



Svenska myndigheter – aktörer i EU

HANDLINGSPLAN FÖR FRAMTIDA KUNSKAPS-
UPPBYGGNAD OCH KOMPETENSUTVECKLING

Eva Hagström Frisell
Anna Utterström

KBM:S TEMASERIE | 2008:1



KRISBEREDSKAPS
MYNDIGHETEN

KBM:S TEMASERIE | 2008:1

Svenska myndigheter – aktörer i EU

HANDLINGSPLAN FÖR FRAMTIDA KUNSKAPS-
UPPBYGGNAD OCH KOMPETENSUTVECKLING

Eva Hagström Frisell och Anna Utterström

Titel: Svenska myndigheter – aktörer i EU

Handlingsplan för framtida kunskapsuppbyggnad och kompetensutveckling.

Utgiven av Krisberedskapsmyndigheten (KBM)

Omslagsfoto: Scanpix

Upplaga: 1 500 ex

ISSN: 1652-2915

ISBN: 978-91-85797-10-3

KBM:s dnr: 0255/2007

Grafisk form: AB Typoform

Tryck: Edita, Västerås 2008

Skriften kan erhållas kostnadsfritt från

Krisberedskapsmyndigheten, materielförvaltning.

E-post: bestallning@kbm-sema.se

Skriften kan laddas ned från Krisberedskapsmyndighetens webbplats

www.krisberedskapsmyndigheten.se

KBM:s temaserie 2008:1

Innehåll

KBM:s förord	5
Inledning	7
Bakgrund	7
Syfte	8
Disposition	8
Myndigheterna och EU:s krisberedskapsarbete	9
Myndigheternas deltagande i EU-arbetet	9
Sveriges ordförandeskap i EU hösten 2009	10
Viktiga sakfrågor i EU:s krisberedskapsarbete	12
Förslag till framtida kunskapsuppbyggnad	18
FOI	18
FHS	22
Förbättrade metoder för kunskapsspridning	24
På EU-nivå	24
På svensk nivå	25
Slutsatser	27

KBM:s förord

EU:s krisberedskapsarbete syftar till att bygga säkerhet och förbättra krishantering förmågan i Europa. Kunskapsuppbyggnad och kompetensutveckling är av central betydelse för att göra det möjligt för svenska myndigheter att förstå och påverka EU:s arbete. Det är angeläget att svenska myndigheter på ett strukturerat sätt förbereder sig inför 2009 års EU-ordförandeskap. Rollen som ordförandeland skapar en unik möjlighet att agera.

Sveriges förmåga att hantera kriser måste anpassas för att kunna möta utvecklingen på EU-nivå där sektorsövergripande processer blir allt vanligare. EU:s arbete utvecklas i snabb takt och har flera dimensioner. Det berör såväl hur statens som individens skydd ska främjas.

Vi måste fördjupa vår kunskap om de olika institutioner och processer

som håller på att ta form för att kunna bygga gemensamma förmågor. Då kan vi skapa en säkrare EU-gemenskap i en osäker och globaliserad omvärld.

Som stöd för detta arbete har Eva Hagström Frisell och Anna Utterström på Totalförsvarets forskningsinstitut på uppdrag av Krisberedskapsmyndigheten tagit fram och utvecklat denna handlingsplan för framtida kunskapsuppbyggnad och kompetensutveckling. Handlingsplanen publiceras även som en pdf-fil i en längre version på Krisberedskapsmyndighetens hemsida.

Krisberedskapsmyndigheten anser att ämnet är angeläget och att skriften bör kunna bidra med djupare insikter om kopplingarna mellan arbetet nationellt och på EU-nivå. Författarna svarar för innehållet i handlingsplanen.

Bengt Sundelius

Forskningschef

Krisberedskapsmyndigheten

Inledning

Bakgrund

De senaste åren har EU:s medlemsstater drabbats av flera allvarliga kriser med gränsöverskridande konsekvenser såsom terrordåd, översvämningar och fågelinfluensa. Som en följd av detta har EU:s krisberedskapsarbete intensifierats och efter hand har ett mer samlat europeiskt krishanteringssystem vuxit fram.

För Sverige innebär denna utveckling att det nationella krishanteringssystemet nu har en motsvarighet på EU-nivå att förhålla sig till. Myndigheterna i det svenska krishanteringssystemet får därmed en allt viktigare roll i EU-arbetet. Den kanske mest centrala uppgiften i detta sammanhang är att skapa förutsättningar för att anpassa det nationella krishanteringssystemet till det europeiska. Vidare måste myndigheterna kunna bidra med expertkunskap till rådsarbetet, driva svenska intressen i EU och delta aktivt i arbetet i olika kommittéer i Bryssel. Att svenska myndigheter är förhållandevis stora och departementen små

ökar behovet av aktiva och kunniga myndigheter som aktörer i EU.

Under de närmaste åren kommer särskilt två processer att påverka myndigheternas roll som aktörer i EU. Det handlar dels om det svenska ordförandeskapet i EU hösten 2009, dels om den pågående reformeringen av det svenska krishanteringssystemet. Inför ordförandeskapet kommer det att ställas högre krav på myndigheterna att delta i och påverka EU:s beslutsprocess. I det arbete med att reformera det svenska krishanteringssystemet som nu pågår, med utredningsförslag om en ny myndighet för samhällets krisberedskap respektive inrättandet av en krishanteringsfunktion i Regeringskansliet, måste de nya organisatoriska strukturerna utformas så att de är ändamålsenliga i relation till EU-arbetet.

För att myndigheterna ska kunna axla sin utökade roll i EU:s krisberedskapsarbete och stå förberedda inför kommande strategiskt viktiga processer behöver de kunskap om systemets olika beståndsdelar och dess nationella följder.

Syfte

Krisberedskapsmyndigheten (KBM) är en av de myndigheter som bär huvudansvaret för att bygga upp och sprida kunskap till stöd för aktörerna i det svenska krishanteringssystemet. Denna rapport har tagits fram för att KBM aktivt ska kunna påverka inom vilka områden som kunskap byggs upp inför det svenska ordförandeskapet i EU hösten 2009 och inför reformeringen av det svenska krishanteringssystemet.

Syftet med rapporten är att identifiera ämnesområden där det finns behov av kunskapsuppbyggnad och ge förslag på förbättrade metoder för kunskapspridning mellan forskare och myndigheter i det svenska krishanteringssystemet. Det samlade resultatet utgör en handlingsplan för framtida kunskapsuppbyggnad och kompetensutveckling.

Disposition

I kapitlet *Myndigheterna och EU:s krisberedskapsarbete* diskuteras inledningsvis myndigheternas deltagande i EU-arbetet med utgångspunkt i de intervjuer som gjorts inom ramen för projektet.

Därefter analyseras myndigheternas roll under det svenska ordförandeskapet i EU samt några viktiga sakfrågor relaterade till EU:s krisberedskapsarbete som kommer att påverka myndigheterna under de närmaste åren.

I kapitlet *Förslag till framtida kunskapsuppbyggnad* presenteras de ämnesområden som Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) och Försvarshögskolan (FHS) bedömer som viktiga att belysa i framtida studier och forskning. Dessa förslag tar sin utgångspunkt dels i de kunskapsbehov som myndigheterna själva identifierat, dels i de kunskapsbehov som identifierats utifrån en övergripande analys av hur myndigheterna kan komma att beröras av framtida strategiskt viktiga processer och sakfrågor.

Därefter behandlas i kapitlet *Förbättrade metoder för kunskapspridning* olika metoder varigenom kunskap kan förmedlas från analytiker och forskare till handläggare vid myndigheterna.

I det avslutande kapitlet, *Slutsatser*, diskuteras de generella insikter som bedöms vara särskilt viktiga att framhålla inför myndigheternas fortsatta EU-arbete.

Myndigheterna och EU:s krisberedskapsarbete

I dagsläget medverkar myndigheterna i det svenska krishanteringssystemet på olika sätt i EU:s krisberedskapsarbete. I detta kapitel analyseras dels myndigheternas deltagande i EU-arbetet, dels de strategiskt viktiga processer och saksfrågor som kommer att forma myndigheternas EU-relaterade krisberedskapsarbete under de närmaste åren.

Myndigheternas deltagande i EU-arbetet

En slutsats från de intervjuer med myndighetsrepresentanter som gjorts inom ramen för detta projekt är att myndigheternas deltagande i EU:s krisberedskapsarbete varierar från myndighet till myndighet. Hur mycket EU-arbete som bedrivs beror till stor del på verksamhetens karaktär. För myndigheter där krisberedskap är en del av kärnverksamheten och där krisberedskapsfrågor har transnationell karaktär tenderar EU-arbetet att vara omfattande. Detta gäller exempelvis myndigheter som arbetar med smittskydd eller kärnsäkerhet. För andra

myndigheter där krisberedskapsarbetet endast utgör en liten del av verksamheten eller i huvudsak är nationellt fokuserat är EU-arbetet mindre utvecklat. Detta gäller bland annat myndigheter som arbetar med energiförsörjning eller säkerhet i de ekonomiska systemen. En del myndigheter säger sig inte vara involverade i något EU-arbete relaterat till krisberedskap över huvud taget.

Vid intervjuerna hade många myndigheter dessutom svårt att i detta skede identifiera vilka EU-frågor relaterade till krisberedskap som kommer att vara viktiga under det svenska ordförandeskapet. Detta berodde i flera fall på att myndigheterna ännu inte hade påbörjat någon planering inför ordförandeskapet. Några myndigheter önskade i detta sammanhang ett klargörande från Regeringskansliet av vad som förväntas av dem under ordförandeskapet.

Svårigheterna med att identifiera framtida EU-frågor relaterade till krisberedskap kan även bero på att det saknas en effektiv samverkan mellan myndigheternas EU-funktioner och beredskapsfunktioner. EU-funktionerna

överblickar å ena sidan myndighetens EU-arbete och förmedlar inkommande information men saknar ofta kunskap om krisberedskap. Beredskapsfunktionerna har å andra sidan sakkunskap om krisberedskap men saknar i vissa fall kunskap om EU:s processer. Detta innebär att det kan vara svårt för myndigheterna att integrera EU:s krisberedskapsarbete i sin verksamhet. Dessutom försvåras ett pro-aktivt agerande gentemot EU eftersom detta kräver att sakkunskap kombineras med processkunskap.

En annan reflektion från intervjuerna med myndigheterna är att det finns olika sätt att definiera vilka typer av åtgärder som ingår i krisberedskapsarbetet. Flera tolkar krisberedskapsbegreppet relativt snävt och menar att krisberedskap i huvudsak innefattar konsekvenshanterande åtgärder i den akuta fasen av en kris. Detta innebär att många av EU:s förberedande åtgärder relaterade till säkerhet eller sårbarhetsreducering inte anses vara relevanta när det gäller krisberedskap.

Många myndigheter påpekade dessutom att mycket av det internationella krisberedskapsarbetet bedrivs inom andra fora än EU. Några framhöll Natos roll när det gäller civil krisberedskap och skydd av kritisk infrastruktur. Andra ansåg att det sektorsspecifika arbete som bedrivs inom olika internationella och europeiska organisationer var mer betydelsefullt. Flera myndigheter betonade även att mycket av det konkreta utbytet och samarbetet när det gäller krisberedskap sker bilateralt

eller regionalt. Därutöver utnyttjas nätverk av likasinnade eller närliggande stater för att bedriva olika projekt som finansieras av EU.

Sveriges ordförandeskap i EU hösten 2009

Myndigheternas roll som aktörer i EU kommer att påverkas av att Sverige under hösten 2009 är ordförandeland i EU. Inför ordförandeskapet kommer det att ställas högre krav på myndigheterna att delta i och påverka EU:s beslutsprocess. Dessutom behöver myndigheterna ta ställning till de viktiga sakfrågor som kommer att vara föremål för EU:s beslutsprocess under ordförandeskapet. Dessa sakfrågor behandlas i avsnittet om *Viktiga sak-frågor i EU:s krisberedskapsarbete*.

Det svenska ordförandeskapet i EU innebär att den svenska regeringen kommer att vara ordförande och driva arbetet i EU:s ministerråd som är det högsta beslutande organet i EU. Sverige får därmed möjlighet att lägga fram förslag till beslut samtidigt som vi leder förhandlingsarbetet när rådet fattar beslut. Sverige får vidare rollen som ordförande under såväl arbetsgruppsmöten på tjänstemannanivå som under möten på ministernivå. I dagsläget leder även ordförandelandet Europeiska rådet som består av medlemsländernas stats- och regeringschefer samt kommissionens ordförande. EU:s nya fördrag, vars innehåll medlemsstaterna enades om i juni 2007, kommer emel-

lertid att medföra vissa förändringar av ordförandeskapets roll. Exempelvis kommer Europeiska rådet att ledas av en vald ordförande i stället för att ordförandelandets stats- eller regeringschef leder dess arbete.

I dagsläget samverkar dessutom ordförandeländerna i grupper om tre för att skapa större kontinuitet i rådsarbetet. Detta innebär att Sverige kommer att samarbeta med och ta fram ett gemensamt 18-månadersprogram för rådsarbetet med Frankrike och Tjeckien som är ordförandeland hösten 2008 respektive våren 2009.

Även om ordförandeskapet i EU i första hand är regeringens och Regeringskansliets ansvar kommer svenska myndigheter att spela en viktig roll i förberedelserna inför ordförandeskapet samt i arbetet med att driva det svenska ordförandeskapet och dess prioriterade frågor.

MYNDIGHETERNAS ROLL I PLANERINGEN INFÖR ORDFÖRANDESKAPET

Planeringen inför det svenska ordförandeskapet i EU har redan påbörjats i Regeringskansliet. Under våren 2007 har varje departement gjort en inventering av de sakfrågor som kommer att vara aktuella under ordförandeskapet. Utifrån denna inventering har statsrådsberedningen utarbetat ett förslag till svenska prioriteringar inför ordförandeskapet som ska uppdateras kontinuerligt. Under hösten 2007 kommer förhandlingarna med Frankrike och Tjeckien om ett gemensamt 18-månadersprogram för rådsarbetet att inledas.

Tanken är att detta 18-månadersprogram ska vara färdigförhandlat så att det kan presenteras i samband med att Frankrike inleder sitt ordförandeskap i juli 2008.

För att kunna påverka det svenska ordförandeskapets inriktning är det viktigt att myndigheterna deltar i planeringsfasen. Myndigheterna kan dels bistå sitt departement med expertkunskap om aktuella sakfrågor, dels komma med idéer och förslag som Sverige skulle kunna driva under ordförandeskapet. Eftersom de övergripande prioriteringarna kommer att förhandlas med Frankrike och Tjeckien redan under hösten 2007 och våren 2008 är det viktigt för myndigheterna att snarast engagera sig i processen. Dessutom är det viktigt att beakta att de svenska prioriteringarna kommer att behöva sammanjämkas med de franska och tjeckiska, vilket innebär att förslag och idéer som har stöd i alla dessa länder har störst möjlighet att få genomslag i det gemensamma programmet.

MYNDIGHETERNAS ROLL UNDER ORDFÖRANDESKAPET

Under hösten 2009 kommer de svenska myndigheterna att kunna bidra på flera olika sätt till det svenska ordförandeskapet. För det första kan myndigheterna stödja Regeringskansliet i rådsarbetet. På hemmaplan kan myndigheterna framför allt bistå sitt departement med expertkunskap. Vissa myndigheter kommer dessutom att ges i uppdrag av sitt departement att representera Sverige och därmed leda

arbetet i vissa specialiserade rådsarbetsgrupper. Därutöver kan myndigheterna bisitta den svenska representanten från Regeringskansliet när specifika frågor behandlas i en rådsarbetsgrupp.

För det andra kan myndigheterna ta initiativ till och arrangera egna aktiviteter under ordförandeskapet. Inom flera sektorer anordnas under varje ordförandeskap informella generaldirektörsmöten på myndighetsnivå. Under dessa möten kan bland annat svenska prioriterade frågor lyftas fram. Dessutom kan myndigheterna arrangera expertmöten eller seminarier för att stödja svenska initiativ till nya åtgärder. Expertmöten och seminarier såväl som utbildningar och övningar kan också hållas för att påverka genomförandet av EU:s politik. Under projektets gång har exempelvis scenariobaserade övningar framhållits som en möjlighet för Sverige att konkret kunna bidra till att utveckla EU:s förmåga att hantera kriser.

Viktiga sakfrågor i EU:s krisberedskapsarbete

De svenska myndigheterna kommer även att påverkas av de sakfrågor relaterade till krisberedskap som blir aktuella i EU under de närmaste åren. Detta avsnitt fokuserar på sektorsövergripande frågor som kommer att påverka EU:s krisberedskapsarbete som helhet.

EU:S NYA FÖRDRAG

Vid Europeiska rådets möte i juni 2007 enades EU:s stats- och regeringschefer

om innehållet i ett nytt fördrag som till viss del baseras på det tidigare konstitutionella fördraget. Därefter har en regeringskonferens med målsättningen att slutföra arbetet under hösten inletts och förutsatt att så sker skulle det nya fördraget – *reformfördraget* – kunna träda i kraft före valet till Europaparlamentet i juni 2009.

Ur ett krisberedskapsperspektiv innehåller reformfördraget i likhet med det konstitutionella fördraget huvudsakligen två förslag som kan skapa nya behov och förutsättningar inför och under det svenska ordförandeskapet. Det rör sig om den så kallade solidaritetsklausulen och den därmed sammankopplade kommittén för inre säkerhet liksom tillkomsten av en artikel om ”skydd och beredskap” (på engelska ”civil protection”).

Solidaritetsklausulen ska möjliggöra en mobilisering av alla de instrument som står till unionens förfogande vid allvarliga kriser. Den omfattar såväl terroristattacker som naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människor innanför respektive utanför unionens gränser. Formuleringarna i solidaritetsklausulen är dock på flera punkter vaga och det lämnas relativt stort utrymme för tolkning. Till att börja med saknas en definition av vilka instrument som åsyftas i solidaritetsklausulen. Inte heller klargörs hur förpliktande klausulen är för de enskilda medlemsstaterna. Kommer EG-domstolen till exempel att kunna ställa medlemsstater till svars då de inte handlat i enlighet med klausulen? Vad gäller beslutsformer talas det

om en ny kommitté för inre säkerhet. Hur pass operativ funktion den nya kommittén för inre säkerhet ska få och inom ramen för vilken institution huvudansvaret för samordning ska ligga framstår emellertid fortfarande som oklart.

Eftersom de kriser som solidaritetsklausulen reglerar har sektorsövergripande karaktär får klausulen till följd att behovet av samordning mellan svenska myndigheter ökar. Dels handlar det om att hantera löpande arbete såsom att anmäla resurser respektive genomföra utbildningar och övningar, dels ställs det krav på att bidra vid en specifik hotsituation då solidariteten ställs på sin spets.

Den föreslagna artikeln om skydd och beredskap i reformfördraget kan betraktas som den andra större förändringen med följdverkningar för EU:s krisberedskapsarbete. Det råder emellertid viss begreppsförvirring på området eftersom det i Sverige inte finns en direkt översättning av den engelska termen ”civil protection”. ”Civilt skydd” som nu senast förespråkats torde inte ha någon självklar innebörd samtidigt som den tidigare översättningen ”räddningstjänst” var alltför snäv. I fördrags-texten har ”civil protection” tills vidare kommit att översättas med ”skydd och beredskap”.

I artikeln om ”skydd och beredskap” stadgas uttryckligen att unionen ska främja samarbetet mellan medlemsstaterna i syfte att förstärka effektiviteten hos systemen för förebyggande av respektive skydd mot naturkatastrofer och

katastrofer som orsakas av människor. Vidare anges att målsättningen bland annat ska vara att främja snabbt och effektivt operativt samarbete mellan de nationella räddningstjänsterna. Viktigt att framhålla i detta sammanhang är emellertid att unionen endast ska vidta stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder inom ramen för området, samt att europeiska lagar inte får omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas nationella lagstiftning. Tolkningsutrymmet för vad som är en rimlig åtgärd torde emellertid bli betydligt större än tidigare då man krävde att åtgärden skulle betraktas som ”nödvändig” av samtliga medlemsstater. Artikelns införande medför därtill att en enskild medlemsstat får svårare att hävda sin ståndpunkt i och med att de beslut som fattas under återopande av artikeln ska vila på kvalificerad majoritet.

SÄKERHETS Forskning

Det viktigaste instrumentet i EU:s forskningspolitik utgörs av sektorsövergripande ramforskningsprogram. En nyhet i det nuvarande sjunde ramprogrammet, som gäller under perioden 2007–2013, är att säkerhet ingår som ett prioriterat tematiskt område. Säkerhetsforskningen syftar till att förbättra medborgarnas säkerhet gentemot hoten från terrorism, organiserad brottslighet, naturkatastrofer och industriella olyckor och ska stödja EU:s politik inom andra sektorer. Säkerhetsforskningen har en total budget på 1,350 miljarder euro under sjuårsperioden.

Arbetet fram till och med det svenska ordförandeskapet kommer framför allt att handla om att implementera ramprogrammet. I ramprogrammet anges endast de övergripande prioriteringarna för forskningen. Varje år måste dessa preciseras i ett årsarbetsprogram som ligger till grund för en årlig utlysning av forskningsmedel ("call for proposals"). För att utarbeta dessa årsarbetsprogram tar kommissionen hjälp av ett externt rådgivande organ som har knutits till varje tema. För säkerhetsforskningen utgörs detta organ sedan mars 2007 av European Security Research and Innovation Forum (ESRIF) där medlemsstaterna representeras av regeringsföreträdare, användare av forskningen och utförare/industri. Under denna nivå har dessutom ett antal expertgrupper skapats. Slutligen fattar en genomförandekommitté kopplad till säkerhetsforskningen (så kallad programkommitté) beslut om inriktningen av årsarbetsprogrammet.

En viktig roll för myndigheterna i det svenska krishanteringssystemet är att medverka som kravställare på säkerhetsforskningen. Därför är det viktigt att myndigheterna har en möjlighet att påverka utformningen av det årliga arbetsprogrammet. En annan möjlig roll för myndigheterna är att delta i de forskningsnätverk som ansöker om forskningsmedel för specifika projekt. Dessutom måste varje forskningsprojekt kopplas till en användare som ska kunna utnyttja resultatet av forskningen. Svenska myndigheter skulle därför även kunna medverka som användare av ett projekt.

DET EUROPEISKA PROGRAMMET FÖR SKYDD AV KRITISK INFRASTRUKTUR (EPCIP)

Diskussionen om en gemensam sektorsövergripande strategi för skydd av kritisk infrastruktur tog fart efter terordåden i Madrid 2004. I november 2006 lade kommissionen fram ett förslag till direktiv om ett europeiskt program för skydd av kritisk infrastruktur (EPCIP). Samtidigt presenterades ett meddelande som på ett mer övergripande plan behandlar de principer, processer och instrument som föreslås för att genomföra programmet.

I direktivet föreslås ett förfarande för fastställande och klassificering av europeisk kritisk infrastruktur (ECI). Inledningsvis görs en definition av vad som åsyftas med europeisk kritisk infrastruktur och vidare stadgas att medlemsstaterna ska enas om sektors-specifika kriterier i syfte att identifiera konkreta anläggningar. Dessa ska sedan ligga till grund för en sammanställning över samtliga ECI. Ägarna till anläggningarna åläggs att upprätta säkerhetsplaner som omfattar de kritiska anläggningarna och vilka skyddsåtgärder som vidtagits. Medlemsstaternas myndigheter får till uppgift att utöva tillsyn över anläggningarna.

Under våren 2007 har förhandlingarna om direktivet inletts i rådsarbetsgruppen för skydd och beredskap (PROCIV). Parallellt med förhandlingarna har utvecklingen av de sektorsspecifika kriterierna påbörjats inom kommissionens generaldirektorat. För att stödja utvecklingen av EPCIP har rådet

även antagit ett finansieringsprogram som har en total budget på 140 miljoner för sjuårsperioden 2007–2013. Varje år kommer kommissionen att ta fram ett årsarbetsprogram som utgör grunden för den utlysning av medel och de offentliga upphandlingar som görs. Detta program beslutas av en genomförandekommitté.

I och med att det svenska krishanteringssystemet i stor utsträckning är decentraliserat kan effekten av det centraliserade angreppssätt som EPCIP innebär bli tydlig. Kraven på samordning ökar och omarbetningar kan komma att behöva göras av befintlig sektorspecifik lagstiftning. Att information som normalt sett är sekretessbelagd ska vidarebefordras till kommissionen medför att myndigheternas regelverk och rutiner vad gäller sekretess måste ses över och säkerhetsrisker i anslutning till ett nytt förfarande analyseras.

Den föreslagna lagstiftningen kan vidare komma att innebära nya relativt omfattande arbetsuppgifter till exempel i anslutning till upprättandet av säkerhetsplaner. Eftersom flera av anläggningarna ägs av privata aktörer kan man därutöver tänka sig att behovet av privat-offentlig samverkan ökar. Inför framtagandet av kriterier och framtida uppdateringar av handlingsplanen kommer det att vara av central betydelse att myndigheterna har god framförhållning så att de kan vara aktiva och påverka arbetet i denna del.

När det gäller finansieringsprogrammet är en viktig uppgift för svenska myndigheter att påverka utformningen

av årsarbetsprogrammet som avgör vilka projekt som kan finansieras. Svenska myndigheter kan också ansöka om medel för transnationella eller nationella projekt eftersom finansieringsprogrammet omfattar flera olika sektorer såsom energi, informationsteknologi, vatten, livsmedel, hälsa, finansiella system, transport och kemisk industri.

EU:S KRISKOORDINERINGS- ARRANGEMANG (CCA)

För att underlätta för medlemsstaterna att bistå varandra vid olika former av storskaliga olyckor och katastrofer och för att främja unionens kollektiva krishanteringsförmåga beslutade rådet i december 2005 att påbörja arbetet med att skapa ett särskilt ad-hoc-kriskoordineringsarrangemang benämnt EU Crisis Coordination Arrangements (CCA).

CCA, som är av sektors- och pelaröverskridande natur, innebär ingen förändring av beslutsmakten inom EU:s institutioner eller mellan EU och dess medlemsstater. CCA är endast tänkt att aktiveras vid katastrofer och kriser som drabbar flera medlemsstater samtidigt och som är av sådan karaktär att de kräver en särskild hantering på hög politisk nivå, som t.ex. en pandemi eller en serie samtida terrorattentat i flera medlemsstater.

CCA utgörs främst av en särskild krissamordningsgrupp (Crisis Steering Group). Denna krissamordningsgrupp utgör ett beredningsorgan/stabsfunktion till Coreper, som består av medlemsstaternas EU-ambassadörer.

Gruppens arbete syftar till att främja en gemensam uppfattning om krisen och katastrofens orsaker, den rådande situationen och dess framtida utveckling samt vid behov också en frivillig koordinering av medlemsstaternas nationella krishanteringsåtgärder.

CCA har ännu inte tagit färdig form och det återstår arbete med att etablera och utveckla fungerande rutiner för hur arbetet inom CCA rent konkret ska gå till vid en kris. Bland annat måste rutiner fastställas för CCA:s larm- och uppstartsfunktioner, som i huvudsak administreras av EU:s lägescentral (SITCEN). I oktober 2006 genomförde det finska ordförandeskapet en halvdagsövning för att testa CCA:s inlarmnings- och uppstartsfunktioner. Det portugisiska ordförandeskapet genomförde en mer omfattande övning i slutet av september 2007. Under det svenska ordförandeskapet bör enligt Försvarsdepartementet en övning som inbegriper både Bryssel och huvudstadsnivån hos medlemsstaterna genomföras för att fullfölja och stärka CCA.

CCA har endast direkta konsekvenser för Regeringskansliet och den svenska representationen i Bryssel. Dessa behöver utveckla och öva rutiner för larmning och agerande inom ramen för CCA om Sverige är drabbat land och i synnerhet om CCA aktiveras under det svenska ordförandeskapet. Om en övning av CCA sker under det svenska ordförandeskapet behövs även för ändamålet lämpliga krisscenarier utvecklas. När det gäller övriga aktörer

i det svenska krishanteringssystemet så har CCA endast indirekta konsekvenser i form av ökade krav på att snabbt få fram en nationell lägesbild vid en kris.

FÖRSTÄRKNINGSRESURSER (CIVIL PROTECTION)

2001 skapade EU:s medlemsstater en gemenskapsmekanism för att kanalisera medverkande staters förstärkningsresurser i händelse av en större olycka eller katastrof i ett land som begär hjälp. Gemenskapsmekanismen består av flera komponenter. Först och främst har ett informations- och analyscenter (MIC) inrättats på generaldirektoratet för miljö i kommissionen. Det finns även ett kommunikationssystem (CECIS) och ett utbildningsprogram. En förteckning över tillgängliga team, experter och andra resurser som länderna ställer till förfogande är ytterligare en del. Kommissionen kan genom gemenskapsmekanismen också inrätta särskilda koordinerings- och utvärderingsgrupper som snabbt kan skickas iväg till ett land som begärt hjälp. Därutöver finns ett program för återkoppling och dokumentation av erfarenheter från hjälpinsatser.

Räddningsverket är i dag kontaktpunkt för gemenskapsmekanismen. Det innebär bland annat att Räddningsverket deltar i en kommitté som har till syfte att assistera kommissionen med bland annat rådgivning och uppdatering av EU:s lagstiftning inom området. På det nationella planet innebär det att Räddningsverket tar emot förfrågningar och information från MIC

och delger berörda svenska myndigheter. Skulle en katastrof inträffa i Sverige skickas en eventuell förfrågan om hjälp ut från Räddningsverket till MIC, som kontaktar andra medlemsstater.

Samarbetet inom räddningstjänstområdet kommer framöver att ha sin grund i två nya rättsakter: Rådets beslut om gemenskapsmekanismen för räddningstjänst respektive Rådets beslut om det finansiella instrumentet för räddningstjänst. Fram till och med det svenska ordförandeskapet kommer troligen implementeringen av de bägge rättsakterna att vara i fokus. Detta arbete kommer med stor sannolikhet att vara omfattande framför allt för Räddningsverket (eller framtida motsvarande myndighet) som är svensk kontaktpunkt. I Bryssel har redan arbetsgrupper bildats för frågor som

rör transporter respektive förvarningssystem och nya arbetsgrupper för andra sakområden kommer förmodligen att bildas framöver.

En av de största förändringarna med rådsbesluten är att kommissionen nu får en avsevärt ökad budget för att finansiera förebyggande arbete såväl som akuta insatser. Det innebär bland annat större möjligheter för kommissionen att upphandla utbildningar och övningar från medlemsländerna. För att underlätta insatser pågår dessutom ett arbete med att skapa moduler, det vill säga paket med förutbestämda resurser för specifika händelser. Ett medlemsland skulle då kunna erbjuda exempelvis en skogsbrandsmodul till ett drabbat land. Flera medlemsstater skulle också kunna gå samman för att sätta ihop en modul.

Förslag till framtida kunskapsuppbyggnad

I syfte att förbättra myndigheternas möjligheter att delta aktivt i EU:s krisberedskapsarbete behöver kunskap byggas upp inom flera olika ämnesområden. I detta kapitel presenteras de förslag till framtida kunskapsuppbyggnad som FOI och FHS bedömer som mest angelägna. Det bör här framhållas att FOI och FHS är från varandra fristående forskningsinstitutioner. Gemensamt för båda institutionerna är emellertid att man bedrivit omfattande forskningsverksamhet inom krisberedskapsområdet. Efter hand har FOI fått en mer studieinriktad profil och FHS en mer forskningsinriktad profil, vilket återspeglas i förslagen nedan.

FOI

KRISBEREDSKAPSBEGREPPET I SVERIGE OCH EU

Hur begreppet krisberedskap ska tolkas är ingen självklarhet. Begreppet kan sägas ha två dimensioner, där det dels handlar om vilka åtgärder som innefattas, dels vilka hotnivåer begreppet spänner över. När det gäller hotnivåer

försvåras en bedömning av begreppets innebörd av att det i Sverige, till skillnad från i EU, ofta görs en distinktion mellan vardagliga händelser som olyckor å ena sidan och mer allvarliga fredstida kriser och väpnade angrepp å den andra. Inom EU finns det endast undantagsvis särskilda referenser till att en händelse måste ha viss dignitet för att omfattas av EU:s samarbete inom krisberedskapsområdet. Vad gäller den andra dimensionen av begreppet har det vid intervjuer framkommit att det råder stor osäkerhet kring vilka konkreta åtgärder som utgör en del av krisberedskapsarbetet.

Det torde finnas ett stort behov av att utreda begreppets innebörd med tanke på att EU:s krisberedskapsarbete berör samtliga samverkansområden inom det svenska krishanteringssystemet och att olika utgångspunkter vid en tolkning av krisberedskapsbegreppet försvårar nationell samordning och samstämmighet med EU:s system. Studien föreslås därför analysera hur brett begreppet tolkas eller bör tolkas i Sverige och i EU, vilka hotnivåer och åtgärder som omfattas samt klarlägga

hur begreppen på nationell respektive EU-nivå korrelerar. Resultatet kan bidra till att tydliggöra den nationella kopplingen till EU:s krisberedskapsarbete och begreppets koppling till olika verksamheter.

REFORMFÖRDRAGET OCH KRISBEREDSKAP

Reformfördraget medför i huvudsak två centrala förändringar på krisberedskapsområdet: införandet av solidaritetsklausulen och artikeln för ”skydd och beredskap”. Båda dessa artiklar skulle kunna leda i riktning mot en allt mer centraliserad styrning. Det är därför viktigt att på djupet analysera deras nationella följdverkningar.

Utöver en analys av nationella följdverkningar krävs emellertid även en djupgående analys av artiklarnas betydelse. När det gäller solidaritetsklausulen tydliggörs inte i denna vilka instrument som åsyftas. Det framgår inte heller tydligt hur medlemsstaterna ska fatta beslut kring övningar, resursregister och finansiella frågor eller vilken roll KUSP och den nya kommittén för inre säkerhet ska ha. Vidare finns det behov av att utreda hur förpliktande klausulen är. Artikeln om ”skydd och beredskap” å andra sidan kräver en analys av vad den legala grunden innebär för utvecklingen inom räddningstjänstområdet och hur kommissionens roll påverkas av artikelns tillkomst. Resultatet av studien skulle kunna bidra till att förbereda svenska myndigheter på de nya förutsättningar som artiklarna kan

komma att föra med sig när reformfördraget träder i kraft.

LÄNKEN MELLAN STRATEGISK LEDNING OCH OPERATIVA RESURSER I SVERIGE OCH EU

Utvecklingen av EU:s krisledning och kopplingen till resurser och operativa funktioner framstår i dagsläget som diffus. Ett antal strukturer har utvecklats eller föreslås utvecklas under kommande år, men hur dessa förhåller sig till varandra är inte klarlagt. Nästan lika diffus som utvecklingen på EU-nivå är utvecklingen av krisledning och kopplingen till resurser och operativa funktioner i Sverige. Utredningarna om en ny myndighet för samhällets krisberedskap respektive inrättandet av en krishanteringsfunktion i Regeringskansliet medför därutöver nya förutsättningar. Frågor som hur beslutskedjan ska se ut samt i vilken mån beslut kan delegeras inställer sig i detta sammanhang.

Den föreslagna studien skulle kunna ha till syfte att klarlägga kopplingen mellan krisledning och operativa resurser på ett nationellt plan och kanske framför allt den korsvisa kopplingen mellan de europeiska och nationella systemen för strategisk ledning och operativa resurser. Resultatet är huvudsakligen tänkt att skapa en förståelse för vilka krav systemen ställer och hur de på ett effektivt sätt kan länkas samman.

UTVECKLING AV RUTINER FÖR KRISLEDNING

I och med utvecklingen av CCA, det kriskoordineringsarrangemang på politisk nivå som skapats inom EU, kan nya krav komma att ställas på rutiner för larmning och agerande om Sverige drabbas av en kris, och i synnerhet om CCA aktiveras under det svenska ordförandeskapet.

Denna studie skulle kunna syfta till att utreda hur det svenska krishanteringssystemet ska kunna möta de krav som CCA ställer. Det förutsätts bland annat att en gemensam europeisk lägesbild snabbt ska kunna skapas. Detta ställer krav på en analys av de problem och möjligheter som kan uppkomma när en sådan lägesbild ska genereras vid såväl ”krypande” som ”snabba” kriser. Andra centrala frågeställningar som bör behandlas är hur en nationell lägesbild ska tas fram och vilka rutiner som CCA ska aktivera. Resultatet skulle bland annat kunna ligga till grund för att ta fram krisscenarier inför en eventuell övning av CCA under det svenska ordförandeskapet.

SVENSK DEFINITION AV "CIVIL PROTECTION" I LJUSET AV BEGREPPETS TOLKNING INOM EU

Att det i dagsläget inte finns någon klar definition av vad som åsyftas med ”civil protection” gör det svårt att bedöma hur brett eller smalt begreppet ska tolkas. I Sverige har, som tidigare nämnts, flera olika termer använts för att ge begreppet en svensk motsvarighet. För att kunna göra en tydlig svensk definition av begreppet torde det först krävas

en djupanalys av vad som läggs in i begreppet på EU-nivå.

Den föreslagna studien skulle ta sin utgångspunkt i en tolkning av begreppet utifrån EU-dokument och hur begreppet rent konkret använts på EU-nivån. Härfter kan slutsatser dras om vilka uppgifter och instrument som döljer sig bakom begreppet och hur en svensk definition skulle kunna förhålla sig till EU-definitionen. Resultatet av studien skulle, utöver att tydliggöra länken till den europeiska nivån, även kunna bidra till att göra ansvarsförhållandena mellan olika myndigheter mindre suddiga.

NATIONELLA IMPLIKATIONER AV EPCIP

I en tidigare studie av skydd av kritisk infrastruktur som FOI genomfört analyserades hur den svenska respektive den europeiska politiken rörande skydd av kritisk infrastruktur förhåller sig till varandra. I och med det faktum att initiativet under senare tid fått formen av ett förslag till direktiv finns i dag betydligt fler ingångsvärden till en analys av EPCIP.

Den föreslagna studien skulle syfta till att analysera de nationella implikationerna av förslaget i ljuset av den senaste tidens utveckling. Eftersom EPCIP ställer krav på nationell anpassning inom flera områden måste en avgränsning göras i denna del. Analysen kan därför mer specifikt fokusera på:

- Utvecklingen av de sektorsspecifika kriterierna och vilket innehåll Sverige och svenska aktörer vill ge dessa

- Privat-offentlig samverkan
- Ansvarsfördelning och finansiering
- Förhållandet till nationell lagstiftning.

Utöver att bidra till en smidig anpassning till det nya regelverket skulle resultatet av studien kunna lägga grunden för hur Sverige ska kunna påverka den fortsatta utvecklingen av EPCIP, nu närmast utformningen av de olika kriterierna.

DEN NYA MYNDIGHETENS KUNSKAPSGENERERANDE ARBETE

Kunskapsgenererande verksamhet som exempelvis forskning, studier och analys är viktiga komponenter i det svenska krishanteringssystemet i dag, och föreslås i vissa delar få en än viktigare roll i den nya myndighet som lanseras av utredningen om en ny myndighet för samhällets krisberedskap.

På ett europeiskt plan är EU en viktig kunskapsgenererande aktör som bidrar till forskning, strategisk omvärldsanalys och systematisering av erfarenheter. Det finns flera centrala EU-aktörer, både i kommissionen och i rådet, som själva bedriver forskning och genomför omvärldsanalys. Unionen påverkar även medlemsstaternas eget kunskapsgenererande arbete genom finansiering, rådgivning och i vissa fall riktlinjer för arbetet.

När det svenska kunskapsgenererande arbetet utvecklas är det därför viktigt att ta ställning till hur en eventuell ny myndighet ska förhålla sig till EU:s arbete. Hur påverkas svenska processer för initiering och uppföljning av

krisberedskaps- och säkerhetsforskning av motsvarande processer i EU? Hur ska svenskt utvecklingsarbete inom området risk- och sårbarhetsanalyser förhålla sig till pågående processer inom EU? Den föreslagna studien är bland annat tänkt att behandla dessa frågor.

METODER FÖR ATT UTÖVA INFLYTANDE INOM EU

Det är viktigt att inte bara reagera på befintliga förslag utan att agera i takt med utvecklingen och skapa förutsättningar för att kunna utöva inflytande över den. Inom flera områden såsom skydd av kritisk infrastruktur har det svenska systemet vissa särdrag som understryker behovet av att vara aktiv och påverka processen i en gynnsam riktning för Sverige och medlemsstater med likartade intressen. En förutsättning för detta är bland annat att svenska aktörer bygger koalitioner, visar på flexibilitet, kontinuitet och prioriteringsförmåga.

Den föreslagna studien syftar till att analysera olika strategier för att öka det svenska inflytandet i EU:s krisberedskapsarbete. Inom vissa frågor är relativt generella strategier väl tillämpliga, medan andra frågor kan kräva särskilda strategier för att uppnå inflytande. Exempel på de sistnämnda är EPCIP och CCA som är helt igenom sektorsövergripande till sin karaktär och därför kräver metoder som är anpassade efter detta.

METODER FÖR ÖKAD INTEGRERING MELLAN NATIONELL OCH EUROPEISK NIVÅ

Hur långt har integreringen gått på det nationella planet? Utnyttjar svenska myndigheter möjligheten att söka medel från EU:s olika program för att vidta beredskapsåtgärder nationellt? Använder myndigheterna sig av EU:s olika arrangemang för att få information och resurser i en krissituation, och tar man hänsyn till de krav som EU-lagstiftningen sätter upp? En rad frågeställningar måste besvaras innan det går att bedöma vilka metoder och anpassningsåtgärder (till exempel organisatoriska och kunskaphöjande) som kan bidra till att länka samman den svenska myndighetsstrukturen och EU-nivån.

Studien kan bestå i två delar. Först söks svaret på hur långt integreringen har gått med hjälp av ovan uppställda frågeställningar och därefter dras slutsatser om behov av ytterligare anpassning och metoder för detta. Viktigt att beakta när olika metoder för integrering utvecklas är att de myndighetsrepresentanter som deltar i det svenska krisberedskapsarbetet inte alltid är de som är delaktiga i myndighetens EU-arbete. Detta skulle kunna försvåra integreringen mellan de olika nivåerna.

ANDRA MEDLEMSSTATERS INSTÄLLNING TILL EU:S KRISBEREDSKAPSARBETE

Andra medlemsstaters inställning till EU:s krisberedskapsarbete är av central

betydelse för en liten stat som Sverige. Detta för att en liten stat i högre grad än större medlemsstater är beroende av att tidigt i processen skapa koalitioner med andra medlemsstater eller ansluta sig till befintliga koalitioner för att kunna utöva inflytande. Det finns således ett tydligt behov av studier som fokuserar på andra medlemsstaters syn på utvecklingen i syfte att skapa förutsättningar för att kunna förutse och påverka utvecklingen.

Tidigare studier har fokuserat på de nordiska ländernas syn på EU:s krisberedskapsarbete. Därför föreslås här en jämförande analys av utomnordiska medlemsstater med olikartade system och synsätt i förhållande till det svenska. En alternativ ansats är att studien fokuserar på de medlemsstater som innehar ordförandeskapet i EU i anslutning till Sverige och därför kan komma att påverka den svenska linjen. Att ha god insyn i Frankrikes och Tjeckiens syn på utvecklingen av EU:s krisberedskapsarbete är särskilt viktigt eftersom Sverige gemensamt med dessa länder ska ta fram ett 18-månadersprogram som fastställer långsiktiga målsättningar för de tre ordförandeskapsperioderna.

FHS

Inom EU-kretsen har maktbalansens språk till stor del gett vika för de goda idéernas makt, vilket ställer särskilda krav på Sveriges förmåga att argumentera för sina prioriteringar för att kunna agera proaktivt. Bra argument,

som har en analytisk grund och som bygger på gedigen kunskap om EU, är också angelägna i reformarbetet av det svenska krishanteringssystemet. Målsättningen med FHS-programmet *Creating EU Crisis Management Capacity for a Secure European Community* är att även i fortsättningen lämna ett stöd åt denna förmåga att argumentera, genom långsiktig, regelbunden dialog baserad på en god "arbetsfördelning" mellan praktiker och analytiker/forskare.

Programmets uppgift är att på grundval av forskning tillhandahålla analyser, vägledande definitioner och begrepp som kan bidra till utformningen av ett svenskt krishanteringssystem som är kompatibelt med EU-arbetet och svenska förslag vad gäller EU:s utveckling på medellång och lång sikt.

Programmet kommer att innefatta dels grundforskning, dels mer kortfattade studier och framåtriktade scenarier samt policyrapporter. Tanken är att de senare kan ge direkt stöd i den strategiska planeringen av svenskt agerande i EU. Syftet med de stödjande analyserna och studierna är att tillhandahålla "råmaterialet" till bedömningar som måste göras av Regeringskansliet eller KBM. Den övergripande målsättningen är att lämna bidrag som kan skapa fler handlingsalternativ för Sverige i reformeringen av det egna krishanteringssystemet och i identifieringen av de gemensamma mål, intressen och värderingar som vi vill driva tillsammans med andra medlemsstater inom EU:s ram.

Forskningsplan för 2007–2014

Forskningsrapporter:

- Länderstudier: nationella förutsättningar
- Institutionalisering: EU:s kapacitet och förutsättningarna för en säker gemenskap
- Samhällssäkerhet: ESFP, solidaritetsklausulen och relationen mellan intern och extern säkerhet
- Skillnader mellan gränsöverskridande och nationella kriser

Akademiska publikationer:

- Jämförande studier av sektorer och länder, flernivåansats
- Utformningen av EU:s institutionella struktur
- Krishantering kontra säkerhet
- Samhällssäkerhet kontra medborgarnas säkerhet

Policyrapporter:

- Vad innebär EU:s nya fördrag för säkerheten?
- Förhållandet mellan EU:s institutioner: utmaningar och möjligheter
- Ansvarsfördelningen mellan EU och medlemsstaterna
- Nödvändiga förutsättningar och åtgärder på nationell nivå
- Fördelar och nackdelar med en EU-myndighet för samhällets säkerhet
- Krav på nya samarbetsformer i EU till följd av samhällssäkerhet

Förbättrade metoder för kunskapsspridning

Lika viktigt som att framtida kunskapsuppbyggnad riktas mot relevanta ämnesområden är att studie- och forskningsresultat kommer till nytta för myndigheterna i det svenska krishanteringssystemet. Vanligtvis resulterar studier och forskning i någon form av skriftliga rapporter. Dessa kompletteras oftast med att resultaten presenteras vid seminarier eller konferenser dit uppdragsgivaren och andra inbjuds att delta. Detta kapitel kommer vid sidan av dessa vanligt förekommande metoder för kunskapsspridning att fokusera på andra sätt att förmedla kunskap mellan analytiker/forskare och handläggare vid de svenska myndigheterna.

På EU-nivå

Inom EU finns i dag stora möjligheter att påverka utvecklingen genom att presentera förslag och idéer som syftar till att utveckla den gemensamma politiken. Genom att framföra argument som har en analytisk grund och bygger på kunskap om EU kan svenska förslag få genomslag i EU. Därför är det viktigt att resultaten av de studier

och den forskning som görs av svenska analytiker och forskare även presenteras på EU-nivån.

Ett sätt att nå ökat inflytande på EU-nivån är att publicera kortfattade policyrekommendationer på engelska som baseras på de studier och forskningsrapporter som har gjorts. Dessa kan även presenteras på möten eller seminarier i Bryssel dit strategiska EU-aktörer bjuds in. Ytterligare ett sätt att påverka utvecklingen av EU:s krisberedskapsarbete är att arrangera scenariobaserade övningar som leder till konkreta lärdomar om hur krishanteringsförmågan kan förbättras. Svenska analytiker och forskare skulle mot bakgrund av deras kunskap om EU:s krisberedskapsarbete kunna bidra till att utforma relevanta scenarier för sådana övningar.

På många håll i EU tycks det även saknas en överblick över det krisberedskapsarbete som har utvecklats inom olika institutioner och sektorer. Den kunskap som finns vid forskningsgrupperna vid FOI och FHS skulle därför kunna användas för att författa en handbok om EU:s krisberedskapsarbete

på engelska. Under det svenska ordförandeskapet i EU skulle en sådan bok kunna utgöra ett välkommet svenskt bidrag till att skapa en översikt över EU:s krisberedskapsarbete.

På svensk nivå

Myndigheterna i det svenska krishanteringssystemet har framför allt kunskap om det krisberedskapsarbete som bedrivs i EU inom deras egen sektor. Ofta saknar myndigheterna däremot kunskap om det krisberedskapsarbete som bedrivs inom andra sektorer eller EU:s sektorsövergripande arbete. Vid intervjuer efterfrågar därför flera myndighetsrepresentanter översiktlig kunskap om EU:s krisberedskapsarbete för att kunna placera in verksamhets-specifika frågor i en större kontext.

Det finns flera olika sätt på vilka forsknings- och studieutförare skulle kunna bidra till att förmedla översiktlig kunskap om EU:s krisberedskapsarbete. En möjlighet är att arrangera grundkurser i EU:s krisberedskapsarbete för handläggare vid myndigheterna. Dessa skulle dels kunna ge en allmän introduktion till EU:s institutioner och beslutsprocesser, dels beskriva viktiga sakfrågor i EU:s krisberedskapsarbete. Ett annat sätt är att författa en lättöverskådlig handbok om EU:s krisberedskapsarbete med tyngdpunkt på länken till den nationella nivån och hur aktörerna i det svenska krishanteringssystemet berörs. Handboken skulle kunna delas ut till myndigheterna och

kompletteras med kurser kopplade till innehållet.

Utöver detta kan analytiker och forskare underlätta fördjupat kunskapsutbyte mellan myndigheterna i samverkansområdena. Eftersom myndigheterna i huvudsak har kunskap om krisberedskapsarbetet inom den egna sektorn skulle myndigheterna kunna lära sig mycket av andra myndigheters EU-arbete. Ett sätt att underlätta ett kunskapsutbyte skulle kunna vara att hålla en seminarierie på specifika teman inom samverkansområdena. Dessutom skulle en kartläggning av samverkansområdenas EU-frågor kunna göras. Det framstår också som viktigt att göra myndigheternas EU-handläggare delaktiga i arbetet inom samverkansområdena för att underlätta ett proaktivt agerande inom EU.

Dessutom kan den kunskap som finns hos forskare och studieutförare på ett mer direkt sätt stödja myndigheterna i EU-arbetet. Eftersom flera myndigheter saknar kunskap om möjligheterna att påverka utvecklingen i EU skulle en uppgift kunna vara att stödja myndigheterna med att utveckla strategier eller handlingsplaner för att bli mer aktiva i EU-arbetet. Därutöver skulle analytiker och forskare i samråd med myndigheterna kunna bidra till att ta fram konkreta beslutsunderlag och policyförslag inför ordförandeskapet. Dessutom kan forskare och studieutförare placeras som expertstöd hos myndigheter inför och under ordförandeskapet.

En annan viktig fråga är hur Sverige på Regeringskanslinivå skulle kunna driva frågor relaterade till EU:s krisberedskapsarbete under det svenska ordförandeskapet. Vid ett seminarium på KBM i juni 2007 betonades det framför allt att myndigheter och departement bör ha en nära dialog för att tillvarata såväl myndigheternas sakkun-

skap som den kunskap om de politiska processerna som är Regeringskansliets styrka. En möjlighet att stödja ett mer samlat svenskt agerande skulle kunna vara att utarbeta en svensk raminstruktion för krisberedskapsarbetet i EU. Forskare och analytiker skulle kunna bidra till detta arbete.

Slutsatser

Under senare år har EU:s samarbete för att hantera kriser som uppkommer inom unionens gränser resulterat i en rad initiativ med följdverkningar för svensk krisberedskap. I denna rapport har en analys gjorts av i vilken utsträckning svenska myndigheter påverkas av att det svenska krishanteringssystemet fått en motsvarighet på EU-nivå samt av vilket behov av kunskap myndigheterna har för att framöver bli aktiva aktörer i EU.

De intervjuer med myndighetsrepresentanter som gjorts inom ramen för projektet visar å ena sidan att kopplingen mellan det europeiska och det svenska krishanteringssystemet i flera fall är diffus. Eftersom myndigheterna i stor utsträckning hanterar krisberedskapsfrågor sektorsvis anses de sakfrågor som spänner över flera politikområden endast i begränsad utsträckning beröra myndigheternas verksamhet.

Vidare framkommer att flera EU-frågor med konsekvenser för svenska myndigheters krisberedskapsarbete hamnar i skymundan av det skälet att krisberedskap är ett diffust begrepp. Handläggare vid myndigheterna känner

stor osäkerhet inför vilka åtgärder och instrument begreppet faktiskt innefattar, och inte sällan ges det en snävare innebörd än vad som åsyftas i svensk lagstiftning och på EU-nivå.

En annan förklaring till att EU-frågor med följdverkningar för krisberedskap ofta faller mellan stolarna är av organisatorisk karaktär. Då EU-frågor i de flesta fall hanteras av separata enheter inom myndigheterna och informationsutbytet mellan dessa enheter och krisberedskapsfunktionerna inte sällan är begränsat saknas en viktig förutsättning för att myndigheterna ska kunna bli mer aktiva i EU.

Den övergripande analysen av det arbete som bedrivs på EU-nivå påvisar å andra sidan att flera frågor relaterade till krisberedskap får konsekvenser för svenska myndigheter. En tydlig tendens är att EU:s initiativ i allt större utsträckning får sektorsövergripande karaktär. EU:s nya fördrag är ett exempel på detta och två nya artiklar i fördraget, solidaritetsklausulen och artikeln om ”skydd och beredskap”, kräver utökad samordning mellan myndigheterna. Därutöver innebär det

europiska programmet för skydd av kritisk infrastruktur att myndigheternas rutiner måste ses över och att behovet av samverkan mellan det privata och det offentliga ökar.

Eftersom Sverige under hösten 2009 innehar ordförandeskapet i EU har myndigheterna dessutom en möjlighet att själva utöva inflytande över det fortsatta arbetet. Under det svenska ordförandeskapet kan myndigheterna bland annat stödja Regeringskansliet inför förhandlingsprocesser i EU samt anordna egna aktiviteter såsom seminarier och övningar.

Sammantaget är vår bedömning att svenska myndigheter behöver fördjupad kunskap om EU-arbetets gång samt EU-systemets framtida sakfrågor för att kunna axla en utökad roll i EU-arbetet. Därtill måste den kunskap som redan finns och som kommer att genereras vid svenska forskningsinstitutioner i större utsträckning komma myndigheterna till del.

För det första behöver länken mellan det europeiska och det nationella krisberedskapsarbetet förtydligas genom att det klarläggs vad som åsyftas med krisberedskap i Sverige och EU. En sådan studie skulle kunna resultera i en handbok om EU:s krisberedskapsarbete som tydliggör länken till den nationella nivån och som delas ut till aktörerna i det svenska krishanteringsystemet. I ett andra steg behövs en studie av metoder för ökad integrering mellan den europeiska och den svenska nivån. En lämplig åtgärd skulle kunna vara att använda samverkansområdena, och

denna studie skulle kunna följas av aktiviteter där analytiker och forskare underlättar EU-diskussionerna mellan myndigheterna i samverkansområdena.

För det andra behöver myndigheterna stöd inför det svenska ordförandeskapet i EU hösten 2009, framför allt i form av en studie om metoder för att utöva inflytande inom EU. En sådan studie skulle kunna kompletteras med ett mer aktivt beslutsstöd till enskilda myndigheter. Arbetet inför och under ordförandeskapet skulle dessutom underlättas av en studie om andra medlemsstaters inställning till EU:s krisberedskapsarbete.

För det tredje bedöms en studie om EU:s nya fördrag och dess nationella följdverkningar vara viktig eftersom fördraget innehåller förslag som potentiellt kommer att ha stor betydelse för det framtida krisberedskapsarbetet. Dessutom behöver myndigheterna och andra aktörer i det svenska krishanteringsystemet djupare kunskap om framtida sakfrågor för att kunna agera proaktivt i EU. I dagsläget bedöms studier relaterade till utvecklingen av rutiner för EU:s kriskoordineringsarrangemang (CCA), en svensk definition av "civil protection" samt de nationella konsekvenserna av det europeiska programmet för skydd av kritisk infrastruktur (EPCIP) som speciellt viktiga.

För det fjärde motiverar den pågående reformeringen av det svenska krishanteringsystemet ett antal studier. De två utredningarna om en ny myndighet för samhällets krisberedskap samt inrättandet av en krishanteringsfunktion i

Regeringskansliet aktualiserar studier om den nya myndighetens kunskapsgenererande arbete samt länken mellan strategisk ledning och operativa resurser.

Utöver dessa studier och stödjande aktiviteter på svensk nivå är internationellt gångbar forskning om EU:s krisberedskapsarbete viktig för att kunna påverka utvecklingen i EU. Forskare

kan bland annat stödja Regeringskansliet och KBM med att ta fram policyförslag för EU:s utveckling på medellång och lång sikt. Sverige har större möjlighet att få genomslag för sina förslag i EU om de baseras på argument som har analytisk grund och som bygger på gedigen kunskap om EU.

KBM:S TEMASERIE

- 2008:1 Svenska myndigheter – aktörer i EU
Handlingsplan för framtida kunskapsuppbyggnad och kompetensutveckling
- 2007:1 Mördare och poliser
Två huvudaktörer i mediernas rapportering av Anna Lindh
- 2006:7 Hot- och riskrapport 2006
- 2006:6 Hotbildsintreprenörens verktygslåda
- 2006:5 Vem gör vad inom EU?
Informationssäkerhetsfrågorna i fokus
- 2006:4 Terrorattackerna i London
Brittiska lokala och regionala myndigheters agerande
och lärdomar för det svenska krishanteringssystemet
- 2006:3 Så fungerar författningen vid kriser
En studie av hur statsmakterna hanterat mordet på Olof Palme och Anna Lindh
- 2006:2 Privat-offentlig samverkan
Från idé till fungerande praktik
- 2006:1 Kriskommunikation via webben
Studier av dubbelmordet i Linköping, Kemiraolycka och stormen Gudrun
- 2005:13 Tsunamins genomslag
En studie av svenska mediers bevakning
- 2005:12 Fred i det europeiska rummet
Konflikttrender i Europa, Mellanöstern, Afrika och Centralasien 1989–2003
- 2005:11 Hot- och riskrapport 2005
- 2005:10 Medborgare om våldsdåd
Reaktioner efter mordet på Anna Lindh och andra dåd
- 2005:9 Samverkan i organisation eller nätverk?
Fallen elektroniska affärer och elberedskap
- 2005:8 Mind the gap!
Hur bygger vi broar mellan stat och näringsliv i arbetet med krisberedskap?
- 2005:7 Hot på agendan
En analys av nyhetsförmedling om risker och kriser
- 2005:6 Samverkan mellan offentlig sektor och näringslivet vid krishantering
En studie av kriser i Sverige 1993–2003
- 2005:5 Förtroendekriser
Kommunikationsstrategier före, under och efter
- 2005:4 Efter flodvågskatastrofen
Svenska folkets åsikter om och förtroende för myndigheter, medier och politiker
- 2005:3 Propagandakriget i backspegeln
En studie i påverkansförsök och svenska nyhetsmedier
- 2005:2 Allmänheten medverkar vid övningar
Erfarenheter från Övning Havsörn

Svenska myndigheter – aktörer i EU

HANDLINGSPLAN FÖR FRAMTIDA KUNSKAPSUPBYGGNAD OCH KOMPETENSUTVECKLING

EU:s krisberedskapsarbete har under de senaste åren intensifierats till följd av att flera allvarliga kriser har drabbat EU:s medlemsstater. För Sverige innebär denna utveckling att det nationella krishanteringssystemet nu har en motsvarighet på EU-nivå att förhålla sig till. Svenska myndigheter får därmed en allt viktigare roll i EU-arbetet.

Myndigheternas kanske mest centrala uppgift är att anpassa det nationella krishanteringssystemet till det europeiska. En tydlig tendens är att EU:s initiativ i allt större utsträckning får sektorsövergripande karaktär. EU:s nya fördrag är ett exempel på detta, och två nya artiklar i fördraget, solidaritetsklausulen och artikeln om "skydd och beredskap", kräver utökad samordning mellan myndigheterna. Därutöver innebär det europeiska programmet för skydd av kritisk infrastruktur att myndigheternas rutiner måste ses över och att behovet av privat-offentlig samverkan ökar.

Eftersom Sverige under hösten 2009 innehar ordförandeskapet i EU har myndigheterna dessutom en möjlighet att själva utöva inflytande över det fortsatta arbetet. Under det svenska ordförandeskapet kan myndigheterna bland annat stödja Regeringskansliet inför förhandlingsprocesser i EU och anordna egna aktiviteter såsom seminarier och övningar.

För att myndigheterna ska kunna axla sin utökade roll i EU:s krisberedskapsarbete behöver de kunskap om EU-arbetets gång och framtida sakfrågor. Denna rapport har tagits fram i syfte att stödja myndigheternas framtida kunskapsuppbyggnad och kompetensutveckling när det gäller EU:s krisberedskapsarbete.

Krisberedskapsmyndigheten

Box 599
101 31 Stockholm

Tel 08-593 710 00
Fax 08-593 710 01

kbm@kbm-sema.se

www.krisberedskapsmyndigheten.se

ISSN 1652-2915

ISBN 978-91-85797-10-3