CEP aldrig blir bindande och att respektive land själv fattar beslut om eventuell implementering. Vissa frågor kan initieras inom Nato för att sedan drivas och slutföras inom EU eller i båda organisationerna. Nato utarbetar praxis och standarder medan EU även kan skapa direktiv.

I många fall är det samma personer som representerar sina länder i EU respektive Nato, men detta beskrivs av flera myndighetsföreträdare som ett mindre problem. Fördelarna med att kunna ta upp olika saker och olika infallsvinklarna på samma problem i respektive forum uppges i många fall överväga. Risken för duplicering mellan organisationerna beskrivs som större på låg nivå, medan riskerna minskar högre upp i organisationerna eftersom Nato och EU har så olika inriktning. Att det ofta är samma personer som företräder myndigheterna i båda forumen kan därmed ses som en styrka, och något som minskar risken för duplicering.

2.3 Kostnader

Deltagande länder bekostar själva sina bidrag och sitt engagemang inom CEP. De svenska myndigheter som deltar i samarbetet bekostar sitt deltagande inom ramen för sin ordinarie verksamhet. Kostnaderna utgörs framförallt av personalens arbetstid. För MSB, som har en samordnande roll innebär det runt en och en halv årsarbetstid. Övriga avsätter mellan 5 och 20 % av en årsarbetstid för deltagandet.

2.4 Verksamhet

2.4.1 Kommittén för civil krisberedskap

Kommittén för civil krisberedskap och dess föregångare, *Seniora kommittén för civil krisberedskap*, har funnits inom Nato sedan tidigt 50-tal. Den rapporterar direkt till Nordatlantiska rådet (North Atlantic Council - NAC), som är Natos högsta beslutande organ. Kommittén sammanträder två gånger om året i *plenarformat* genom cheferna för respektive lands civila beredskapsfunktion, vilket för Sveriges del är MSB. Den sammanträder även på månadsbasis i *permanentformat*, då länderna företräds av sina respektive Nato-delegationer. Under senaste året har antalet möten minskat, vilket uppges kunna bero på ett ökat behov av diskussioner i medlemskretsen med anledning av Rysslands agerande i närområdet.

2.4.2 Euro-atlantiska centret för katastrofsamordning

EADRCC inrättades 1998 på initiativ från Ryssland. Centrets uppgift är att samordna stödet till medlems- och partnerländer vid katastrofer, vid terrorattentat där kemiska, biologiska eller radiologiska ämnen används liksom vid katastrofhanteringsinsatser utanför partner- och medlemskretsen. Sedan det upprättades har det samordnat katastrofstöd vid ett 60-tal tillfällen. Bland annat vid jordbävningar och översvämningar i Pakistan, efter orkanen Katrina i USA, vid flyktingströmmar från Kosovo och Syrien samt vid skogsbränder och kraftiga snöfall.

Centrets funktion är samordnande snarare än inriktande och hanterar både begäran om stöd från och erbjudanden om bidrag till de länder som ingår i samarbetet. Begäran om stöd

vidarebefordras till medlemmar, partnerländer, internationella organisationer och andra aktörer. Svaren samordnas sedan och centret redovisar en samlad bild av vilket stöd som kan erbjudas. Centret har även möjlighet att övervaka vilket stöd som ges samt att förmedla krisinformation till bidragande länder.

För att upprätthålla förmågan att hantera kriser anordnar centret större fältövningar såväl som mindre skrivbordsövningar. Övningarna syftar till att stärka samverkan mellan Nato och partnerländer liksom interaktionen mellan civila och militära aktörer. Fältövningarna har ofta en civil-militär dimension och hanterar ofta olika aspekter av CBRN-händelser. Sverige deltar som regel med representanter vid dessa övningar. Efter både insatser och övningar har centret en roll i att omhänderta och sprida erfarenheter.

Organisatoriskt utgör centret en del av Natos internationella stab och den operativa divisionen i Bryssel. Det är öppet året runt och dygnet runt och bemannas med personal från medlems- och partnerländer samt den internationella staben. Vid katastrofer kan centret bemannas med ytterligare personal från ländernas Nato-delegationer eller från Natos internationella eller militära stab och vid både insatser och övningar skickas samverkansofficerare och -tjänstemän mellan EADRCC och Natos militära högkvarter.

Centret beskrivs som mindre aktivt än EU:s krishanteringscenter (ERCC – Emergency Response Coordination Centre) och när begäran om stöd skickas genom både EADRCC och ERCC prioriterar Sverige att ge stöd genom det senare. När Sverige begär stöd i händelse av katastrofer görs detta i första hand genom den nordiska kretsen och genom EU eller FN snarare än Nato, även om EADRCC informeras om vilket stöd som begärs eller lämnas.

2.4.3 Planeringsgrupperna

Inom Nato CEP finns fyra planeringsgrupper samt undergrupper, vilka verkar inom områdena *civilskydd* (Civil Protection Group – CPG), *transport* (Transport Group – TG), *hälsa, jordbruk och livsmedel* (Joint Health, Agriculture and Food Group – JHAFG) samt *industriella resurser och kommunikation* (Industrial Resources and Communications Services Group – IRC SG).



MSB företräder Sverige i planeringsgrupperna för civilskydd, industriella resurser och kommunikationer, samt i planeringsgruppen för transporter i frågor som rör luftburen medicinsk evakuering. Transportstyrelsen och Trafikverket i planeringsgruppen för transporter. Jordbruksverket, Livsmedelsverket och Socialstyrelsen i planeringsgruppen för hälsa, jordbruk och livsmedel. Sjöfartsverket har haft som uppdrag att företräda Sverige inom Nato CEP i planeringsgruppen för transport, men har enligt den senaste raminstruktionen endast en stödjande roll. Vid behov skall följande myndigheter kunna lämna stöd till deltagandet:

- Affärsverket svenska kraftnät
- Energimyndigheten
- Forsvarshögskolan
- Forsvarsmakten
- Kustbevakningen
- Post- och telestyrelsen

- Sjöfartsverket
- Statens veterinärmedicinska anstalt
- Strålsäkerhetsmyndigheten.

Planeringsgruppernas uppgift är att ge råd till CEPC, stödja Natos militära delar med metoder för att använda civila förmågor och resurser i militära insatser, samt att beskriva vad olika hot kan komma att innebära inom respektive sektor. Grupperna består av krisberedskapsexperten från regeringar, myndigheter, näringsliv och militära institutioner från de deltagande länderna. Arbetet bygger på deltagarnas olika erfarenheter inom krisberedskapsområdet och den tillgängliga kunskapen inom grupperna beskrivs som mångfacetterad och omfattande. Planeringsgrupperna inom CEP möts 1-3 gånger om året och sedan i olika konstellationer såsom permanenta och ad-hoc betonade arbetsgrupper.

Att samarbetet är öppet även för både medlemmar och partners innebär att forumen samlar företrädare från olika delar av världen. Utgångspunkter och synen på krisberedskap skiljer sig åt på många sätt. Södra och östra Europa uppges exempelvis ha ett mer politiserat och militärt förhållningssätt till kris- och katastrofhantering, medan norra och västra Europa har en mer civil utgångspunkt.

Flera av de ämnesområden som hanteras av planeringsgrupperna har även militära tillämpningar, såsom CBRN, informations- och energisäkerhet. CEP stödjer Natos militära delar, men det finns också militära funktioner och expertis som stödjer CEP och de deltagande länderna i samband med kriser.

2.4.3.1 Civilskydd

Planeringsgruppen för civilskydd med undergrupper arbetar inom områden som samhällsinformation, förberedelser och planering inför stora evenemang, arbetsfördelning i katastrofområden, tekniska aspekter av CBRN samt risk- och sårbarhetsanalyser kopplat till CBRN-händelser. Gruppen har bland annat skapat checklistor och icke-bindande riktlinjer samt utbildningsverksamhet. För länder med mindre utvecklad förmåga att hantera kriser har arbetet varit kunskapshöjande inom allt från detektion av farliga ämnen, vilken utrustning och materiel som behövs i olika situationer samt hur övningar kan utformas. Experter från gruppen har till exempel hjälpt Kosovos säkerhetsstyrkor att bygga upp förmåga att genomföra CBRN-insatser samt sök- och räddningsinsatser i bebyggelse.

Civilskydd
(MSB)

2.4.3.2 Transport

Planeringsgruppen för transport består av arbetsgrupperna för *civil luftfart*, *landtransport* och *oceansjöfart*. Grupperna skapar förutsättningar för att ge respektive ta emot stöd över landgränser vid kris och krig, bland annat genom att identifiera hinder och föreslå lösningar inom och i övergångar mellan olika transportslag. Både den svenska Försvarsmakten och Nato är i allt större utsträckning beroende av civila resurser för transport och logistik och en stor del av arbetet innebär stöd till logistikplaneringen för de militära insatser och försörjningen av fasta försvarsanläggningar i Europa. Med anledning av återtransporten av personal och utrustning från insatsen i Afghanistan har gruppens kompetens under senare tid varit frekvent efterfrågad inom Natos militära insatsplanering.

Civil luftfart
(Transportstyrelsen)

Landtransport
(Trafikverket)

Oceansjöfart

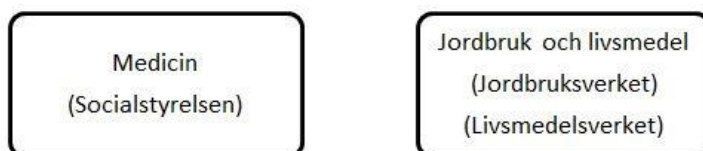
Arbetsgruppen för civil luftfart ser bland annat över medlems- och partnerländernas regelverk, tillståndsprövningar, tillsyn, lagrum och regler för den civila luftfarten och hur detta påverkar möjligheterna att ge stöd över landgränser. Gruppen tittar också på hot mot luftfarten såsom rymdväder, incidenter med farliga ämnen, pandemier och klimatförändringar, antagonistiska hot samt hur cyber-attacker påverkar luftfarten. Gruppen utvecklar även koncept för luftburen medicinsk evakuering, undsättning via luften, säkerhet vid flygplatser, val av flygplatser vid humanitära insatser samt hur nya flygplanstyper kan användas vid militära insatser. I samband med återtransporten av personal och utrustning från Afghanistan har gruppen bland annat diskuterat vilka faktorer inom den civila luftfarten som kan innebära begränsningar för den militära logistiken. Ett sådant exempel är leasing av civila flygplan för militära ändamål, vilket påverkar farkosternas status som civilt-, militärt- eller statsluftfartyg.

Arbetsgruppen för landtransport fokuserar på problem som kan uppstå inom och i övergångar mellan olika transportslag på landområdet. Till landtransporter räknas *väg* och *järnväg*, *kanalsjöfart* och *hamnar*. Transportsystemen är ofta underkastade nationella standarder vilket innebär både administrativa och tekniska problem vid exempelvis gränspassager. Exempel på *tekniska hinder* är olika spårvidder, lastprofiler, signalsystem och strömlinjer i kontaktledningar. *Administrativa hinder* utgörs av bland annat lagstiftning och rutiner för tullklarering. Mycket av arbetet kretsar kring transportinfrastruktur och svårigheter att genomföra specialtransporter, men gruppen genomför även studier och workshops inom järnvägssektorns utveckling samt kapacitets-, kostnads- och marknadsvärderingar inom landtransportområdet. Gruppen utvecklar även en databas med information om gränskorsningar runt om i världen, och har ett informellt samarbete med den internationella järnvägsunionen (Union Internationale des Chemins de fer – UIC). Gruppens insikter i möjligheten att använda civila och privata transportresurser för militärt bruk och i synnerhet för militära specialtransporter samt gruppens kunskaper om regioner, regelverk och optimering av transportlösningar efterfrågas inom Natos militära planering.

Arbetsgruppen oceansjöfart arbetar med att analysera tillgänglig transportkapacitet samt med skyddsmekanismer och krisberedskapssystem inom sjöfartssektorn. Gruppen utvärderar bland annat konsekvenser av störningar i det globala satellitpositioneringssystemet, cyber-attacker riktade mot navigationsinstrument liksom hur piratverksamhet påverkar sjöfarten. Gruppen arbetar nära Natos militära ”shipping center” och stödjer de militära insatserna och övningarna med exempelvis kostnadsberäkningar för strategisk sjötransport.

2.4.3.3 Hälsa, jordbruk och livsmedel

Inom planeringsgruppen för hälsa, jordbruk och livsmedel så företräder Jordbruksverket Sverige i frågor som rör livsmedelsproduktion och djurskydd medan Livsmedelsverket ansvarar för livsmedelshandling, dricksvatten och miljöfrågor på livsmedelsområdet. Socialstyrelsen ansvarar för frågor som rör hälso- och sjukvård. Enligt raminstruktionen ansvarar myndigheten även för frågor som rör socialtjänst, smittskydd och epidemiologi även om planeringsgruppen för närvarande inte bedriver något arbete inom dessa områden.



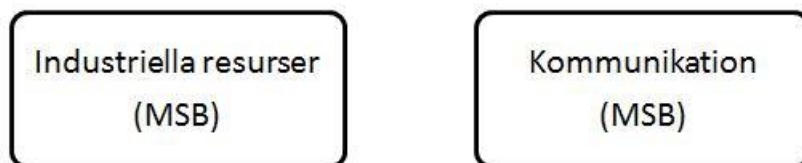
Arbetsgruppen för medicin arbetar bland annat med geopolitiska konsekvenser av allvarliga sjukdomar och som kan spridas mellan djur och människor (zoonoser och epizootier), hälsoaspekter i återuppbyggnadsinsatser, hur civila och militära resurser kan användas vid luftburen medicinsk evakuering, katastrofmedicin och telemedicin (vård på distans) i krissituationer. Natos militära delar efterfrågar stöd med analys av medicinska aspekter i samband med insatser samt resursinventeringar inom medlemsländerna.

Gruppens deltagare anser snarare att stöd främst ska lämnas om medicinska frågor vid civil-militär samverkan i kriser och katastrofer. Inom ramen för planeringsgruppens arbete så tar gruppen fram utbildningar och genomför seminarier vilket skapar förutsättningar för kunskapsöverföring mellan de deltagande länderna. Det finns för Sveriges del inga andra forum än Nato CEP som fokuserar på civil-militära och internationella aspekter av medicinska frågor.

Arbetsgruppen för jordbruk och livsmedel arbetar med hot och risker inom jordbruks-, vatten- och livsmedelskedjan. Exempelvis hur klimatförändringar, CBRN-händelser och störningar i kritisk infrastruktur påverkar livsmedelssektorn. Gruppen genomför också omvärldsbevakning och studier inom smittspridning av djur- och människoburna sjukdomar, samt vilka möjligheter länderna har att bekämpa dessa. Dessutom studeras vilka konsekvenser resursbrist inom jordbruks- och livsmedelssektorn kan få för social och politisk stabilitet samt hur kriser och katastrofer påverkar jordbruks- och livsmedelsförsörjningen. Arbetet bedrivs bland annat genom övningar, seminarier, utveckling av handböcker och checklistor samt genom tillhandahållande av expertis. Gruppen har på också tagit fram ett tankepapper om hur öknar och torra områden påverkar regional stabilitet, hur energibrist kan påverka jordbrukssektorn samt hur bio-massa kan användas för andra ändamål än livsmedelsproduktion. Gruppen stödjer också stabiliserings- och återuppbyggnadsinsatser inom ramen för en allomfattande ansats.

2.4.3.4 Industriella resurser och kommunikation

Planeringsgruppen för industriella resurser och kommunikation består av två arbetsgrupper och MSB företräder Sverige i båda.



Arbetsgruppen för industriella resurser arbetar med skydd av samhällsviktig verksamhet, samhällsviktig infrastruktur samt inom energiområdet. Med samhällsviktig verksamhet avses både de råvaror och resurser som industrin behöver, samt de produkter samhället behöver från industrin. Privat-offentlig samverkan är en viktig del av arbetet, liksom kartläggning av varuflöden och hot mot gränsöverskridande handel. Inom kritisk infrastruktur arbetar gruppen bland annat med säkerhet vid dammar och kraftverk. Inom energisäkerhetsområdet har gruppen arbetat med sårbarheter inom pipelinesystem, nätverk och noder inom energiinfrastrukturen samt hur energi skall prioriteras vid kris och katastrofer. Gruppen har ett nära samarbete med Natos militära delar och arbetar tillsammans med Natos avdelning för nya hot (Emerging Security Challenges Division) med att minska militärens energiberoende vid insatser.

Arbetsgruppen för kommunikation arbetar med informationskommunikation, informationssäkerhet samt beroenden och sårbarheter inom kommunikationsområdet. Exempel på frågor som berörs är på vilket sätt störningar i satellitnavigering, trafikledning och signalsystem kan påverka transportsektorn, konsekvenser av föråldrad kommunikationsinfrastruktur samt kriskommunikation i samband med katastrofer. Arbetsgruppen arbetar bland annat med att ta fram "best practice", genomföra seminarier samt att utarbetar standarder för hantering av incidenter inom informationssäkerhetsområdet. Förutom inom CEP så ingår informationssäkerhet även i Natos utvecklade cyberförsvarspolicy (Enhanced Cyber Policy), vilken antogs i samband med toppmötet i Wales. Ämnet hanteras även inom den operativa militära verksamheten och övningarna där Natos utgångspunkt för informationssäkerhet är militärens behov av att skydda sin information och den tekniska informationsinfrastrukturen.

2.5 Resultat

2.5.1 Kunskap och erfarenheter

Vad och hur mycket som görs och produceras genom planeringsgrupperna varierar. Även myndigheternas uppfattning om värdet av deltagandet skiljer sig åt. Den gemensamma nämnaren hos Sveriges representanter i Nato CEP är att de betonar värdet av och möjligheterna till erfarenhetsutbyten på krisberedskapsområdet. Forumet samlar experter från en bred krets av länder vilket ger insyn i hur både lik- och oliksinade använder och samordnar sina krisberedskapsresurser samt arbetar med civilt försvar. Dessutom ger arbetet tillgång till experter och erfarenheter inom Natos militära struktur. I vissa arbetsgrupper uppges Sverige mycket att lära, medan det inom andra områden är vi som bidrar med expertkunskap.

Arbetet inom CEP har dels en strategisk dimension genom fokus på lagrum, policy och nationella regelverk och dels en mer handgriplig och praktisk dimension genom utarbetandet av rutiner och checklistor samt spridning av goda och dåliga exempel på krishantering. Förståelsen för både strategiska och praktiska hinder underlättar möjligheterna att både ge och ta emot stöd i samband med kris.

Krisberedskap är ett perspektiv som hanteras inom ramen för myndigheternas dagliga verksamhet utifrån deras nationella ansvarsområden, och deltagandet uppges ge nya tankar och perspektiv till detta arbete. De större fältövningarna som organiseras genom EADRC ger insyn i systemsvagheter och vad som kan göras bättre inom olika områden av krisberedskapssystemet. Deltagande i övningar såsom ”Cyber Coalition” ger insyn i vilka verktyg för informationssäkerhetsfrågor som andra länder använder, något som ger idéer och uppslag till hur motsvarande arbete kan bedrivas nationellt. I vissa fall arbetar den som företräder i Nato CEP nära myndighetens krisberedskapssamordnare, vilken i sin tur samverkar nationellt med MSB i krisberedskapsfrågor. En myndighetsföreträdare beskriver dock att deltagandet inom CEP förvisso ger tillgång till mycket kunskaper, men att det saknas rutiner för hur detta ska återföras till myndighetens eget krisberedskapsarbete.

2.5.2 Nätverk och bilaterala samarbeten

Genom Nato CEP blir vi delaktiga i en internationell gemenskap inom krisberedskapsområdet. Deltagarna får insikt i vem och vilka som har relevanta kunskaper och erfarenheter, vilket är en förutsättning för att kunna ge eller ta emot stöd i händelse av kris och är något som stärker både Sveriges och andra länder krisberedskap. Genom nätverken finns också möjligheter att bygga fördjupade bilaterala samarbeten med länder som har kunskaper som är särskilt intressanta. Sverige har bland annat inlett närmare samarbeten med USA och Kanada. Ett visst kunskapsutbyte har även skett med Polen inom området skydd av samhällsviktig verksamhet.

Flera av respondenterna lyfter fram att samarbetet genom Nato CEP har stärkt nationella nätverk på krisberedskapsområdet. Socialstyrelsen, Jordbruksverket och Livsmedelsverket har börjat samverka kring frågor som rör större händelser och kriser inom hälso-, jordbruks- och livsmedelssektorn. Samarbetet uppges även ha stärkt relationen mellan Försvarsmakten och MSB. Däremot efterfrågas en starkare koppling mellan planeringsgruppernas verksamhet och nationella forum såsom arbetet inom samverkansområden.

2.5.3 Insyn i Nato

Även om Sverige i egenskap av partnerland inte får ta del av all verksamhet inom Nato CEP så beskrivs forumet ändå som den för partnerländer öppnaste delen av Nato. Genom samarbetet ges insyn i hur alliansen resonerar och inriktar delar av sitt arbete. I vissa fall

fungerar deltagandet som ”dörröppnare” mot de militära och för partnerländer stängda delarna av Nato, vilket är en funktion som gynnat både Regeringskansliet och Försvarsmakten.

3 Analys

3.1 Målrelevans

Målsättningarna för deltagandet i Nato CEP är otydliga och fokuserar i första hand på deltagandets försvars- och säkerhetspolitiska dimension. Deltagandet bygger för Sveriges del på ansvarsprincipen, vilket förutsätter inriktning och engagemang från ansvariga departement och myndigheter. Det saknas styrning för hur arbetet ska omsättas till stärkt nationell krisberedskap inklusive civilt försvar.

Som framgår av tidigare kapitel så bygger deltagande inom Nato CEP på samma syften och mål som Sveriges övriga civila internationella fredsfrämjande, förtroendeskapande och humanitära verksamhet d.v.s. att stärka den svenska förmågan att hantera nationella kriser, bidra till att skapa ökad säkerhet i vår omvärld samt att ha förmågan att hjälpa människor i nöd. Ambitionsnivån är således att *bidra*, inte att deltagandet i Nato CEP ensamt skall uppfylla dessa mål.

Raminstruktionen anger ett antal inriktningar för deltagandet, men med undantag för styrningen att samarbetet skall utnyttja möjligheten att förbättra svensk myndighetssamverkan så fokuserar instruktionen i första hand på deltagandets utrikes- och säkerhetspolitiska dimensionen. Samarbetet skall stärka den svenska förmågan att hantera nationella kriser, men det saknas styrningar för *hur* deltagandet ska omsättas till stärkt krisberedskap liksom eventuell ambitionsnivå att stärka Sveriges civila försvar. Raminstruktionen anger att arbete som innebär stöd till Försvarsmaktens engagemang i Nato-ledda insatser skall prioriteras, men anger ingen ambitionsnivå för detta stöd eller om det skall finnas någon särskild finansieringsmekanism för detta.

Målsättningarna för Sveriges deltagande i Nato CEP är varken mätbara, specifika eller tidsbundna. Det är i många fall varken möjligt eller önskvärt att sätta specifika mål för offentlig verksamhet, men otydliga målsättningar som i första hand fokuserar på strategiska vinster med samarbetet försvårar möjligheterna att styra och samordna deltagandet för att stärka Sveriges krisberedskap. Deltagande inom Nato CEP kan anses bygga på ansvarsprincipen, vilket förutsätter att myndighetsledningar och departement ger inriktning inom respektive sektor och allokera resurser för deltagandet. Otydliga målsättningar samt att myndigheternas företrädare, myndighetsledningar och ansvariga departement har olika uppfattningar om deltagandets värde innebär en risk för att den nationella ambitionen för deltagande inom Nato CEP inte upprätthålls.

3.2 Måluppfyllelse

Att målen för Sveriges deltagande i Nato CEP är otydliga gör det svårt att mäta graden av måluppfyllnad. Deltagandet bidrar till att uppfylla målen för Sveriges civila internationella fredsfrämjande, förtroendeskapande och humanitära verksamhet.

Huruvida Sveriges förmåga att *hantera nationella kriser* stärks av samarbetet beror på i vilken utsträckning deltagande myndigheter samt ansvariga departement väljer att omsätta resultaten från Nato CEP i sin egen verksamhet, vilket tycks variera. Vissa myndigheter ser en direkt effekt av samarbetet genom tillgången till andra länders erfarenheter, expertis, koncept och policy. Andra har svårare att se en koppling till den nationella verksamhet och myndigheternas krisberedskapsarbete. En av de mer konkreta vinsterna för Sveriges krisberedskap är att det stärker nationella nätverk och myndighetssamverkan.

Sveriges möjligheter att *öka säkerheten i vår omvärld* samt vår förmåga att *hjälpa människor i nöd* är möjligen inte direkt kopplad till deltagandet inom Nato CEP. Insikten i andra länders krisberedskapssystem, arbete med att identifiera och undanröja både strategiska och praktiska hinder för insatser över landgränser samt deltagande i den

övningsverksamhet som bedrivs genom EADRCC kan dock anses öka Sveriges möjligheter att både ge och ta emot stöd vid kris. Det senare bidrar till att öka säkerheten i vår omvärld och vår förmåga att hjälpa människor i nöd.

3.3 Genomslag

Deltagandet i Nato CEP medför både strategiska och praktiska vinster. Det främsta mervärdet är tillgången till kunskap och erfarenheter från en bred krets av länder, samt att det stärker nationella nätverk för myndighetssamverkan. Det tycks finnas en outnyttjad möjlighet att omsätta arbetet för att stärka Sveriges civila försvar.

Ur Sveriges perspektiv är de *praktiska* vinsterna av samarbetet framförallt tillgången till kunskap och erfarenheter inom krisberedskapsområdet. Genom deltagandet får myndigheterna tillgång till seminarier, utbildningar, övningar, koncept, policy och ”best practice” samt tillgång till krisberedskapsexperter från en bred krets av länder med olika förutsättningar och politiska system. Det senare innebär en möjlighet att bygga bilaterala samarbeten med länder som har kunskap inom områden som är särskilt viktiga för Sverige.

De *strategiska* vinsterna av samarbetet är framförallt insynen i Natos verksamhet. CEP tycks inom vissa områden kunna fungera som dörröppnare till de militära och mer slutna delarna av alliansens verksamhet. Detta gäller i synnerhet på informations- och energisäkerhetsområdet samt för skydd mot effekterna av CBRN-händelser. Andra strategiska vinster är mer svårsmåbara såsom främjande av den transatlantiska länken eller den ”goodwill” som Sverige kan tänkas få genom att vi delar med oss av vår kunskap och våra erfarenheter. Det går inte heller att bortse från att det kan finnas säkerhetspolitiska vinster med att samla länder som i andra sammanhang betraktar varandra som motståndare.

Även om Nato CEP erbjuder mycket kunskap inom olika aspekter av krisberedskap tycks omsättningen av kunskaperna inom det svenska krisberedskapssystemet ha brister. Myndigheterna arbetar i stor utsträckning inom sina egna sektorer och inom respektive planeringsgrupp. Kopplingen mot nationella strukturer såsom exempelvis arbetet inom samverkansområden enligt förordningen (2006:942) tycks vara svag.

Medan Natos fokus för CEP i stor utsträckning är stödet till militära insatser och totalförsvarsplanering, kan Sveriges inriktning under senare år beskrivas som det omvända. Fokus har legat på förmågan att hantera civila kriser och att deltagande i internationella insatser, medan planeringen inför höjd beredskap varit lågt prioriterat. Mycket av verksamheten inom Nato CEP rör hur samhället stödjer försvarsansträngningar och hur krigets effekter på samhället kan begränsas, varför det tycks finnas möjligheter att omsätta deltagandet inom Nato CEP för att stärka Sveriges civila försvar.

3.4 Resurseffektivitet

Kostnaderna för deltagandet är begränsade, men vinsterna behöver tydliggöras. Den breda kretsen av länder, samarbetets fokus på krisberedskapsfrågor, den civil-militär dimension och samarbetets begränsade politiska laddning särskiljer Nato CEP från krisberedskapsarbetet inom EU.

För vissa av myndigheterna genererar arbetet ett mervärde som väl motiverar kostnaderna för deltagandet. I andra fall är den direkta kopplingen till myndigheternas verksamhet mindre tydlig och flera av de deltagande myndigheterna har ett avgränsat nationellt sektorsansvar som inte alltid sammanfaller med verksamheten i de arbetsgrupper de är engagerade i. Att myndigheterna trots detta skall bekosta deltagandet med egna medel kan vara en förklaring till det emellanåt sviktande engagemanget. Sjöfartsverket har lämnat arbetet inom CEP trots att myndigheten 2010 betonade det strategiska värdet av deltagandet, vilket belyser den potentiella konflikt som kan finnas mellan strategiska målsättningar och ett deltagande som bygger på ansvarsprincipen.

Risken för duplicering mellan det arbete som bedrivs inom Nato CEP och det arbete som bedrivs inom EU på krisberedskapsområdet tycks begränsad. Även om det finns en sådan risk, beskriver flera av respondenterna att forumen snarare kompletterar än konkurrerar med varandra.

Att genomföra större övningar kan vara mycket kostsamt. Deltagandet i övningsverksamheten inom Nato CEP ger möjlighet att på ett kostnadseffektivt sätt identifiera systemsvagheter och ta del av erfarenheter som även kan vara tillämpliga för svenska förhållanden.

4 Slutsatser

Samarbetet inom Nato CEP kan tillföra både strategiska och praktiska vinster för Sveriges krisberedskap, men målen för deltagandet kan bli tydligare liksom kopplingen mot nationella strukturer för krisberedskap och civilt försvar.

Möjligheten till erfarenhetsutbyte med krisberedskapsexperten från en bred krets av länder är det främsta mervärdet med deltagandet inom Nato CEP. Genom utbildningar, övningar, studier, icke-bindande riktlinjer och policy ges insyn i hur andra länder arbetar med av olika aspekter av krisberedskap. Samarbetet ger även insyn i Natos verksamhet och utveckling, och fungerar under vissa förutsättningar som dörröppnare till verksamheter inom Nato som annars är förbehållet medlemmar. Deltagandet i större övningar ger möjligheter att på ett kostnadseffektivt sätt få insyn i systemsvagheter och att ta del av erfarenheter som även är tillämpliga i svenska förhållanden. Den breda kretsen av länder, dess fokus på krisberedskap, den civil-militära dimensionen och samt samarbetets begränsade politiska laddning särskiljer Nato CEP från exempelvis samarbetet inom EU och risken för duplicering av organisationernas arbete beskrivs som begränsad.

I vilken utsträckning deltagandet stärker Sveriges krisberedskap beror på hur de myndigheter som representerar Sverige i samarbetet väljer att omsätta arbetet inom sina respektive ansvarsområden. Vissa myndigheter ser direkta mervärden av samarbetet, medan andra anser att det ligger långt från deras dagliga nationella verksamhet. En av de mer konkreta vinsterna för Sveriges krisberedskap är att samarbetet stärker nationella nätverk för myndighetssamverkan. Det tycks finnas en potential att i högre grad än idag omsätta deltagandet för att stärka Sveriges krisberedskap och i synnerhet det civila försvaret.

Det saknas specifika, mätbara och tidsbundna mål för Sveriges deltagande inom Nato CEP. Deltagandet bygger på ansvarsprincipen, vilket förutsätter inriktning och engagemang från myndigheter och ansvariga departement. Otydliga mål, att deltagandet är beroende av personligt engagemang samt att myndighetsföreträdare, myndighetsledningar och departement har olika uppfattningar om samarbetets värde, gör att den nationella ambitionsnivån inom Nato CEP är sårbar.

Referenser

Skriftliga källor

Gudmundsson, Ulla (2000). *Nato i närbild*. Studentlitteratur.

NATO (2010). *Strategic Concept – for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. Antagen vid Natos toppmöte i Lissabon 19-20 november 2010.

NATO (2010). *Senior Civil Emergency Planning Committee in EAPC format – working programs for planning boards and committees for 2010-2013*. Document EAPC(SCEPC)D(2010)0004. 7:e maj 2010.

NATO (2013). *Civil Emergency Planning Committee (CEPC) in EAPC format – 2014-2015 CEPC work program in EAPC format*. Working paper AC/98(EAPC)WP(2013)0003.

NATO (2013). *Civil Emergency Planning Committee (CEPC) civil protection group (CPG), transport group (TG), joint health, agriculture and food group (JHAFG), industrial resources and communications services group (IRCSG) in EAPC format – Overview provided by the Co-Chairs of their respective planning groups' initiatives and activities*.

Regeringen (2004). *Regeringens proposition 2004/05:5 Vårt framtida försvar*. 23:e september 2004. Stockholm.

Regeringen (2005). *Regeringens proposition 2005/06:133 Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle*. 16:e mars 2006. Harpsund.

Regeringen (2006). *Förordning om krisberedskap och höjd beredskap 2006:942*. Svensk författningssamling. 14:e juni 2006.

Regeringen (2011). *Begäran om underlag: Svenska myndigheters arbete inom Natos civila krisberedskapsarbete*. Fö 2010/1190/SSK. Ad acta 2011-12-19.

Regeringen (2013). *Raminstruktion för det civila krisberedskapsarbetet inom Nato*. Fö 2013/2298/SSK.

Regeringen (2014). *Regeringens proposition 2013/14:144 Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling*. 13:e mars 2014. Stockholm.

Intervjuer

Bogefeldt Darlin Sara, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*

Brådenmark Peter, *Livsmedelsverket*

Carlstedt Johan, *Socialstyrelsen*

Eklund Anders, *Regeringskansliet*

Fossto Lars-Henrik, *Transportstyrelsen*

Göthe Christer, *Försvarsmakten*

Johansson Roy, *Försvarsmakten*

Jonason Tobias, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*

Jonsson Olle, *Regeringskansliet*

Keremidis Haralampos, *Jordbruksverket*

Rosander Tobias, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*

Sandhill Erik, *Trafikverket*

Tiselius Carl, *Försvarmakten*

Åstrand Karlsson Torbjörn, *Regeringskansliet*

Bilaga



Försvarsdepartementet

Instruktion

2013-12-19

Bilaga till protokoll vid
regeringssammanträde
2013-12-19, nr 31

Raminstruktion för det civila krisberedskapsarbetet inom Nato

1. Inledning

Denna raminstruktion gäller för berörda departement inom Regeringskansliet, berörda myndigheter samt övriga som representerar Sverige inom Natos/Euroatlantiska partnerskapsrådets (EAPR:s¹) samarbeten, inklusive Partnerskap för fred-samarbetet (PFF²), inom området civil krisberedskap (eng. *Civil Emergency Planning*, CEP). Raminstruktionen ska ligga till grund för och komplettera de övergripande inriktningar och prioriteringar som regeringen beslutar om i Sveriges individuella partnerskapsprogram (IPP), deltagande i Natos Planning and Review Process (PARP) och andra relevanta processer. Denna raminstruktion är ett komplement till berörda myndigheters instruktioner angående de bestämmelser om krisberedskapsansvaret som regleras i förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

2. Grundhållning

Internationella kontakter och samarbeten blir allt viktigare i en globaliserad och föränderlig värld. Sverige bygger säkerhet tillsammans med andra. Sverige har ett nära och brett samarbete med Nato i egenskap av partnerland.

Regeringen har fastslagit att internationell verksamhet på krisberedskapsområdet för svenskt vidkommande syftar till:

- att stärka den svenska förmågan att hantera nationella kriser,
- att bidra till att skapa ökad säkerhet i vår omvärld samt
- att ha förmåga att hjälpa människor i nöd (prop. 2004/05:5 samt prop. 2005/06:133).

Det svenska krisberedskapsarbetet som bedrivs inom samarbetsramen för Nato/EAPR/PFF ska utgå från dessa syften.

3. Förutsättningar inom Nato

Nato har definierat fem roller för CEP³:

- Civilt stöd till Natos artikel 5-operationer (d.v.s. den kollektiva försvarsklausulen).⁴

¹ EAPR är samarbetsforumet för de 28 allierade medlemsstaterna i Nato och de 22 s.k. partnerskapsländerna, däribland Sverige.

² PFF är ett program för bilaterala samarbeten mellan Nato och enskilda partnerskapsländer vilket kompletteras av gemensamma EAPR-aktiviteter.

³ De fem rollerna för CEP fastställdes av det Nordatlantiska rådet (eng. *North Atlantic Council*, NAC) år 2000.

- Stöd till krishanteringsoperationer (ej artikel 5-operationer).
- Stöd till nationer under civila kriser.
- Stöd till nationer för skydd av civilbefolkningen mot effekter av massförstörelsevapen.
- Samarbete med partnerskapsländer.

Natos strategiska koncept, som antogs i Lissabon 2010, betonar vikten av att Nato även arbetar med civila frågor. Civil-militär samverkan är genomgående ett viktigt mål i det strategiska konceptet och ett prioriterat arbete inom Nato. Utöver det befintliga krisberedskapsarbetet inom CEP vill Nato skapa en civil förmåga att kunna agera före, under och efter en kris. Nato vill utveckla möjligheten att samverka med civila aktörer och vid behov självständigt planera och genomföra civila aktiviteter. Vidare framhålls s.k. nya hot (eng. *Emerging Security Challenges*) i det strategiska konceptet.

3.1. Kommittéstruktur

Civil Emergency Planning Committee är Natos högsta organ för civila krisberedskapsfrågor. Kommittén lyder under det Nordatlantiska rådet (*North Atlantic Council*, NAC) och har huvudsakligen en policyinriktande och rådgivande funktion. Under CEPC finns fyra planeringsgrupper med ansvar för olika sakområden inom den civila krisberedskapen:

- Planeringsgruppen för civilskyddsfrågor (eng. *Civil Protection Group*, CPG).
- Planeringsgruppen för transportfrågor (eng. *Transport Group*, TG).
- Planeringsgruppen för hälsa, jordbruks- och livsmedelsfrågor (eng. *Joint Health, Agriculture and Food Group*, JHAFG).
- Planeringsgruppen för industriella resurser och kommunikation (eng. *Industrial Resources and Communications Services Group*, IRCSG).

4. Svensk representation

4.1. Civil Emergency Planning Committee

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) representerar Sverige vid CEPC-möten i plenarformat. Sveriges delegation vid Nato i Bryssel representerar Sverige vid CEPC-möten i permanentformat.

4.2. Planeringsgrupper

Följande myndigheter är utsedda att representera Sverige i Natos planeringsgrupper för civil krisberedskap:

- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap representerar Sverige i planeringsgruppen för civilskyddsfrågor.
- Transportstyrelsen, Trafikverket och MSB representerar Sverige i planeringsgruppen för transportfrågor. I gruppens arbete är Transportstyrelsens ansvar begränsat till frågor rörande regler och tillstånd inom transportområdet, Trafikverkets till frågor rörande transportinfrastruktur och MSB:s till frågor som rör flygmedicinsk evakuering.
- Socialstyrelsen, Jordbruksverket och Livsmedelsverket representerar Sverige i planeringsgruppen för hälsa, jordbruks- och livsmedelsfrågor. I gruppens arbete är

⁴ Artikel 5 i Atlantpakten fastslår att om en eller flera allierade utsätts för ett väpnat angrepp ska detta betraktas som ett angrepp på hela alliansen. Övriga allierade ska därför vid en sådan händelse vidta åtgärder för att stödja den eller de allierade som drabbats.

Socialstyrelsens ansvar begränsat till frågor rörande hälso- och sjukvård, socialtjänst, hälsoskydd, smittskydd och epidemiologi, Jordbruksverkets till livsmedelsproduktion och djurskydd samt Livsmedelsverkets till livsmedelshantering, miljöfrågor på livsmedelsområdet och frågor rörande dricksvatten.

- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap representerar Sverige i planeringsgruppen för industriella resurser och kommunikation.

Dessa myndigheter ska vara ordinarie representanter för Sverige inom de olika planeringsgrupperna. Myndigheterna med representationsansvar kan dock i detta arbete komma att behöva stöd även av andra myndigheter. Vid följande myndigheter ska särskilda kontaktpersoner finnas utsedda för detta ändamål: Affärsverket svenska kraftnät, Energimyndigheten, Försvarshögskolan, Försvarsmakten, Kustbevakningen, Post- och telestyrelsen, Sjöfartsverket, Statens veterinärmedicinska anstalt och Strålsäkerhetsmyndigheten.

Vid förändringar i den civila kommittéstrukturen ska den svenska representationen ses över.

4.3. Övrig representation

Anmälan av svenska representanter till CEPC:s expertpool och till eventuella andra befattningar inom Natos civila krisberedskapsarbete ska ske genom Försvarsdepartementet, efter samråd med berörda sakdepartement och myndigheter. Anmälningar till expertpoolen går via MSB, som samordnar dessa.

5. Inriktning för svenskt deltagande i Nato CEP

5.1. Övergripande inriktning

Sveriges deltagande i Natos civila krisberedskapsarbete utgår ifrån syftena med internationellt arbete på krisberedskapsområdet. Inom de områden där berörda departement och myndigheter gör bedömningen att arbetet inom Nato utgör ett mervärde för svensk krisberedskap ska Sverige vara aktivt och utnyttja möjligheterna att genom erfarenhetsutbyte och på andra sätt uppnå syftena med internationell verksamhet inom krisberedskapsområdet. För att kunna åstadkomma detta ska utvecklingen inom samtliga planeringsgrupper noggrant bevakas av de myndigheter som är utsedda att representera Sverige i dessa.

Sverige ska också inom Nato CEP prioritera arbete som innebär stöd för svenska Försvarsmaktens engagemang i Natoleda insatser, exempelvis gällande logistik och transport. I det fall någon myndighet inom ramen för Nato CEP särskilt engagerar sig i arbete av sådant slag ska man löpande samverka med Försvarsmakten angående detta.

Härutöver ska följande principer vara vägledande för Sveriges deltagande i Natos civila krisberedskapsarbete:

- Sverige ska aktivt bidra till att främja och utveckla Natos partnerskapssamarbete. Deltagandet i partnerskapssamarbetet, inklusive dess civila dimension, syftar bl.a. till att stärka Sveriges sammantagna förmåga till krisberedskap och krishantering nationellt, i närområdet och utanför närområdet.
- Sverige ska verka för att tydliga målsättningar och planer utarbetas för arbetet inom Nato CEP och att koppling till motsvarande arbete inom EU och övriga internationella organisationer eftersträvas, så att respektive verksamhet inte är konkurrerande eller onödigt duplicerande samt att synergier uppnås.
- Sverige ska verka för ökad samverkan och koordinering mellan Nato och EU samt mellan Nato och andra internationella organisationer, som FN, när aktörerna

verkar i samma område t.ex. i samband med en storskalig katastrof. Sverige ska vidare verka för att FN:s samordnande roll vid katastrofer utanför EU, riktlinjerna för användandet av civila och militära resurser vid katastrofinsatser⁵ och riktlinjerna för användandet av civila och militära resurser i komplexa kriser⁶ beaktas.

- Sverige ska inom Natos civila krisberedskapsarbete utnyttja den civil-militära dimensionen i de fall man bedömer att detta kan bidra till att utveckla svenska myndigheters förmåga till civil-militär samverkan. I de fall någon myndighet inom ramen för Nato CEP särskilt engagerar sig i arbete av sådant slag ska man löpande samverka med Forsvarsmakten angående detta.
- Sverige ska inom Nato/EAPR/PFF värna och ytterligare främja det transatlantiska samarbetet. Det är av stor strategisk betydelse att vidmakthålla USA:s intresse för samarbete med Europa.
- Sverige ska inom Nato/EAPR/PFF främja nordiskt samarbete. Detta gäller särskilt då arbetet inom Nato kan bidra till att utveckla det nordiska samarbetet inom Haga-deklarationen och andra nordiska samarbetsinitiativ.
- De inriktningar och aktiviteter som har fått svenskt stöd i CEPC ska stödjas av de svenska representanterna i de underliggande planeringsgrupperna.

5.2. Prioriterade områden

Arbete inom följande områden ska, inom samtliga planeringsgrupper och andra relevanta möteskonstellationer, särskilt prioriteras:

Informationssäkerhet⁷

Sverige ska, inom det civila krisberedskapsarbetet i Nato och inom samarbeten mellan Nato och EU på detta område, prioritera medverkan i samarbeten, övningar och initiativ inom informationssäkerhetsområdet.

Hot- och risker med massförstörelsevapen och farliga ämnen

Sverige ska inom det civila krisberedskapsarbetet i Nato prioritera deltagande i Natos arbete med att förebygga och förhindra utveckling av massförstörelsevapen samt i arbetet med att utveckla skydd mot kemiska, biologiska, radiologiska eller nukleära ämnen och med att mildra konsekvenserna för samhället av händelser som involverar sådana ämnen (eng. *NATO's Comprehensive, Strategic-Level Policy for Preventing the Proliferation of Weapons of Mass Destruction, WMD, and Defending against Chemical, Biological, Radiological and Nuclear (CBRN) Threats*).

Övning och utbildning

- Sverige ska särskilt bejaka möjligheterna till gemensam utbildning och övning inom Nato/EAPR/PFF. Inför och vid deltagande i övningar ska aktuella säkerhetsarrangemang särskilt beaktas.
- Sverige ska ge stöd åt civila perspektiv inom ramen för Nato/EAPR:s civila och militära övnings- och utbildningsprogram för att utveckla och stärka såväl svensk nationell förmåga som den samlade krishanteringsförmågan inom Nato.
- Sverige ska verka för utveckling av kvalificerade övnings- och utbildningstillfällen för svensk personal. I detta ska Sverige främja att flera

⁵ Oslo Guidelines – Guidelines On The Use of Military and Civil Defence Assets In International Disaster Relief (uppdaterad November 2006, reviderad November 2007).

⁶ MCDA – Guidelines on The Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies (2003).

⁷ Inom Nato används begreppet *cyber defence* eller *cyber security*.

mindre omfattande övningar, t.ex. table top-övningar, arrangeras, som komplement till den omfattande årliga övningen inom ramen för Natos koordineringscenter för assistans vid katastrofer (eng. *Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre*, EADRCC). Sverige bör också verka för att övningarna är av olika karaktär och efterfrågade bland flertalet EAPR-länder för att på så vis främja deltagandet i övningarna samt att övningsplaneringen utgår ifrån ett förmågeperspektiv.

Luftburen medicinsk evakuering

Gällande arbete som rör luftburen medicinsk evakuering (eng. *Aeromedical Evacuation*, MEDEVAC) ska Sverige beakta det koncept som finns på nationell nivå, Svenska Nationella Ambulansflyget (SNAM), och möjligheter till samarbete kring frågor som rör luftburen medicinsk evakuering.

Nya hot och utmaningar

Sverige ska särskilt bevaka utvecklingen och utnyttja möjligheterna till erfarenhetsutbyte rörande utvecklingen i de områden som inom Nato betecknas som nya hot och utmaningar (eng. *Emerging Security Challenges*). Till området räknas i dagsläget bl.a. informationssäkerhet, energiförsörjning, terrorism och civila aspekter av robotförsvaret.

6. Styrning och samordning

Respektive sakdepartement ansvarar för verksamhet inom det egna området inom Natos civila krisberedskapsarbete. Försvarsdepartementet ansvarar, utöver detta, också för att inom Regeringskansliet samordna och informera om frågor rörande Nato CEP. Vid varje berört departement och myndighet ska det finnas en kontaktperson för Nato/EAPR/PFF-frågor.

Om behov av styrning och instruktion utanför denna raminstruktion föreligger, exempelvis inför möten i de olika planeringsgrupperna,

ska detta beredas i vanlig ordning, d.v.s. myndigheter rådgör med sina respektive departement. Gemensamberedda instruktioner äger företräde framför denna raminstruktion. Särskilda nya initiativ som myndigheter önskar ta inom Nato CEP ska alltid beredas med berört departement och Försvarsdepartementet.

Information i uppkomna ärenden, enligt ovanstående stycke, ska delges Försvarsdepartementet skriftligen. Frågor av tvärssektoriell karaktär ska särskilt beaktas av berört departement och behandlas i samverkan med Försvarsdepartementet.

Försvarsdepartementet ansvarar för att ta fram instruktioner för CEPC-möten och för att dessa gemensamberedds inom Regeringskansliet. Svenska Natodelegationen i Bryssel har ansvaret för åiterrapportering från CEPC-möten i permanentformat och MSB från möten i plenarformat.

De myndigheter som representerar Sverige i planeringsgrupperna ska rapportera till sina respektive departement och Försvarsdepartementet, Natodelegationen samt till MSB. Detta ska ske direkt efter genomförda möten. Enskilda experter, utan direkt koppling till annat sakdepartement och dess myndigheter, rapporterar till Försvarsdepartementet och till MSB.

Mottagande av officiella dokument på möten etc. innebär ett ansvar att sprida dessa till relevanta aktörer i Sverige med beaktande av relevanta säkerhetsklassificeringar och arkiveringsbestämmelser.

Kostnader för berörda myndigheters deltagande i arbete inom ramen för Nato CEP hanteras inom ramen för respektive myndighets ordinarie verksamhet.

6.1. Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps samordningsansvar

Enligt 18 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska myndigheten samordna deltagande för de svenska myndigheter som

bedriver verksamhet inom ramen för den civila krisberedskapsdelen inom Nato/Partnerskap för fred-samarbetet. I detta ansvar ligger att kontinuerligt sprida relevanta dokument och relevant information till de berörda myndigheterna.

Den löpande diskussionen kring hur de svenska myndigheternas deltagande i planeringsgruppernas arbete ska samordnas sker genom möten i en samverkansgrupp för Nato/EAPR/PFF-frågor. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska leda, utveckla och sammankalla till möten i denna samverkansgrupp. Gruppens möten bör, i största möjliga mån, hållas i anslutning till CEPC-möten i plenarformat. Dessa samverkansmöten bildar underlag till kommande svenska positioner inom olika sakområden, framförallt de tvärssektoriella.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska, med utgångspunkt i de arbetsprogram som tas fram för respektive planeringsgrupp, tillsammans med berörda myndigheter utarbeta förslag på inriktning för arbetet i respektive planeringsgrupp.

I MSB:s roll ligger också att förse Försvarsdepartementet med underlag, t.ex. underlag till instruktioner samt att hålla samman vissa anmälningar kopplade till de civila myndigheternas deltagande i Nato/EAPR/PFF-samarbetet. I MSB:s samordningsroll ingår vidare att i den omfattning som krävs stödja Nato-delegationen och Försvarsdepartementet vid möten i CEPC och andra relevanta möteskonstellationer samt vid övningar och andra särskilda händelser

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska upprätthålla en samlad bild av svenskt deltagande i övningsverksamheten inom ramen för det civila krisberedskapsarbetet inom Nato. Myndigheten ska vidare upprätthålla en förteckning över kontaktpersoner på samtliga myndigheter som ansvarar för att representera Sverige i planeringsgrupperna eller som utgör stödmyndigheter samt över de personer som ingår i expertpoolerna.

Försvarsdepartementet ska löpande informeras om MSB:s samordningsarbete.

FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.



FOI
Totalförsvarets forskningsinstitut
164 90 Stockholm

Tel: 08-55 50 30 00
Fax: 08-55 50 31 00

www.foi.se