

KBM:S TEMASERIE | 2003:3

Krisberedskap i omvärlden

Samordningsstrukturer
i fem länder



KRISBEREDSKAPS
MYNDIGHETEN

Krisberedskap i omvärlden

KBM:S TEMASERIE | 2003:3

Krisberedskap i omvärlden

Samordningsstrukturer i fem länder

Titel: Krisberedskap i omvärlden – Samordningsstrukturer i fem länder

Utgiven av Krisberedskapsmyndigheten (KBM)

Upplaga: 2 000 exemplar

ISBN: 91-85053-32-5

KBM:s dnr: 0909/2003

Grafisk form och produktion: AB Typoform

Tryck: Edita Ljunglöfs, Stockholm, oktober, 2003

Skriften kan erhållas kostnadsfritt från

Krisberedskapsmyndigheten, materieförvaltning

E-post: bestallning@krisberedskapsmyndigheten.se

Skriften kan laddas ned från Krisberedskapsmyndighetens hemsida
www.krisberedskapsmyndigheten.se

KBM:s temaserie 2003:3

Innehåll

Förord	7
Introduktion	9
Lagförslag stärker beredskapen i Storbritannien	12
Kanadas krishanteringssystem i en föränderlig värld	26
Nederländerna – gamla risker och nya hot	40
Krishanteringsreformer i Polen	52
Litauen – från civilförsvaret till krishantering	60
Slutord	70

Förord

SYFTET MED DENNA rapport är att ge läsaren en överblick över krisberedskapen i fem länder: Storbritannien, Kanada, Nederländerna, Polen och Litauen. De länder som valts ut har alla påbörjat eller genomfört reformer som är intressanta ur ett svenskt krisberedskapsperspektiv.

Vår avsikt har i första hand varit att beskriva samordningsstrukturer och organisatoriska gränsdragningar mellan aktörer på nationell, regional och lokal nivå med ansvar för krisberedskap. Rapporten omfattar således inte mer ingående beskrivningar av alla de hot, risker och sårbarheter som påverkar säkerhets- och beredskapsarbetet i de olika länderna. Genom att ge en översiktlig bild av systemen i de fem länder som studeras samt att sätta in dem i sitt nationella sammanhang kan vi urskilja vissa gemensamma drag i de reformprocesser som pågår inom krisberedskapsområdet.

De länder som valts ut för denna första rapport är olika, men detta är ett medvetet val för att rapporten tydligare

ska kunna visa på både likheter och olikheter i utvecklingen av nationella krishanteringssystem. Nederländerna reformerade krishanteringsstrukturerna tidigt efter det kalla krigets slut. Storbritannien har hanterat asymmetriska hot i decennier men påbörjade ett mer omfattande reformarbete först under tiden efter millennieskiftet och har nyligen presenterat en omfattande ny lagstiftning på området. I Kanada har den nordamerikanska dimensionen särskild betydelse. Den tidigare Sovjetrepubliken Litauen är snart medlem av den Europeiska unionen, vilket har varit drivkraften till snabba och genomgripande förändringar. Polen och Litauen kommer snart att vara den Europeiska unionens yttre gräns mot Kaliningradområdet och Vitryssland.

Krisberedskapsmyndigheten kommer att sammanställa ytterligare rapporter om krisberedskapen i olika länder. Förhoppningen är att beskrivningarna skall vara till nytta i arbetet med att utveckla krishanteringssystemet i Sverige.

Peter Stern
Chef för forsknings- och analysenheten

Introduktion

De fem länderbeskrivningarna i denna rapport illustrerar tydligt hur skillnader i nationella förutsättningar påverkar valet av lösningar på krishanteringsområdet. Trots de nationella variationer som förekommer med avseende på administrativa indelningar, politiska förhållanden och geografiska omständigheter uppvisar de reformer som studeras i rapporten flera gemensamma drag. Dessutom är det möjligt att se tydliga paralleller med de utvecklingstendenser som kännetecknar det svenska krishanteringssystemet.

På ett övergripande plan kan reformprocesserna i de undersökta länderna kopplas till olika betydelsefulla händelser och samhällsförändringar:

- 1990-talets säkerhetspolitiska omvälvning och den breddade hotbilden med en förskjutning av tyngdpunkten mot icke-militära hot och kriser
- de förändrade relationerna mellan militärt och civilt försvar
- den ökade betoningen av asymmetriska hot efter terrorattacker mot USA den 11 september 2001
- det tilltagande beroendet av samhällsviktiga, teknikbaserade och i hög utsträckning sammanlänkade infrastruktursystem
- avregleringen och privatiseringen av ägandet av den samhällsviktiga infrastrukturen

Dessa generella omständigheter och händelseförlopp, i kombination med faktorer som är specifika för de olika länderna, kan sägas ligga bakom utvecklingen mot system för krishantering som även är avpassade för att förebygga och bemöta olika sorters icke-militära hot och kriser. Men utvecklingen har kommit olika långt i de länder som undersökts.

Av de europeiska länder vi belyser i denna rapport är Nederländerna det land där man tidigast började tänka i dessa nya banor. Anpassningen efter det förändrade säkerhetspolitiska läget och de nya behov som bland annat teknikutvecklingen medfört påbörjades där redan under första hälften av 1990-talet och Nederländerna kan fortfarande betraktas som ett land som leder utvecklingen på krisberedskapsområdet.

I förhållande till Nederländerna har Storbritannien varit långsammare med att införa ett helhetstänkande och anpassa organisation och arbetsmetoder efter en breddad hotbild. Den senaste tidens utveckling, med det nyligen presenterade reformförslaget *Civil Contingencies Bill*, ger emellertid uttryck för en stark förändringsvilja. Om de föreslagna reformerna drivs igenom kommer Storbritannien att ligga förhållandevis långt fram i jämförelse med andra europeiska länder.

I likhet med Nederländerna har också Kanada tidigt reformerat sitt krishanteringssystem. Närheten till USA (som varit både inspirationskälla och kravställare) fortsätter att spela en viktig roll för utvecklingen av Kanadas krisberedskap. I Polen och Litauen har reformarbetet kommit igång på allvar under de senaste två åren. Trots att man infört nya organ och delvis anammat nya synsätt befinner sig emellertid både Polen och Litauen fortfarande i ett förhållandevis tidigt skede av sina förändringsprocesser.

Gemensamt för det reformarbete vi beskriver är att det i stor utsträckning inriktats mot att tillgodose det ökade behovet av samordning. I samtliga undersökta länder har krisituationer i form av omfattande naturkatastrofer, spridning av smitta eller andra svåra påfrestningar tydligt visat behovet av fungerande system för samordning och samarbete från lokal till nationell nivå. Såväl i Storbritannien och i Nederländerna som i Polen och Litauen har man insett betydelsen av den regionala nivån

som förbindelselänk mellan den lokala och den nationella nivån. Centrala regeringsorgan för samordning mellan departement, myndigheter och områdesansvariga aktörer har inrättats i samtliga undersökta länder.

De beskrivna reformprocesserna vittnar även om ett stort intresse för att förstärka den krisförebyggande dimensionen. I Kanada, Nederländerna och Storbritannien lägger man, precis som i Sverige, allt större vikt vid att skydda den samhällsviktiga infrastrukturen. Behovet av samarbete kring ömsesidiga beroenden och sårbarheter visar sig i dessa länders ambitioner att införa sektorsövergripande strukturer för samordning och informationsutbyte. Privatoffentlig samverkan lyfts där fram som ett centralt inslag i det nationella krisförebyggande arbetet. Ett exempel på detta är den nu föreslagna lagstiftningen i Storbritannien, enligt vilken privata infrastrukturoperatörer föreslås få en lagstadgad skyldighet att förmedla information kring risk och sårbarhet till offentliga aktörer med ansvar för säkerhets- och beredskapsarbete.

I samtliga länder har reformer på krishanteringsområdet påskyndats av händelserna i USA den 11 september 2001 och den förstärkning av terrorhotet som följt i dess spår. Snabbheten och omfattningen av de omställningsprocesser som inletts har i många fall inneburit att gamla strukturer för planering, samordning och resursfördelning fått leva kvar parallellt med de nya system som införs. Detta är extra tydligt i Litauen och Polen där de militärt

organiserade försvarsstrukturerna i hög grad samexisterar med nya strukturer för krisberedskap. Denna eftersläpning i de reformerade systemen är inte särskilt förvånande med tanke på den långdragna process som införandet av ny lagstiftning, omorganisationer och utbildning av personal innebär. Även i de länder där reformarbetet kommit längre, som till exempel Storbritannien, Kanada och Nederländerna, kvarstår problem i form av vissa lagstiftningsmässiga hinder och en splittrad och otydlig ansvarsfördelning.

Även om de olika länderbeskrivningarna i denna rapport i viss mån skiljer sig åt när det gäller de utvecklingstendenser som blir belysta är ansatsen densamma i samtliga kapitel. Den gemensamma målsättningen har varit att teckna en lägesbild över centrala delar av det reformarbete som pågår i de studerade länderna. Som anges

i förordet ligger fokus i första hand på att fånga sådana förändringar i krisberedskapen som har en inverkan på samordningsdynamik, organisatoriska gränsdragningar och ansvarsfördelning mellan aktörer på olika nivåer. Kapitel författarna har även haft ambitionen att ange hur förståelsen av kris och krishanteringsbegreppet utvecklas i de olika länderna och hur framväxten av en ny syn på krishantering förhåller sig till tidigare tankemodeller anpassade efter kriget som hotbild.

Det material som ligger till grund för kapitlen i rapporten består till stor del av öppna dokument som finns att tillgå via internet. Förutom de specifika referenser som lämnas i notform avslutas varje kapitel med ett antal hänvisningar till webbadresser och/eller annan litteratur med ytterligare information kring krishanteringsystemet i det aktuella landet.

Lagförslag stärker krisberedskapen i Storbritannien¹

Nya förutsättningar för säkerhets- och beredskapsarbete

I likhet med Sverige har Storbritannien under de senaste åren påbörjat ett reformarbete för att stärka samhällets förmåga att hantera allvarliga kriser

i fred. Det var de stora översvämningarna och bränslekrisen under 2000, liksom utbrotten av mul- och klövsjuka året efter, som bidrog till att skapa en ökad medvetenhet om brister på krishanteringsområdet. Men den betydelse som dessa händelser hade för att få igång reformer överskuggades snart av terrorattackerna mot USA den 11 september 2001. Dessa skapade i ett slag helt nya förutsättningar för arbetet med säkerhets- och beredskapsfrågor.

Redan någon vecka efter händelserna den 11 september meddelade regeringen att stora krisberedskapsreformer var att vänta. Man tillsatte en arbetsgrupp inom premiärministerns kansli för att ta fram förslag på hur man skulle kunna skapa ett system som bättre motsvarade den nya hotbilden. Den 19 juni 2003 var ett utkast klart till en regeringsproposition benämnd *Draft Civil Contingencies Bill*.² Regeringens reformförslag är för närvarande ute på remiss, *public consultation*, hos berörda myndigheter, organ, företag och organisationer runt om i landet. Remisstiden sträcker sig fram till



och med den 11 september 2003. Samtidigt ska en kommitté med representanter från parlamentets båda kamrars granska förslaget. Enligt preliminära beräkningar kommer en omröstning i parlamentet kunna äga rum tidigast nästa vår.

Den här framställningen beskriver huvuddragen i det brittiska krishanteringssystemet med beaktande av *Draft Civil Contingencies Bill*. Trots att regeringens proposition sannolikt kan komma att modifieras på vissa punkter innan den slutligen antas av parlamentet, kan det vara intressant att få en bild av vilken inriktning förslagen ger åt reformarbetet på krisberedskapsområdet. Tyngdpunkten i framställningen kommer att ligga på en beskrivning av existerande och föreslagna strukturer för samordning inom och mellan olika nivåer i systemet.

Från civilt försvar till hantering av allvarliga kriser³

REFORMER FÖRE TERROR- ATTACKEN DEN 11 SEPTEMBER

Händelserna den 11 september 2001 spelade en mycket viktig roll för att bereda väg för nytänkande kring krisberedskapsfrågor i Storbritannien. Men den reformprocess som pågår nu har sin upprinnelse i andra händelser som föregick terrorattackerna mot USA. Som beskrevs ovan drabbades Storbritannien efter millennieskiftet av såväl bränslekris som mul- och klövsjukesutbrott och stora översvämningar. De omfattande konsekvenserna av dessa händelser på flera områden visade dels på vikten av att förstärka samordningen på den nationella nivån, dels på behovet av tydligare ledningsstrukturer och kommunikationsvägar mellan ansvariga organ på lokal och central nivå. Som ett resultat av de lärdomar som drogs flyttades ansvaret för krisberedskapsfrågor under första hälften

1 Kapitlet behandlar i första hand krisberedskapsreformer i England och i viss utsträckning Wales. På grund av den särställning som Skottland och Nordirland har inom det förenade konungariket gäller i många fall andra regler och organisatoriska lösningar för krisberedskapen i dessa delar av statsbildningen. Men en del av det reformarbete som pågår för närvarande handlar om att uppnå ett större mått av enhetlighet inom Storbritannien.

2 Regeringens *Draft Civil Contingencies Bill* återfinns på webbportalen för krisberedskapsfrågor www.ukresilience.uk. En annan källa för information kring arbetet med propositionen är de utskottsfrågningar och vittnesförhör som regelbundet hålls i underhuset med ansvariga ministrar och handläggare vid ministerierna. Dessa återfinns på www.parliament.uk.

3 Det svenska totalförsvarssystemet med en civil och en militär del har ingen exakt motsvarighet i Storbritannien. Den engelska termen *Civil Defence* kan dock översättas till civilt försvar och användas för att beteckna sådana samordningsstrukturer för civila myndigheter, organisationer och företag som inrättats för beredskapsplanering inför väpnade angrepp och krig.

av 2001 från Inrikesdepartementet, *Home Office*, till premiärministerns kansli, *Cabinet Office*.

Parallellt med denna omorganisation påbörjade regeringen även en genomgång av krisberedskapen i Storbritannien kallad *Emergency Planning Review* (EPR).⁴ Syftet var att leta efter reformbehov inom olika delar av systemet. Synpunkter samlades in (via enkäter och seminarier) från en bred uppsättning aktörer. Men under arbetet med slutrapporten, i september 2001, inträffade händelserna i USA vilket fördröjde en publicering av resultaten. När dessa presenterades i februari 2002 rådde en ny situation med ett påtagligt politiskt intresse för de frågor som behandlades.

Viljan att förändra de gamla strukturerna var förhållandevis stor redan före den 11 september men den blev ännu större efter terrorattackerna mot USA. Ursprungligen gick regeringens linje framförallt ut på att lappa och laga i existerande strukturer. Men efter händelserna i USA stod det klart att de reformer som krävdes handlade om mer än att täcka upp luckor. För att kunna förbereda samhället för den typ av asymmetriska hot som den 11 september var ett exempel på krävdes ett helt nytt krishanteringssystem.

DRAFT CIVIL CONTINGENCIES BILL

Resultatet av det arbete som inleddes med *Emergency Planning Review* och som sedan fick ny kraft av händelserna den 11 september är det som nu presenterats i form av *Draft Civil Conting-*

encies Bill. Regeringen tar i sitt lagförslag tydligt avstånd från lösningar och strukturer uppbyggda kring kriget som hotbild. Reformerna öppnar därmed för ett nytt förhållningssätt till samhällets hantering av allvarliga kriser. I många avseenden utgår det brittiska lagförslaget ifrån samma grundtankar som styrt förändringsarbetet i Sverige.

Målet är att skapa former för samarbete, planering och finansiering som bygger på en rationell resursavvägning mellan satsningar som gäller svåra påfrestningar i fred och satsningar på skydd mot väpnat angrepp och krig. Behovet av en helhetssyn på säkerhets- och beredskapsarbetet framhålls tydligt. Med de reformer som nu föreslås upphäver regeringen i Storbritannien i princip den tidigare skiljelinjen mellan det civila försvaret och fredstida krishantering. Omställningen av krisberedskapen i Storbritannien bygger på idén att samhället behöver ett sammanhängande ramverk för att hantera ett brett spektrum av kriser. Såväl förberedelse- och planeringsarbetet som principerna för finansiering omfattas av denna helhetssyn.

En kris (*emergency*) beskrivs som en situation eller ett förlopp vars konsekvenser hotar förutsättningarna för samhällets fortlevnad. Definitionen av begreppet omfattar fyra olika typer av *skyddsvärda subjekt* och exempel på sådana hot som kan bli aktuella.

Enligt *Draft Civil Contingencies Bill* är en kris en situation vars konsekvenser hotar

- 1) hela eller stora delar av **befolkningen** i Storbritannien eller befolkningen i en del av landet (till exempel via

epidemier, betydande störningar av samhällsviktig infrastruktur som informationssystem, transporter och försörjning av mat, vatten, energi)

- 2) **miljön** i Storbritannien eller i en del av landet (till exempel via föroreningar av land, vatten eller luft via NBC-substanser, naturkatastrofer)
- 3) den **politiska, administrativa och ekonomiska stabiliteten** i Storbritannien eller i en del av landet (via störningar av regeringens möjligheter att styra riket och angrepp mot det finansiella systemet)
- 4) **säkerheten** i Storbritannien eller i en del av landet (via storskaliga terroristacker eller väpnat angrepp och krig).

Ett annat nyckelbegrepp i *Draft Civil Contingencies Bill* är *resilience*. Uttrycket används ofta för att beteckna motståndskraften i system. Men den definition som anges i *Draft Civil Contingencies Bill* är vidare än så. *Resilience* beskrivs där som förmågan att föregripa, förebygga, förbereda sig mot, aktivt hantera och återhämta sig från kriser.

I samband med att *Civil Contingencies Bill* slutligen antas av parlamentet upphör centrala delar av den tidigare lagstiftningen på krisberedskapsområdet. Detta innebär att *Emergency Powers Act* från 1920, *Civil Defence Act* från 1948, *Civil Protection in Peacetime Act* från 1986 och *Civil Defence Grant Act* från 2002 ersätts med det nya rättsliga ramverk som omfattas av *Civil*

Contingencies Bill. Därmed försvinner grunderna för en krisberedskap baserad på det civila försvarets behov.

Omställningen från ett system begränsat av föråldrade strukturer uppbyggda för det civila försvarets behov till ett helt nytt system, anpassat efter en breddad hotbild, medför att ansvarsfördelningen mellan aktörer på central, regional och lokal nivå blir annorlunda. Det lagförslag som nu är ute på remiss anger ramarna för denna ansvarsfördelning. De olika aktörernas ansvarsområden definieras i övergripande termer. Men lagförslaget ger relativt stora befogenheter till regeringen att närmare precisera omfattning och inriktning av dessa uppgifter via föreskrifter under hand. Till exempel innehåller *Draft Civil Contingencies Bill* en lagstadgad skyldighet för ansvariga organ på den lokala nivån att kontinuerligt upprätta risk- och sårbarhetsanalyser. Men vilken typ av hot, risker och sårbarheter som de lokala organen bör prioritera (eller bortse ifrån) när de genomför dessa analyser är en fråga som kommer att kunna specificeras efter hand av den ansvariga ministern.

Den starka betoningen av den lokala nivåns betydelse, som varit vägledande vid uppbyggnaden av det svenska krishanteringssystemet, återfinns också i de brittiska reformambitionerna. Hela den första delen av *Draft Civil Contingencies Bill* (klausul 1–16) används för att klargöra den lokala nivåns roll och ansvar

4 Själva processen och resultatet av Emergency Planning Review finns beskrivna på www.ukresilience.info/ept/index

under och efter en kris och i samband med förberedelse- och planeringsarbetet. Här regleras även samarbetet mellan lokala organ och privata aktörer kring säkerhets- och beredskapsfrågor. Den andra delen av lagförslaget (klausul 17–30) handlar om regeringens möjligheter att återropa så kallade *Emergency Powers* vid en allvarlig kris. Här beskrivs vidare hur den regionala nivån ska kunna få en större roll som förbindelselänk mellan den lokala och den centrala nivån.

Den centrala nivån

CENTRAL STYRNING OCH MINISTERANSVAR

Regeringen har det yttersta ansvaret i Storbritannien för att utöva krisledning och för att säkerställa kvaliteten och inriktningen på det planerings- och förberedelsearbete som genomförs i landet. Den kan delegera vissa uppgifter till centrala myndigheter, men den brittiska förvaltningsstrukturen med ministeransvar innebär att de enskilda ministrarna vill kontrollera den underlydande förvaltningsverksamheten.

I likhet med de flesta andra europeiska länder har Storbritannien en förvaltning organiserad i departement eller ministerier som omfattar både den verksamhet som i Sverige sköts av departementen och den som handhas av våra centrala myndigheter. Departementen är vanligen mycket stora enheter med flera tusen anställda. Flera utredningar har under senare år kritise-

rat departementens tillväxt, eftersom den gör att de blir sämre på att fungera som planerande och initierande enheter. För att öka effektiviteten har man, delvis efter svenskt mönster, föreslagit att fristående myndigheter ska inrättas.⁵ Hittills har ett drygt hundratal myndigheter skapats genom utbrytning från departementens tidigare verksamhetsområden. Ett av de senaste exemplen på detta är den nya hälsoskyddsmyndigheten, *Health Protection Agency*, som bland annat ska stödja Hälsodepartementet och andra ansvariga organ i arbetet med att planera inför och hantera NBC-relaterade krissituationer.⁶

PRINCIPEN MED LEAD GOVERNMENT DEPARTMENTS

Draft Civil Contingencies Bill innehåller inte särskilt många förslag på förändringar riktade mot den centrala nivån. Det beror på att flera viktiga förändringar med syfte att höja krisberedskapen inom regeringen genomfördes redan under 2001 och 2002. En åtgärd var att man utsåg så kallade *Lead Government Departments* (LGD) som ska leda och samordna regeringens agerande vid olika typer av kriser.⁷

Principen med LGD är förhållandevis vanlig och tillämpas i många länder i Europa. Den innebär att varje departement måste förbereda sig för att vid behov kunna leda och samordna regeringens agerande. I detta ligger ett ansvar för att planera, utbilda och öva för den typ av krissituationer som skulle kunna uppstå inom departementets verksam-

hetsområde. Man ska bland annat ha beredskap för att bistå i regeringens informationsarbete gentemot medierna och allmänheten. Rollen som *Lead Government Department* handlar i första hand om att underlätta en koordinerad respons från departementen vid en kris och medför inget utökat ansvar i förhållande till de organ som svarar för den operativa hanteringen av krisen (polisen, räddningstjänst och så vidare).

Vissa departement har inrättat speciella *Emergency Planning Co-ordination Units* (krishanteringsenheter) för att underlätta planerings- och förberedelsearbetet. Men interna utvärderingar och granskningar av *National Audit Office* (NAO) har visat att det fortfarande finns stora skillnader mellan olika departement när det gäller förberedelser och beredskap för att leda och samordna vid allvarliga kriser.⁸

Indelningen av LGD-ansvaret följer i de flesta fall de naturliga gränserna för departementens verksamhetsområden. Men det är inte alltid självklart vilket departement som ska ta på sig ledarrollen vid en uppkommen kris. Ett exempel är vid uppkomsten av en så kallad epizooti (epidemi som drabbar djur) som även visar sig ge upphov till

smittspridning hos människor. Om smittan är ett resultat av en terrorattack ansvarar inrikesdepartementet för de delar som gäller antiterrorverksamhet. Samtidigt utses jordbruksdepartementet, *Department for Food, Agriculture and Rural Affairs* (DEFRA) till LGD med huvudansvar för de sjuka och döda djuren. Men eftersom smittan drabbar människor blir det också naturligt att ge hälsodepartementet, *Department of Health*, en ledarroll. Det är inte svårt att föreställa sig andra, mer komplexa krisscenarier, där LGD-frågan blir ännu mer komplicerad.

Oklarheter när det gäller fördelning av ansvar mellan departementen vid en kris var ett av de främsta klagomål som riktades mot regeringen i samband med *Emergency Planning Review*. Så många som 79 procent av de tillfrågade var mycket missnöjda med att ansvarsförhållandena är otydliga på central nivå.⁹ Det man efterlyste för att underlätta kontakterna mellan lokal, regional och central nivå var en så kallad *one-stop shop*, en centralpunkt inom regeringen som skulle kunna fungera som en samlade kontaktyta för att sköta kontakterna vid en kris. Samma önskemål uttrycktes i samband med en granskning utförd av Försvar-

5 Se *Utländska Politiska System* av Lindahl (red.), s. 59.

6 Läs mer på www.hpa.org.uk

7 En lista på *Lead Government Departments* för olika krissituationer finns på www.ukresilience.info/lead.htm

8 Det var delvis som ett resultat av en sådan granskning av NAO som den nya *Health Protection Agency* under *Health Department* bildades i april 2003. NAO kunde konstatera allvarliga brister i samordning, planering och övning inför NBC-relaterade kriser. Rapporten, "Facing the Challenge: NHS Emergency Planning in England" kom ut i november 2002 och går att läsa på www.nao.gov.uk/publications/nao_reports/02-03/020336.pdf

9 Se www.ukresilience.info/epr/index

skommittén i parlamentets underhus en tid efter terrorattackerna mot USA.¹⁰ Regeringens svar på detta har hittills varit att inrätta *Civil Contingencies Committee* och dess stödjande sekretariat *Civil Contingencies Secretariat*.

CIVIL CONTINGENCIES SECRETARIAT

Regeringsmakten i Storbritannien är i hög grad koncentrerad till den krets av ministrar som ingår i det så kallade kabinettet. Utöver premiärministern sitter där cirka tjugo ministrar. Regeringen fattar gemensamt beslut i kabinettet. När kabinettsärenden ska beredas kan premiärministern tillsätta kabinettkommittéer med berörda ministrar. I samband med att ansvaret för krisberedskap fördes över från Inrikesdepartementet till premiärministerns kansli under 2001, skapades ett antal nya sådana kabinettkommittéer. Överföringen av ansvar var dels ett sätt att komma till rätta med behovet av samordning mellan departementen, dels ett sätt för premiärminister Blair att skaffa sig större kontroll över aktuella frågor på området.¹¹ Som överordnad kommitté för krisberedskap inrättades *Civil Contingencies Committee* (CCC). CCC leds av inrikesministern men om ett specifikt departement pekas ut som LGD i en krissituation kan den ansvarige LGD-ministern också utses att leda arbetet i CCC. Vid en kris samarbetar CCC mycket nära med premiärministerns kriscell, *Cabinet Office Briefing Room A* (COBRA), där inrikesministern deltar som permanent medlem.

För att bereda ärendena vid CCC och underlätta samordning mellan departementen bildades även ett sekretariat – *Civil Contingencies Secretariat* (CCS). CCS spelar en viktig roll när det gäller att samordna de olika departementens planerings- och förberedelsearbete, bistå med strategisk och operativ analys och erbjuda krishanteringsstöd. CCS främsta uppgift är att stödja regeringen, men sekretariatet ska även stödja ansvariga organ inom andra delar av systemet. Sekretariatet har för närvarande en personalstyrka på cirka 90 tjänstemän. Vid en större nationell kris ska CCS ha kapacitet att upprätthålla en fullgod bemanning 24 timmar om dygnet under en månads tid. CCS kan även få ansvar för att utse LGD vid situationer då ledningsfrågan är oklar.

En viktig del av arbetet vid CCS handlar om att ta fram analyser kring händelser och situationer som skulle kunna utvecklas på ett ogynnsamt sätt och är av sådan storlek eller vikt att de inte kan hanteras lokalt och regionalt eller av bara ett departement. De analyser som har gjorts sedan CCS tillkomst har behandlat olika former av inrikespolitiska utvecklingar och andra hotande företeelser. Man har till exempel analyserat den segslitna brandmannastrejken, störningar i samhällsviktiga infrastruktursystem och SARS-virusets spridning.

CCS rapporterar direkt till en nyutnämnd *Security and Intelligence Co-ordinator*, en hög tjänsteman med ansvar för att samordna krisberedskapsarbetet med underrättelseinformation kring hot och hotutveckling. Denne säkerhets-

och underrättelsesamordnare är ordförande i den kommitté som hanterar antiterrorverksamhet och stödjer även inrikesministern i hans roll som ordförande för *Civil Contingencies Committee*. Säkerhets- och underrättelsekoordinatörn utgör därmed på många sätt en viktig länk i den nya struktur som skapades i samband med att CCS bildades.

Trots att CCS fyllde ett viktigt tomrum då det skapades i juli 2001, har det fått utstå en del kritik. Parlamentets underhus har vid flera tillfällen anklagat sekretariatet för att vara en alltför obskyr del av det interna regeringsmaskineriet, ett politiskt verktyg för premiärministern, snarare än det utåtriktade samordnande organ det utgivit sig för att vara.

Enligt kritikerna borde CCS få möjlighet att i större utsträckning fungera som den samlade centralpunkt vid en kris som man efterlyst från olika håll. Ett förslag har varit att förändra sekretariatets status och ge CCS rollen av ett mer fristående *Emergency Planning Centre*.¹² CCS borde, enligt kritikerna, även få större förutsättningar att påverka, inrikta och kontrollera krisbered-

skapsarbetet, såväl på nationell som på lokal och regional nivå.

Till viss del medför förslagen i *Draft Civil Contingencies Bill* en utveckling i denna riktning. Men CCS:s status i förhållande till de övriga departementen, och dess möjlighet att fungera som en samlade centralpunkt vid kris, är en känslig fråga. En ställning som centralpunkt inom regeringen skulle ge CCS en roll som på flera sätt skulle konkurrera med LGD-konceptet. En sådan utveckling skulle inte uppskattas av de olika departementen som gärna behåller det samlade ansvaret för kriser kopplade till deras verksamhetsområde.

Även om förslagen i *Draft Civil Contingencies Bill* inte medför några förändringar av det slaget ger de CCS en starkare ställning i förhållande till de enskilda departementen. Regeringen föreslår till exempel att man ska införa *standards* och *performance indicators* – ett slags kriterier för att mäta departementens planerings- och förberedelsearbete. Det är CCS:s *Policy Division* som får huvudansvaret för att utveckla sådana centrala standarder.¹³ CCS får även,

10 Se rapporten av *House of Commons Defence Committee*, "Defence and Security in the UK" från den 24 juli 2002. Rapporten finns att läsa på www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200102/cmselect/cmdfence/518/518.pdf

11 Principen att skapa tillfälliga eller mer permanenta kabinettskommittéer för berörda ministrar är vanlig i Storbritannien. Även om systemet medför vissa fördelar anklagas det ofta av kritiker för att vara dåligt ur demokratisynpunkt, eftersom det anses minska öppenheten vid beslutsfattande och därmed försvara ansvarsutkrävande. Systemet leder även till en förstärkning av premiärministerns makt i förhållande till övriga kabinettsledamöters. Se Lindahl (red.) s. 57.

12 Man har från underhusets sida bland annat studerat hur man löst problemen i Skottland där man inrättat just en sådan samlade centralpunkt med *Scottish Emergency Co-ordinating Committee* och *Scottish Executive Emergency Room*.

13 Några exempel på hur dessa standarder kommer att ta sig uttryck lämnas inte. Men tidigare arbete på området kan ge viss vägledning. Man kan anta att de standarder som införs kommer att handla om olika typer av anvisningar för hur man upprättar krisberedningsplaner, riskanalyser och miniminivåer för övning och träning.

tillsammans med *National Audit Office*, ansvar för att följa upp och utvärdera departementens verksamhet, dels förbättringarna inför olika typer av kriser, dels fördelningen av resurser. CCS:s utökade ansvar för att definiera standarder, följa upp och utvärdera sträcker sig även till den lokala nivån.

EMERGENCY POWERS

Ett av de mer omfattande lagtekniska reformförslagen i *Draft Civil Contingencies Bill* gäller en lag som ger regeringen rätt att vid en kris, via förordning, meddela sådana föreskrifter som annars ska meddelas via lag, så kallade *emergency powers*. Någon motsvarande svensk lag som ger regeringen utökad normgivningsmakt vid kriser och svåra påfrestningar i fred finns inte. Det brittiska förslaget kan jämföras med de regler som finns i Sverige för höjd beredskap och krig.

Var gränserna kommer att gå för den brittiska regeringens föreskriftsrätt framgår inte av lagförslaget. Men i de förklarande kommentarer, *explanatory notes*, som följer med förslaget finns en lista med exempel på krissituationer som vid en tillräckligt allvarlig nivå och omfattning skulle kunna bereda vägen för *emergency powers*:

- översvämningar, epizootier
- kärnkraftsolyckor
- epidemier
- allvarliga ekonomiska kriser
- betydande störningar av samhällsviktig infrastruktur, tekniska kollapser

- längre avbrott i försörjningen av energi, mat och vatten
- hinder för regeringens möjligheter att styra landet
- terrorangrepp
- krigsliknande situationer.

Till skillnad från andra förslag som presenteras i *Draft Civil Contingencies Bill* föreslår man att den nya *Emergency Powers Act* ska gälla för hela Storbritannien – även för de så kallade *devolved administrations* (Skottland, Nordirland, Wales). Men de kriser som utlöser ett tillgripande av *emergency powers* behöver inte vara landsomfattande, utan kan beröra endast en del av Storbritannien (till exempel England eller Skottland).

Den regionala nivån

REGIONEN SOM FÖRBINDELSELÄNK

Den administrativa indelningen på regional nivå skiljer sig åt inom olika delar av Storbritannien. I England har man sedan några år tillbaka inrättat *Government Offices for the Region* (GOR) som utgör ett slags regionala regeringsfilialer. I likhet med länsstyrelserna i Sverige har GOR ett övergripande ansvar för regional utveckling på olika områden som miljövard, näringsliv och social omvårdnad.¹⁴ Vid varje regionkontor finns i dag representanter för nio regeringsdepartement (bland annat *Home Office*, *Department of Health*, *Department of Trade and Industry*

och *Department for Environment, Food and Rural Affairs*).

Sedan mars 2003 ansvarar regionkontoren även för samordningen av förberedelse- och planeringsarbete för krisberedskap. För att organisera arbetet inom regionerna har man, efter förebild från London (som utgör en egen region med ett GOR), infört så kallade *Regional Resilience Forums* (RRF) och *Regional Resilience Teams* (RRT). Ett RRF är sammansatt av en bred uppsättning offentliga och privata aktörer med ansvar för krisberedskap. Förutom representanter från olika departement, lokala organ, blåljusmyndigheterna, militären och andra myndigheter som *Environment Agency*, *Maritime and Coastguard Agency* och *National Health Service*, ingår även representanter för olika infrastrukturoperatörer i regionen. I RRF för London finns till exempel *London Underground*, *Thames Water* och *British Telecom* representerade.

RRF har bland annat i uppgift att kartlägga risk- och sårbarhet inom regionen, upprätta regionala beredskapsplaner, inventera resurser i form av utrustning och expertis, assistera de lokala organen när de ska inrätta så kallade *mutual aid agreements* och samordna utbildnings- och övningsverksamhet. Möten med samtliga deltagare hålls cirka 2–3 gånger per år. Under RRF finns ett antal arbetsgrupper som ansvarar för olika delar av planerings- och förberedelsearbetet. Representanter

från RRF bildar även ett RRT som bland annat deltar i de möten som hålls av den lokala motsvarigheten till RRF, så kallade *Local Resilience Forums*.

En viktig roll för de regionala krisberedskapsstrukturerna är att fungera som förbindelselänkar mellan den centrala och den lokala nivån. RRF:s olika grenar ska även samarbeta med varandra om övningsverksamhet och i analyser av risk, sårbarhet och ömsesidiga beroendeförhållanden.

NYA UPPGIFTER FÖR REGIONEN

Den verksamhet som bedrivs inom RRF och RRT är för närvarande inte reglerad i lag. Men *Draft Civil Contingencies Bill* innehåller förslag som innebär en utveckling av de nuvarande regionala krisberedskapsuppgifterna. Enligt *Draft Civil Contingencies Bill* bör regionkontoren inte bara ansvara för planerings- och förberedelsearbete, utan även åläggas en lagstadgad skyldighet att leda och samordna akuta krishanteringsinsatser inom regionen.

För att underlätta krishanteringens föreslår man att regionkontoren bland annat ska utnämna så kallade *Regional Nominated Co-ordinators* (RNC) – regionala krisberedskapssamordnare. Dessa kan vid en tillräckligt allvarlig krissituation, med stöd i den föreslagna lagstiftningen kring *Emergency Powers*, få förhållandevis stora befogenheter. Vem som agerar RNC vid en viss kris-

14 Läs mer om Government Regional Offices på www.rcu.gov.uk

situation beror på krisens natur. Vid en terrorattack är det sannolikt en polischef och vid uppkomsten av en epidemi kan det vara den regionale hälsodirektören.

För att stödja RNC vill man även inrätta en ny regional kommitté, *Regional Civil Contingency Committee* (RCCC), som endast ska aktiveras vid krissituationer. I RCCC deltar samma uppsättning personer som finns representerade i RRF. Beroende på den krissituation som är aktuell kan även andra aktörer bli inbjudna att delta (till exempel relevanta experter på olika områden). RCCC möts på tre nivåer. Så här kan hanteringen av en krissituation på regional nivå i grova drag se ut:

Nivå 1-möte:

- Nivå 1-möten äger rum före den operativa krishanteringsfasen. Ett nivå 1-möte kan sammankallas på grundval av information om en förändrad hotbild eller som ett resultat av en mindre allvarlig händelse i regionen som kan antas eskalera.
- Mötena leds av en erfaren tjänsteman från regeringskansliet.

Nivå 2-möte:

- Om nivå 1-mötet leder till bedömningen att den uppkomna situationen kräver operativa krishanteringsinsatser kallar man till ett nivå 2-möte. Vid hastigt uppkomna krissituationer då inga varnings signaler skickats ut i förväg träffas deltagarna direkt i denna konstellation.

- Nivå 2-möten leds av lämplig RNC.
- Mötet syftar till att fatta strategiska beslut om samordning av resurser inom regionen och prioritering av åtgärder.

Nivå 3-möte:

- Ett nivå 3-möte kan bara sammankallas om regeringen beslutar att *emergency powers* är nödvändiga för krishantering i regionen.

Den lokala nivån

GREVSKAP OCH DISTRIKT

I England och Wales består den lokala nivån av grevskap, *counties*, som är indelade i ett stort antal mindre distrikt. Sammantaget har grevskapen (33 i England) och distrikten (239 i England och 36 så kallade storstadsdistrikt) liknande uppgifter som våra svenska kommuner. Till skillnad från Sverige är det lokala självstyret starkt begränsat. De flesta uppgifter är noga reglerade via lag. Den lokala nivån har blivit föremål för en mängd reformer genom åren som förändrat uppgifter och mandat. Mycket av verksamheten på lokal nivå sköts i dag av halv- eller icke-statliga organ, så kallade *quangos, quasi- and non-governmental agencies*. Den serviceverksamhet som drivs i kommunal regi finansieras delvis genom kommunalskatt och delvis via direkta statsbidrag.

EN SKYLDIGHET ATT PLANERA, FÖRBEREDA OCH INFORMERA

På många sätt har det juridiska och finansiella ramverk som den lokala nivån varit hänvisat till för att hantera svåra påfrestningar och kriser i fred varit bristfälligt. Trots att den lokala verksamheten i övrigt är hårt reglerad från central nivå har planeringen och förberedelsen för framtida kriser i princip baserats på frivillighet. Finansieringen har huvudsakligen skett via så kallade *Civil Defence Grants* som varit knutna till det civila försvarets behov.

De reformförslag som nu presenteras i *Draft Civil Contingencies Bill* skapar helt nya förutsättningar för aktörerna på den lokala nivån att ta ett tydligare ansvar och hantera kriser bättre. Regeringens förslag medför bland annat en skyldighet enligt lag för lokala aktörer att utföra hot-, risk- och sårbarhetsbedömningar och att planera samt att förbereda och informera allmänheten. De lokala aktörerna delas in i två olika kategorier. **Kategori 1-aktörer** får direkta skyldigheter enligt lagförslaget. Även **kategori 2-aktörer** kan få vissa skyldigheter att planera och hantera olika krissituationer, via föreskrifter och vid behov.

- Kategori 1 omfattar lokala organ, polis, ambulans, räddningstjänst, och representanter från *Environment Agency*, *Maritime and Coastguard Agency* och *National Health Service*.
- Kategori 2 omfattar infrastrukturoperatörer inom el, gas, vatten, tele och transporter.

Vilka aktörer som ingår i de olika kategorierna varierar i olika delar av landet och kan också, via föreskrifter, förändras över tid.

SAMARBETE MELLAN OFFENTLIGA OCH PRIVATA AKTÖRER

Ett viktigt led i krisberedskapsarbetet på lokal nivå är samarbetet mellan offentliga och privata aktörer. Därför föreslår *Draft Civil Contingencies Bill* att man ska inrätta *Local Resilience Forums* (LRF) som sammanför aktörer från kategori 1 och 2, i likhet med de arrangemang som redan etablerats på regional nivå i form av RRF och RRT. Regeringens lagförslag ger även möjlighet för kategori 1-aktörer att, med stöd i lag, begära nödvändig information från kategori 2-aktörer, för att uppnå ett effektivt samarbete kring risk- och sårbarhetsanalys, planering och förberedelser inom ramen för LRF.

Detta reglerade informationsutbyte kan förväntas stöta på motstånd hos de privata aktörer som blir utpekade som tänkbara uppgiftslämnare. Ett lokalt organ kommer med hjälp av den nya lag som föreslås till exempel kunna kräva av ett elbolag att få mycket känsliga uppgifter om sårbarheter i system och beredskapsplaner för att kunna hantera olika former av risker och störningar.

FINANSIERING AV KRISBEREDSKAP PÅ LOKAL NIVÅ

De förslag som framförs i *Draft Civil Contingencies Bill* innebär att man

avskaffar de gamla formerna för finansiering som var kopplade till systemet med specifika *Civil Defence Grants*. Detaljerna kring hur det nya finansieringssystemet kommer att vara utformat är fortfarande inte fastställda. Men i de förklarande kommentarerna till lagförslaget framgår att de nya principer för finansiering som införs, kommer att baseras på det vanliga systemet för statsbidrag till kommunerna, *Standard Spending Assessment*. Därmed kommer det bidrag som kommunerna får för krisberedskap att vara en del av de bidrag som lämnas för annan kommunal serviceverksamhet. Beräkningarna av hur stora summor de olika kommunerna får i bidrag för krisberedskap baseras på kalkyler utifrån hot- och riskbedömningar och kriterier baserade på specifika lokala och regionala förutsättningar.

Avslutande kommentarer

Man kan avslutningsvis konstatera att det lagförslag som nyligen presenterats av den brittiska regeringen i form av *Draft Civil Contingencies Bill* i många avseenden bidrar till att lägga grunden för ett nytt krishanteringssystem i Storbritannien. Det nya systemet handlar inte bara om att införa ett nytt regelverk, nya finansieringsprinciper, samverkansstrukturer och arbetsmetoder, utan även om ett förändrat förhållningssätt till samhällets krishanteringsförmåga. De reformer som föreslås representerar ett tydligt avståndstagan-

de från det synsätt som tidigare präglade krisberedskapsarbetet, där det i första hand var det civila försvarets behov som var styrande.

Men förändringsarbetet är långt ifrån klart. Även om *Draft Civil Contingencies Bill* bidrar till att föra reformprocessen framåt måste man klargöra hur de nya förutsättningar som skapas kan genomföras praktiskt. Regeringens lagförslag lämnar ett stort utrymme för precisering och vidareutveckling. Samtidigt pågår även andra parallella processer med koppling till krisberedskapsarbetet.

Ett centralt spår, som inte behandlats i framställningen, är det arbete som bedrivs på området för inre säkerhet och kontraterrorism. Ett av de första lagförslag som antogs efter händelserna den 11 september var *Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001*. Denna nya lag omfattade ett stort antal områden som flygsäkerhet, skyddsåtgärder mot NBC, informationssäkerhet och asyl och invandringsfrågor. De nya bestämmelser som trädde i kraft i samband med lagen bidrog på många sätt till att definiera nya förutsättningar för krisberedskapsarbetet i Storbritannien.

I den övergripande försvarspolitiska anpassningsprocessen efter den 11 september diskuterar man även utformningen av militärt stöd till civila organ, samutnyttjande av resurser för krishantering samt övningar och utbildning som är gemensamma för det civila och militära försvaret. Utvecklingen på dessa områden kommer också ha stor betydelse för hur det brittiska krishanteringssystemet tar sig uttryck framöver.¹⁵

Ur ett svenskt perspektiv erbjuder den nuvarande inriktningen av Storbritanniens krisberedskap goda möjligheter för jämförelser och kunskapsinhämtning. Den helhetssyn på samhällets krishantering som bland annat kommer till uttryck i de nya principerna för finansiering ligger väl i linje med det tänkande som pågår i Sverige. Även de brittiska förslagen kring utformningen av samarbete och informationsutbyte mellan privata och offentliga aktörer är värda att följa. Tankarna kring möjligheten att stärka krisberedskapen på nationell nivå via ökad samorning och tillämpning av minimistandarder och uppföljning utgör ett annat intressant område. Det gäller även utformningen av det system för utvärdering av verksamheten på lokal nivå som beskrivs i regeringens lagförslag.

FÖR MER INFORMATION

UK Resilience:

<http://www.ukresilience.info/home.htm>

London Resilience:

<http://www.londonprepared.gov.uk>

Draft Civil Contingencies Bill:

<http://www.ukresilience.info/cbill>

<http://www.ukresilience.info/cbill/ccbill.pdf>

Emergency Planning Review:

<http://www.ukresilience.info/epr/>

Dealing with disaster:

<http://www.ukresilience.info/contingencies/dwd/dwdrevised.pdf>

House of Commons Defence Committee:

<http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200102/cmselect/cmdfence/518/518.pdf>

Vid frågor kontakta Sara Myrdal

Telefon: 08-593 711 62

E-post: sara.myrdal@krisberedskapsmyndigheten.se

15 Processen går under namnet *Strategic Defense Review: New Chapter*. I juli 2002 publicerades en rapport där man bland annat introducerade ett förslag om att upprätta en *Civil Contingencies Reaction Force* (CCRF) för att stödja samhället vid svåra påfrestningar i fred.

Kanadas krishanteringssystem i en föränderlig värld

Naturkatastrofer, USA och sårbar infrastruktur

Mellan 1996 och 1998 inträffade tre omfattande naturkatastrofer i Kanada, översvämningen i floden Saguenay 1996, översvämningen i floden Red River¹⁶ 1997, och isstormen i östra Kanada^{17,18} 1998. Flera miljoner kanadensare drabbades under lång tid. De totala kostnaderna har uppskattats till över 50 miljarder kronor.



Kanada är till ytan världens näst största land där naturkatastrofer som översvämningar, jordbävningar, flodvågor, svåra stormar, magnetiska stormar, skogsbränder och epidemier kan leda till mycket stora skador. Det finns också exempel på skador som har samband med farligt gods eller mänskligt felhandlande. Den värsta transportkatastrofen i Kanadas historia inträffade 1917 när två fartyg lastade med ammunition kolliderade i staden Halifax hamn. Kollisionen resulterade i en explosion som kostade nära 2 000 människor livet och förstörde stora delar av staden.¹⁹

Större delen av landets 32 miljoner invånare bor i den södra delen av landet i ett band längs gränsen mot USA. Kanada är rikt på naturtillgångar och är ett av världens tekniskt och ekonomiskt mest utvecklade länder. Invånarna är mycket beroende av den samhällsviktiga infrastrukturen. Landets ekonomi och infrastruktur är nära kopplad till USA:s. Tre fjärdedelar av den totala handeln sker med grannlandet USA.^{20,21}

Under 1990-talets första år inträffade ett antal terroristattacker ute i världen, till exempel bomben under World Trade Center i New York och spridningen av nervgas i Tokyos tunnelbana. Spridning av datorvirus via internet blev allt vanligare. Medvetenhet ökade i många länder om möjligheten för små grupper med tillgång till god informationsteknisk (IT) kompetens att göra intrång i datasystem av betydelse för den nationella säkerheten.

I Kanadas grannland USA oroades den dåvarande amerikanska administrationen av risken för att fysiska och IT-relaterade angrepp mot de samhällsviktiga infrastrukturerna eller befolkningen skulle kunna hota den nationella säkerheten. Man bedömde att risken hade ökat för för terrorangrepp mot USA, terrorangrepp med massförstörelsevapen och angrepp på den samhällsviktiga infrastrukturerna. En särskild kommission tillsattes av president Clinton för att utreda USA:s utsatthet och komma med förslag på åtgärder.²² Resultatet av ett omfattande utredningsarbete blev tre presidentdirektiv,

PDD-39, PDD-62 och PDD-63, som innehöll beslut om åtgärder för att hantera de nya hoten. Nya federala samordningsmyndigheter inrättades för att hantera fysiska och IT-relaterade hot mot den amerikanska infrastrukturen. Åtgärderna i USA påverkade även Kanada, där behovet av ökad samordning inom informationssäkerhetsområdet kom upp på den politiska agendan.

Mot slutet av 1990-talet prioriterade Kanada även 2000-omställningen av datasystem och komponenter. I Kanada tillsattes en nationell krisberedskapsgrupp, *National Contingency Planning Group* (NCPG) för att bedöma risken för avbrott i den nationella infrastrukturen. Den kanadensiska senaten rekommenderade 1999 regeringen att vidta åtgärder för att skydda den samhällsviktiga infrastrukturen. År 2000 bildades en särskild organisation för att hålla samman arbetet inom den federala regeringen, *CIP Task Force*, i anslutning till försvarsdepartementet. Organisationen utvecklade en god förståelse av den kanadensiska infrastrukturen och dess ömsesidiga beroenden.

16 Lina Svedin, *Red River Flood: Canada 1997*, Försvarshögskolan (FHS)/Överstyrelsen för civil beredskaps (ÖCB), Crismart Case Study

17 Lindy Newlove, *Ice Storms in Canada*, FHS/ÖCB, Crismart Case Study

18 Georg Fischer, Staffan Molin, *Istormen i Kanada*, Stockholm 2001, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)/ÖCB, FOI-R—0103--SE

19 Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness (OCIPEP), Threat Analysis, 12 March 2003, TA03-001

20 CIA, *The World Factbook* 2002

21 *Nationalencyklopedin*, DVD 2000

22 Report of the President's Commission on Critical Infrastructure Protection, *Critical Foundations*, October 1997

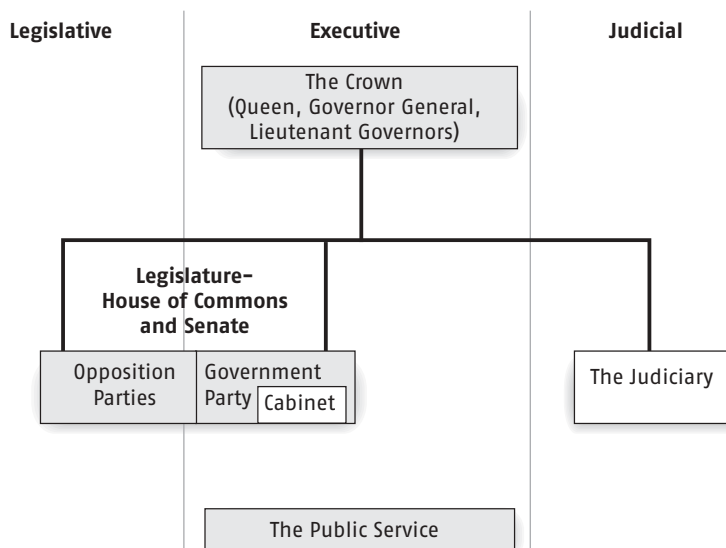
Tiden var nu mogen för att reformera det kanadensiska krishanteringssystemet på federal nivå. Det federala organet för krishantering, *Emergency Preparedness Canada* (EPC), saknade förmåga att hantera de nya hoten. Både system och ansvar var alltför splittrat. Den 5 februari 2001 meddelade Kanadas premiärminister Jean Chrétien att man inrättat en ny krishanteringsmyndighet under försvarsdepartementet, *Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness* (OCIPEP). Myndighetens huvuduppgifter var att ansvara för samordningen av skyddet av samhällsviktig infrastruktur och de risk- och krishanteringsfrågor som tidigare hade hanterats av EPC (som nu inkorporerats i OCIPEP).

Den kanadensiska federala förvaltningen kände till att en ny myndighet skulle bildas, men beslutet i februari 2001 kom oväntat fort. Under första halvåret 2001 ägnades därför mycket tid och kraft åt att bygga upp och bemanna den nya myndigheten. Eldprovet kom den 11 september 2001, 45 minuter efter terrorattackerna i New York och Washington. All flygtrafik över amerikanskt territorium förbjöds och 224 flygplan med 33 000 passagerare omdirigerades till Kanada. Den federala antiterrorismplanen började tillämpas och en tillfällig arbetsgrupp av ministrar inkallades. OCIPEP fick en viktig roll i den federala hanteringen av krissituationen.

Kanadas system för förvaltning och krishantering

Kanada är en federativ stat med parlamentarisk demokrati. De tio provinserna och de tre territorierna har ett omfattande självstyre och har ett stort inflytande över kanadensisk politik. Statsskicket är uppbyggt efter brittisk modell som anpassats till Kanadas federala struktur. Modellen tillämpas både på federal nivå och på provinsnivå. Det innebär att det finns lagstiftande organ på två nivåer med delvis överlappande normgivningsmakt. Kanadensisk lag utgår från det federala parlamentet och de lagstiftande församlingarna i provinserna.²³ Det finns därför skillnader mellan förvaltningssystemen i de olika provinserna. Den franskspråkiga provinsen Quebec har en särställning. Oenighet mellan provinserna gör att Kanada i dag inte har en fullt ut gällande författning.

Kanadas system för krishantering är väl utvecklat för att hantera akuta kriser. Man har också stor erfarenhet av det. Systemet bygger på att man i första hand hanterar kriser på lägsta administrativa nivå. Näringslivet och frivilligorganisationerna arbetar tillsammans med myndigheterna på olika nivåer. Trots att krishanteringssystemet i många fall är väl utvecklat, finns det olikheter i tillämpning av det på grund av provinshandlingarnas starka ställning.²⁴ Krishanteringssystemet i Kanada bygger på följande grundprinciper:



Figur 1. Grundstrukturen i Kanadas regeringssystem.²⁵

- I första hand ansvarar varje kanadensare för sin egen krishantering. Om krisen överstiger den enskildes förmåga övergår ansvaret till de lokala myndigheterna. Provinserna har därefter ansvar för krishanteringen. Provinserna kan begära hjälp från de federala myndigheterna. I vissa fall kan den federala regeringen deklarerat ett nationellt kristillstånd.
- Alla provinser och territorier har en organisation för att hantera svåra kriser, *Emergency Measures Organisation* (EMO). Vid behov får de lokala myndigheterna stöd.
- En så kallad *all-hazards approach* tillämpas, som innebär att hanteringen av konsekvenserna av en kris är viktigare än orsaken till krisen.
- Kanada tillämpar *Lead Department*-principen, det vill säga att en minister normalt har huvudansvaret för planering, hantering och samordning av kriser inom de områden som ligger närmast departementets ansvarsområde.
- Normalt sker krishanteringen på lokal eller provinsiell/territoriell nivå.

23 Public Service Commission of Canada, *What's Up on The Hill?*

24 Georg Fischer, Staffan Molin, *I stormen i Kanada*, Stockholm 2001, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)/ÖCB, FOI-R—0103--SE

25 Public Service Commission of Canada, *What's Up on The Hill?*

Kriser (*emergencies*) hanteras i första hand av de lokala myndigheterna som räddningstjänsten, polisen och kommunerna. Om extra resurser behövs begär de lokala myndigheterna stöd från provinsens eller territoriets EMO, som i sin tur kan söka stöd från den federala regeringen om resursbehovet överstiger deras egen kapacitet.

När stöd från den federala regeringen efterfrågas hanterar OCIPPEP ärendet. Myndigheten har en god överblick över kontakter, resurser och experter inom alla relevanta områden. I praktiken kan det ta några få minuter innan de rätta resurserna är identifierade och på väg.

De viktigaste författningarna inom krishanteringsområdet

3.1 EMERGENCIES ACT²⁶

Författningen *Emergencies Act*, som godkändes 1988, ger Kanadas regering fullmakt att skydda den kanadensiska befolkningens säkerhet (safety and security) i samband med nationella kriser. De särskilda befogenheter som ges till regeringen är tidsbegränsade och får inte överskrida vad den specifika situationen kräver. Särskild vikt läggs vid bibehållandet av författningsenliga fri- och rättigheter. Fyra typer av krissituationer nämns:

- hot mot befolkningen
- allvarliga hot mot allmän ordning och säkerhet

- internationella kriser
- krig

En nationell krissituation definieras så här:

”... an urgent and critical situation of a temporary nature that seriously endangers the lives, health or safety of Canadians and is of such proportions or nature as to exceed the capacity or authority of a province to deal with it, or seriously threatens the ability of the Government of Canada to preserve the sovereignty, security and territorial integrity of Canada, and cannot be effectively dealt with under any other law of Canada.”

Emergency Preparedness Act²⁷

Författningen *Emergency Preparedness Act* trädde i kraft 1988. Den är den rättsliga grunden för civil krisberedskap i Kanada och reglerar samarbetet mellan den federala regeringen, provinsregeringarna och territorierna. Genom författningen får ministerier och myndigheter mandat och skyldighet att utveckla och samordna program för att kunna hantera oförutsedda och tänkbara katastrofer (*disastrous events*). Författningen

- klargör ansvarsområdet för den minister som är ansvarig för krishantering (Emergency Preparedness) när det gäller samordning och stöd till civila krishanteringsplaner, medvetandegörande, utbildning och övning (försvarsministern får stöd av OCIPPEP)
- ger respektive federal minister ansvaret för krishantering inom sitt ansvarsområde

- beskriver hur federala krishanteringsplaner måste beakta behoven hos provinser och lokala myndigheter
- ger regeringen (*Governor in Council*) möjlighet att besluta att en kris inom en provins eller territorium är en angelägenhet för den federala regeringen.

BILL C-36 (TO COMBAT TERRORISM)²⁸

Författningen *Bill C-36* trädde i kraft mellan 2001 och 2003. Den består av ett antal ändringar i andra författningar. Syftet är att motverka terrorism genom att hindra dess finansiering. Bland annat gör författningen det möjligt att beslagta egendom som tillhör terroristgrupper eller som använts för att underlätta terrorhandlingar. Den kriminaliserar olovlig underrättelseverksamhet som har samband med terrorism. Den ger också underrättelse- och säkerhetsorganisationerna utökade befogenheter för att motverka terrorism.

BILL C-55: PUBLIC SAFETY ACT, PROPOSITION²⁹

Propositionen *Bill C-55* stärker skyddet mot terrorism. Den har varit föremål för omfattande debatt sedan den presenterades för parlamentet och senaten som *Bill C-42*. Den del av propositionen

som handlar om flygtransport-säkerhet bröts därför ut och är redan gällande lag.

De viktigaste delarna i propositionen handlar om informationsutbyte och flygtransport-säkerhet som kraftigt ska stärka säkerheten i systemet. Propositionen handlar också om kontrollen över explosiva ämnen samt biologiska och kemiska vapen. En del behandlar säkerheten vid marina transporter. En del rör det nationella militära försvaret. Den delen ökar möjligheten till att inrätta särskilda militära säkerhetszoner för att skydda personal, egendom och utrustning. Skyddet av försvarets datasystem mot olovlig användning och intrång stärks.

DET NATIONELLA KRISHANTERINGSSYSTEMET

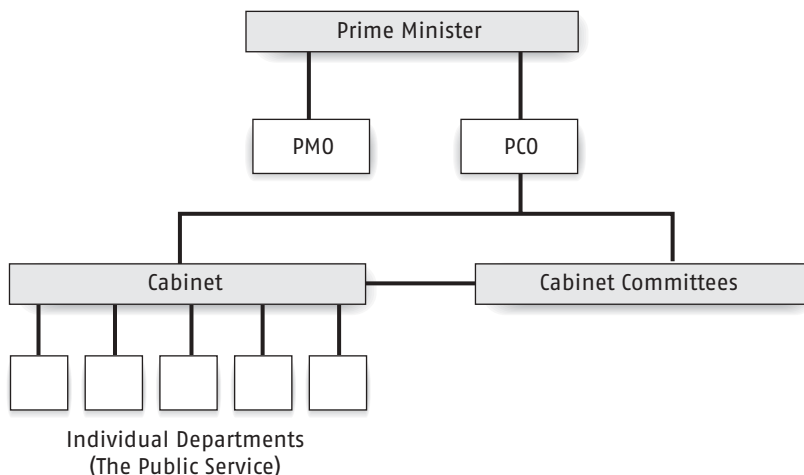
Vid en genomgång av dokument och material som beskriver det kanadensiska krishanteringssystemet är det lätt att få uppfattningen att OCIEP är den viktigaste aktören på federal nivå. Detta stämmer bara delvis. Till stora delar har OCIEP centrala uppgifter inom krishanteringsområdet i Kanada. I vissa delar är arvet från EPC tydligt, tänkesätten och systemen för att hantera främst naturkatastrofer har funnits mycket länge. Den del av OCIEP som kommer från *CIP Task Force* och som hanterar fysiska och IT-relaterade

26 <http://laws.justice.gc.ca>

27 <http://laws.justice.gc.ca>

28 www.parl.gc.ca

29 www.parl.gc.ca



Figur 3. Premiärministern, regeringen och statsförvaltningen har det yttersta ansvaret för krishantering i Kanada.³⁰

hot mot infrastrukturen är självklart mer inriktad mot nya hot och risker.

Men det yttersta ansvaret för hanteringen av nationella kriser har premiärministern, regeringen och statsförvaltningen. Nedanstående figur beskriver organisationen i stort. Premiärministern har till sitt förfogande två stabsorgan: *Prime Ministers Office* (PMO) och *Privy Council Office* (PCO). PCO ansvarar särskilt för frågor om den nationella säkerheten. Dessutom samordnar man verksamheten och ger beslutstöd i frågor om säkerhet och underrättelser. Stabsorganet samarbetar med provinsernas och territoriernas regeringar samt den privata sektorn i frågor om skydd av samhällsviktig infrastruktur.

Vid en allvarlig nationell kris kan premiärministern etablera en särskild kommitté med de ministrar vars ansvarsområden berörs mest. Uppgiften är att övervaka och besluta om inriktningen av de federala aktiviteterna. För genomförandet ansvarar sedan en kommitté bestående av biträdande ministrar som arbetar utifrån den nationella krishanteringsplanen, *National Support Plan* (NSP).

Den federala regeringens krishanteringsstruktur bygger på *Lead Department*-principen det vill säga att ett departement normalt ansvarar för att hantera kriser inom sitt eget ansvarsområde. Om något relevant departement saknas har OCIEP huvudansvaret.

Det ansvariga departementet kan välja att antingen använda en av sina egna planer för specifika krissituationer eller att använda NSP och aktivera *National Support Centre*. Under kommittén av biträdande ministrar finns Executive Group. I gruppen finns experter på riktlinjer, strategiska bedömningar, finansiella frågor och beslutsstöd.

Gruppen

- ger stöd till premiärministern, den ansvariga ministern (*Lead*) eller kommittén av biträdande ministrar
- initierar aktiviteter, ger råd om hur federalt stöd effektivt ska hanteras och fattar de beslut som inte kan fattas inom NSC
- ger råd om riktlinjer till NSC
- är kopplad till OCIPEP.

I provinserna finns liknande system för krishantering. Ett exempel är provinsen British Columbia där risken för jordbävning är hög. Provinsen har egna författningar för krishantering och en egen insatsplan för jordbävningar.³¹ På nationell nivå finns en motsvarande plan för stöd till British Columbia i händelse av en jordbävning.³²

Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness³³

Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness (OCIPEP) är en myndighet inom försvarsministeriets ansvarsområde. Myndigheten skapades genom en sammanslagning av framförallt *CIP Task Force* och *Emergency Preparedness Canada*. Den ska både förebygga och hantera kriser. OCIPEP bemannar och underhåller bland annat den federala regeringens krishanteringscentral, *Government Emergency Operations Co-ordination Centre* (GEOCC), som är bemannad dygnet runt varje dag (24/7). Skyddet av IT-säkerheten (*cyber security*) är en annan viktig uppgift för OCIPEP. Även här har myndigheten ett operativt ansvar.

Myndigheten betonar starkt det viktiga samspelet mellan skyddet av samhällsviktig infrastruktur och krishantering.

Det övergripande målet för OCIPEP är ett säkrare (*safer and more secure*) Kanada. Uppgiften är att förbättra säkerheten för den kanadensiska befolkningen i deras fysiska och IT-relaterade (*physical and cyber*) miljö och omvärld.

30 Public Service Commission of Canada, *What's Up on The Hill?*

31 <http://www.pep.bc.ca/management/management.html>

32 http://www.ocipep-bpiepc.gc.ca/info_pro/fact_sheets/general/EM_nat_earth_e.asp

33 www.ocipep.gc.ca

Myndigheten underlättar, stödjer och samordnar krisberedskapsarbetet i Kanada. OCIPEP samverkar med departement och myndigheter på alla nivåer, samt med organisationer och med näringslivet. Man mobiliserar och samordnar de nationella experter och resurser som behövs för krishantering.

OCIPEP har två huvudansvarsområden. Myndigheten

- ansvarar för nationellt ledarskap med ett nytt och helhetsbaserat angreppssätt för att skydda Kanadas samhällsviktiga infrastruktur, och nyckelkomponenterna i fysiska och IT-relaterade (*cyber*) infrastruktur-sektorer, närmare bestämt energi, teknisk försörjning, kommunikationer, allmänna tjänster, transporter, säkerhet och myndighetstjänster
- är den federala regeringens ledande myndighet i krishanteringssystemet, för alla typer av kriser.

Myndighetens mål är att

- samarbeta med näringslivet, provinserna, territorierna och lokala myndigheter och med viktiga internationella partner, särskilt grannlandet USA
- verka för en dialog med kanadensiska ägare och operatörer av samhällsviktig infrastruktur och särskilt verka för informationsutbyte om hot och sårbarhet
- hålla samman den kanadensiska federala statsförvaltningens egna IT-incidentanalysfunktioner och samordna och stödja federala departement och

myndigheter för att dessa ska kunna skydda sina informations- och kommunikationssystem och nätverk

- stödja samarbetet mellan olika grupper, genom exempelvis upplysning (*awareness*), utbildning, övning, forskning och utveckling
- ansvara för att en ändamålsenlig nivå upprätthålls inom den nationella krisberedskapen.

DEFINITIONER

OCIPEP rekommenderar att följande definition på kriser (*emergencies*) används när krishanteringsplaner ska utarbetas:

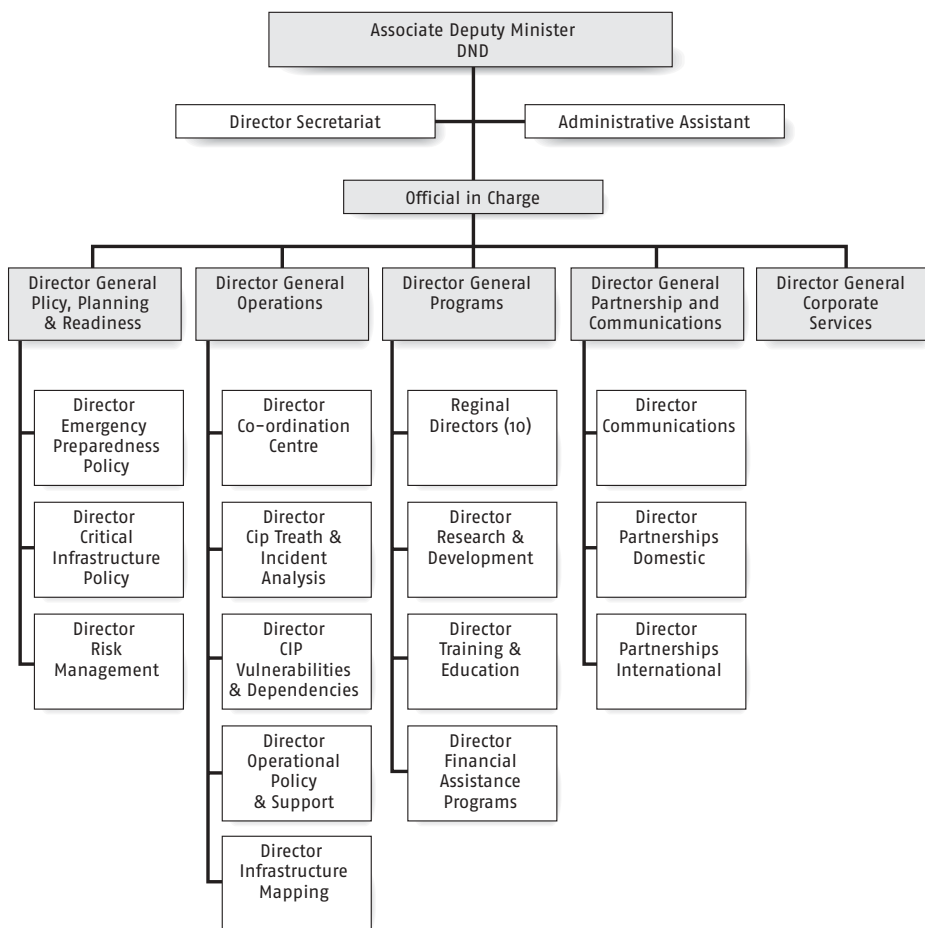
”An emergency is an abnormal situation which, to limit damage to persons, property or the environment, requires prompt action beyond normal procedures.”

Samhällsviktig infrastruktur definieras av OCIPEP på följande sätt:

”Canada’s critical infrastructure consists of those physical and information technology facilities, networks and assets, which if disrupted or destroyed would have a serious impact on the health, safety, security or economic well-being of Canadians or the effective functioning of governments in Canada.”

De nationella samhällsviktiga infrastrukturerna indelas i sex sektorer:

- energi och försörjningssystem (till exempel elektricitet, naturgas, olja och system för överföring)
- kommunikationer (till exempel telekommunikationer, och radio- och teveysändning)



Figur 2. Organisationsschema över OCIEP.³⁴

- tjänster (till exempel finansiella tjänster, livsmedelsdistribution samt hälso- och sjukvård)
- transporter (luftfart, järnväg, sjö- och landsvägstransporter)
- säkerhet (till exempel kärnkrafts-säkerhet, eftersök och räddningstjänst, akuttjänster)
- verkställande makten (viktiga regerings- och myndighetsresurser, informationsnätverk eller informationsresurser)

ORGANISATION

OCIEP är en civil myndighet inom försvarsdepartementets ansvarsområde

34 OCIEP, 2001

(*National Defence*). Den leds av en minister på statssekreterarnivå (*Associate Deputy Minister*), och en *Associate Deputy Minister (Official in Charge)*. Myndigheten är organiserad i fem avdelningar: program, externa relationer, riktlinjer, operationer och administration.

Antalet anställda är cirka 200 personer.

SKYDD AV SAMHÄLLSVIKTIG INFRASTRUKTUR

Kanadas samhällsviktiga infrastruktur kan utsättas för både fysiska och IT-relaterade hot. En naturkatastrof kan till exempel skada elförsörjningssystemet. Ett allvarligt dataintrång kan leda till att för elförsörjningen viktiga styr- och reglersystem sätts ur drift. Därför tillämpar OCIPEP den så kallade *all-hazards*-principen, som fokuserar på hanteringen av konsekvenserna av en kris mer än på dess orsak.

Vid OCIPEP finns *Infrastructure Protection Co-ordination Centre*, som övervakar fysiska och IT-relaterade hot dygnet runt varje dag. Den är den centrala kontaktpunkten för information om hot och incidenter. OCIPEP har möjlighet att få stöd och underlag från IT-säkerhetsexperten inom det kanadensiska försvaret och från underrättelse- och säkerhetsorganisationer. Informationen förmedlas från och till den federala regeringen, provinserna, territorierna och den privata sektorn. OCIPEP utfärdar varningar och ger råd om incidenter och hot som berör viktiga infrastruktursystem.

OCIPEP analyserar hot-, incident- och sårbarheter samt samordnar konsekvenshanteringen av IT-relaterade och

fysiska risker för den samhällsviktiga infrastrukturen. I arbetet ingår att identifiera ömsesidigt beroende och sårbarhet på nationell nivå.

National Critical Infrastructure Assurance Program (NCIAP) är en nationellt samordnad satsning för att säkra tillgången på tjänster som är beroende av den samhällsviktiga infrastrukturen. Programmet samarbetar med ägare, operatörer och myndigheter så att samhällsviktiga tjänster inte slås ut i onödan vid katastrofer eller andra avbrott. Samarbetet ska bland annat ge en bättre förståelse för ömsesidigt beroende och möjliggöra en bättre riskhantering.

IT-incidentfunktionen, *CanCERT*, är ett offentligt finansierat organ som drivs i privat regi och har ett visst rapporteringsansvar till OCIPEP. *CanCERT*³⁵ bedriver sin verksamhet inom de gängse ramarna för *CERT*-verksamhet och samarbetar med motsvarande funktioner utomlands, bland annat statliga *UNIRAS* i Storbritannien.

SKYDD MOT TERRORISM MED MASSFÖRSTÖRELSEVAPEN

OCIPEP ger stöd till lokala myndigheter så att de kan köpa skyddsmateriel. Särskilda utbildningsinsatser inom NBC (nukleära, biologiska och kemiska vapen) erbjuds också skydds- och säkerhetsansvariga i kommuner som polis, räddningstjänst, ambulanssjukvård m.m. (*first responders*).

FINANSIELLT STÖD

Myndigheten hanterar två program för finansiella stöd:

- *Joint Emergency Preparedness Program* (JEPP) bildades 1980 för att öka den nationella förmågan att hantera alla typer av kriser och för att möjliggöra en enhetlig krishanteringsförmåga i hela Kanada. Programmet förfogar för närvarande över cirka 50 miljoner kronor årligen. Projektmedel kan sökas av provinsernas och territoriernas regeringar. Syftet ska vara att öka nationens, en provins eller ett territoriums krishanteringsförmåga (*emergency response*).
- *Disaster Financial Assistance* administreras av OCIPEP och är den federala regeringens system för att ge stöd i efterhand till provinsregeringar som inte kan finansiera konsekvenserna av en katastrof.

INTERNATIONELLT SAMARBETE

Kanada delar en mycket lång gräns med USA. Därför har USA en särskild ställning i Kanadas internationella samarbete inom krishanteringsområdet.

Efter den 11 september 2001 kom gränsskyddsfrågorna i vid bemärkelse snabbt i fokus i USA. Kanada förväntas ha en så god intern säkerhet att USA inte hotas därifrån. Men båda länderna behöver ha en säker och smidig gränskontroll. Lösningen blev avtalet om ”den smarta gränsen”. Det formella avtalet undertecknades den 12 december 2001. USA och Kanada förbinder sig att gemensamt finna lösningar på säkerhets- och gränsskyddsfrågor som

inte hindrar handeln eller den vanliga trafiken mellan länderna. En plan i trettio punkter ligger till grund för arbetet.

Punkt 21 i planen rör skyddet av den samhällsviktiga infrastrukturen. Länderna har enats om en gemensam styrgrupp och har tillsatt arbetsgrupper för att studera ömsesidigt beroende och sårbarhet inom alla relevanta infrastrukturuområden. Samarbetet framhålls som en modell för andra länder.

Inom Nato och EAPC är Kanada pådrivande för en förändrad inriktning av de civila kommittéernas verksamhet från försörjning och underhåll till skydd av samhällsviktig infrastruktur och krishantering. Frågan drivs aktivt särskilt i *Civil Protection Committee* och *Ad Hoc Group on CIP*.

I Sverige har Försvarsdepartementet och myndigheter inom krishanteringssystemet goda kontakter med OCIPEP och arbetar tillsammans med Kanada inom Nato och EAPC för att utveckla frågor om skydd av samhällsviktig infrastruktur.

Andra viktiga federala aktörer

Vid sidan av OCIPEP har andra departement och myndigheter viktiga uppgifter av betydelse för Kanadas krisberedskap. Några av de viktigaste beskrivs här.

MILITÄRT STÖD TILL CIVILA MYNDIGHETER

Det kanadensiska militära försvaret är en viktig federal krishanteringsresurs och

stödjer civila myndigheter. I samband med isstormen 1998 var 16 000 man från försvaret verksamma. Det var den största militära hjälpinsatsen i landets historia.³⁶ Det militära försvaret stödjer civila myndigheter och andra departement med bland annat övervakning för miljöskydd, terrorism, illegal invandring och narkotikasmuggling. I samband med viktiga internationella möten som arrangeras i Kanada deltar det militära försvaret med bland annat transporter av mötesdeltagare. Men det militära försvaret har hittills setts som en sista utväg då andra resurser, lokalt, delstatligt eller federalt, inte räcker för att hantera situationen. Militärt stöd kan i vissa fall användas till stöd för polisen.³⁷

Till följd av terrorattackerna den 11 september 2001 har den kanadensiska regeringen satsat 45 miljarder kronor på ett övergripande flerårigt federalt program för att stärka samhällets säkerhet. En del av resurserna har satsats på projekt för militärt stöd till civila myndigheter. Programmet består av

- *Joint Task Force 2 (JTF2)*, en antiterrorism- och insatsstyrka (special operations unit), som kan sättas in för att stödja polisen.
- *Joint Nuclear, Biological, and Chemical Defence Company*, som startade i december 2002 och kan sättas in vid terroristaktiviteter som innefattar massförstörelsevapen (CBRN).

ALLMÄN SÄKERHET OCH SKYDD MOT TERRORISM

Justitiekanslern, *Solicitor General*, har ansvaret för allmän säkerhet och anti-terrorismverksamhet.

Den civila underrättelsetjänsten, *Canadian Security Intelligence Service* (CSIS), som är organiserad under justitiekanslern har mandat att utreda attacker på den samhällsviktiga infrastrukturen under vissa förutsättningar. Bland annat måste attacken vara databaserad och aktören bakom måste vara en annan stat, en terroristgrupp eller politiska extremister. De attacker som inte är politiskt motiverade är det polisens ansvar att utreda.

Den kanadensiska ridande polisen, *Royal Canadian Mounted Police* (RCMP), som lyder under justitiekanslern, är ansvarig myndighet för brottsbekämpningen i Kanada och den dominerande polisiära resursen för skydd av samhällsviktig infrastruktur. RCMP:s *Technical Security Branch* övervakar informationssäkerheten inom statsförvaltningen.

Goda förutsättningar för samarbete och erfarenhetsutbyte på alla nivåer

Kanada är ett av de länder som har reformerat sitt krishanteringssystem. Medvetenheten är mycket god om behovet av horisontell och vertikal samordning inom krishanteringsområdet. Den centrala myndigheten OCIEPEP har stor erfarenhet av att samarbeta med provinser, territorier och näringsliv.

Många delar i krishanteringssystemen i Kanada och Sverige liknar varandra. OCIEPEP och Krisberedskapsmyndig-

heten har liknande ansvarsområden. Det finns goda förutsättningar för samarbete mellan länderna inom olika delar av krisberedskapssystemet. Kanadas närhet till USA gör att viktiga lärdomar kan göras om hur USA:s system för *Homeland Security* påverkar andra länders krisberedskap.

Det är viktigt att betona att det finns skillnader mellan länderna som gör att system och erfarenheter måste ses i sitt sammanhang. Kanada är en federal stat med ett betydande självstyre för provinserna. Utsattheten för naturkatastrofer är på grund av landets storlek, väderförhållanden och seismiska risker större än i Sverige. På federal nivå tillämpas den internationellt vanliga modellen med ministrar som leder och samordnar verksamheter och myndigheter inom sitt område.

Det finns sammanfattningsvis goda förutsättningar att utveckla samarbetet med Kanada, när det gäller krishanteringssystemet i stort, samverkansområden och på regional och lokal nivå.

FÖR MER INFORMATION

*Kanadas regering*s huvudportal www.gc.ca

Hur den kanadensiska regeringen arbetar
http://www.edu.psc-cfp.gc.ca/tdc/learn-apprend/psw/hgw/menu_e.htm

Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness (OCIPEP)
<http://www.ocipep-bpiepc.gc.ca>

Public Safety Portal
<http://www.safecanada.ca/>

Threat Analysis, rapport som innehåller en beskrivning och analys av hoten mot Kanadas samhällsviktiga infrastruktur
http://www.ocipep-bpiepc.gc.ca/opsprods/other/TA03-001_e.asp

Natural Hazards of Canada Map, karta med Kanadas naturkatastrofer och skadehistoria
http://www.ocipep-bpiepc.gc.ca/info_pro/down/hazardsmap.pdf
http://www.ocipep-bpiepc.gc.ca/info_pro/down/legend_e.pdf

Disaster Database
<http://www.ocipep-bpiepc.gc.ca/disaster/default.asp>

Community-Wide Vulnerability and Capacity Assessment (CVCA), rapport till stöd för kommunala krishanteringsansvariga hur man bättre kan förstå och planera för behoven hos särskilt sårbara befolkningsgrupper i krissituationer
http://www.ocipep-bpiepc.gc.ca/research/scie_tech/planPrep/Comm_Vuln_Assess/2000-D013_e.pdf

Vid frågor kontakta Jan Lundberg:
Telefon: 08-5937 1251
E-post: jan.lundberg@krisberedskapsmyndigheten.se

36 Georg Fischer, Staffan Molin, *Isstormen i Kanada*, Stockholm 2001, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)/ÖCB, FOI-R—0103--SE

37 International CEP Handbook 2003, KBM

Nederländerna

– gamla risker och nya hot

Ett genomfartsland

Det är naturligt att inleda en redogörelse för krishantering i Nederländerna med en beskrivning av några av de förutsättningar – geografiska och naturgeografiska – som Nederländerna har levt med under århundraden och som därför har satt sin prägel på landet. Det man framförallt tänker på är det utsatta

läget invid Nordsjön, de stora floderna som flyter genom landet, det inklämda läget mellan Tyskland och Belgien och befolkningstätheten. Sammantaget gör detta Nederländerna i stor utsträckning till ett genomfartsland och en knutpunkt, genomkorsat som det är av vägar, järnvägar, kanaler och floder.

Hoten från hav och floder

Nederländernas yta skulle till mer än femtio procent ha legat under vatten om den inte skyddats av dyner, fördämningar, vallar och slusskonstruktioner, liksom av kanaler för avledning och av pumpstationer. Hoten om översvämning kommer både från Nordsjön och från de floder som genomkorsar landet. Ända sedan medeltiden har det funnits regionala vattenstyrelser för att samordna skyddet mot hav och floder. Dessa finns fortfarande och har ungefär samma uppgifter nu som då.

Vintern 1953 drabbades de två sydligaste provinserna, Zuid Holland och Zeeland, av en naturkatastrof. Dessa provinser, som utgör ett deltalandskap



vid utflödet av Rhen, Maas och Schelde, drabbades av en översvämning från Nordsjön. 2 000 personer dödades, 47 000 byggnader förstördes liksom 20 mil skyddsvallar.

Denna katastrof var ett av de starkaste skälen till att börja utveckla ett system för skyddsåtgärder och ansvarsfördelning så att något liknande inte skulle kunna inträffa igen.

Både 1993 och 1995 drabbades Nederländerna av svåra översvämningar till följd av kraftigt regn. 1993 drabbade detta framförallt områden i floden Maas dalgång och särskilt provinsen Limburg. 1995 steg ånyo vattnet i floden Maas över sina vallar men denna gång drabbades även andra floder av översvämningar, främst Waal och Rhen. I de drabbade områdena låg vattennivåerna som högst 48,5 meter över den plats i Amsterdam där man sedan 1600-talet mäter normalvattenståndet. Man befärade att effekterna av ett skräckscenario från 1944 skulle upprepas. Vid det tillfället hade vatten brutit igenom en skyddsvall och vågor trängt igenom den brustna vällen med en kraft som fört vattnet en kilometer in i landet.

Någon katastrof av den omfattningen inträffade inte, men i till exempel området runt staden Tiel hann vattnet i floden Waal stiga upp till sex centimeter under vallarnas översta kant innan den hejdade sig och vände nedåt igen. I efterarbetet efter flodöversvämningarna har man därför ökat skyddsvallarnas höjd längs floden Waal från fem meter till tio meter över uppskattad lägsta vattenståndsnivå under året.

Knutpunkt för handel och transporter

Genom att vara både ett genomfartsland och en knutpunkt för handel och transporter utsätts landet även för hot av andra slag än naturkatastrofer. Det är ett av världens mest befolkningstäta länder. På en yta av knappt 42 000 kvadratkilometer lever omkring 16 miljoner människor vilket ger en befolkningstäthet på knappt 400 invånare per kvadratkilometer.

Vägnätet, liksom järnvägsnätet, används i stor utsträckning för genomfartstrafik till och från grannländerna – Tyskland, Luxemburg, Belgien och Frankrike. Hamnen i Rotterdam är en jättelik omlastningsplats för godstransporter och världens största hamn om man räknar i hanterat gods. Schiphol utanför Amsterdam, en av Europas största flygplatser, är en knutpunkt för gods- och persontransporter.

Näringslivet domineras av elektronikföretag, livsmedelsindustri, kemisk och petrokemisk industri och metallindustri. Nederländerna har ett stort importberoende eftersom man, med undantag av livsmedelsindustrin, saknar egna råvaror. På samma gång som dessa förhållanden ger Nederländerna fördelar och möjligheter att dra ekonomisk nytta av sitt läge utgör nackdelarna ett brett spektrum av hot och risker förknippade med läget. Miljöförstöring är ett av de största hoten. Hög befolkningstäthet, tät bebyggelse, intensivt jordbruk, hög ekonomisk aktivitet och transporttäthet har medfört betydande utsläpp av farliga

ämnen, vilket i sin tur har skadat miljön. Risken för stora trafikolyckor av olika slag utgör ett annat hot liksom risken att bli knutpunkt även för olika typer av olaglig verksamhet.

Statsskick och offentlig förvaltning

Nederländernas system för krishantering bygger på landets organisation av sin offentliga förvaltning och på dess indelning i geografiska ansvarsområden.

OFFENTLIG FÖRVALTNING

Landet är en konstitutionell monarki sedan år 1814. 1848 ersattes enväldet med parlamentarisk demokrati. Från Nederländernas en gång stora kolonialvälde återstår i dag Nederländska Antillerna och Aruba, ögrupper i Västindien. Ögrupperna hör till kungadömet Nederländerna men är självstyrande vad gäller inre angelägenheter.

Nederländerna har ungefär 800 000 personer anställda inom offentlig förvaltning.

Regeringen (ministerrådet) utövar den verkställande makten under ledning av premiärministern. Ministrarna utses av drottningen på förslag av premiärministern.

En principiell skillnad mellan svensk och nederländsk förvaltning är att Nederländerna saknar självständiga myndigheter direkt under de tretton ministerierna (departementen). I stället är ministerierna mycket stora, leds på tjänstemannanivå av en generaldirektör, och är

inom sig uppdelade i direktorat. Ministerna ansvarar var och en för sitt sakområde och kan ställas till ansvar för detta av parlamentet. Genom denna konstruktion utövas så kallat ministerstyre.

Parlamentet, med sina två kammare, utövar den lagstiftande makten. Första kammarens 75 ledamöter väljs indirekt av råden för de tolv provinserna. Andra kammarens 150 ledamöter väljs genom direkta allmänna val. Det är bara andra kammaren som får ta initiativ till att föreslå lagar och till att ändra i regeringens propositioner. Efter beredning i flera instanser i regering och parlament undertecknar drottningen lagförslaget. Ansvarig minister kontrasignerar eftersom regeringen är ansvarig för lagen. Efter undertecknande har lagförslaget blivit en fastställd lag, en *Act of Parliament*.

Regeringens ambitioner på några års sikt är dels att finnas tillgänglig för medborgarna dygnet runt under årets alla dagar, dels att uppfattas som ett organ vid sidan av, snarare än ovanför, medborgarna.

GEOGRAFISKA ANSVARSOMRÅDEN

Geografiska ansvarsområdena finns på tre nivåer: tretton ministerier på central nivå, tolv provinser på regional nivå och cirka 500 kommuner av mycket varierande storlek på lokal nivå. Förhållandet mellan dessa ansvarsnivåer är inte renodlat hierarkiskt utan provinserna och kommunerna är självstyrande när det gäller interna angelägenheter. Varje nivå har en egen demokratiskt

vald förvaltning och administration. Man planerar också att ge ett antal centralkommuner förutsättningar för att kunna ta ansvar för bland annat stadsplanering och ekonomisk planering. I de stora kommunerna är samarbete i form av partnerskap ett verktyg för att åstadkomma förbättringar; mellan staten och kommunerna och mellan kommunen och näringslivet, sociala organisationer, utbildningsinstitutioner med flera.

Provinsen styrs av ett folkvalt råd under ledning av ett ombud, *Queen's Commissioners*, som utnämns av drottningen.

Kommunerna styrs av kommunfullmäktige under ledning av en borgmästare. Borgmästaren är inte folkvald, utan utnämns av regeringen. De tolv provinserna utövar tillsyn och samordning mellan kommuner. På nationell nivå fattar regeringen övergripande beslut och skapar nödvändiga förutsättningar för att provinserna och kommunerna ska kunna verkställa dessa beslut. Inrikesministeriet, *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, har detta övergripande ansvar.

Nederländernas polisväsende är indelat i tjugofem regioner. I varje sådan region utövas ledningen av borgmästaren i regionens största kommun, med stöd av polischefen och en allmän åklagare. Brandkåren organiseras på kommunal nivå. Varje brandkår leds av borgmästaren och av ett brandbefäl.

Från civilförsvaret till krishantering

Fram till 1980 hade Nederländerna, liksom flera andra länder inom Nato, en organisation för civilförsvaret i krig. Verksamheten, som också benämndes civilförsvaret (*Civil protection*), leddes av inrikesministeriet, var hierarkiskt organiserad enligt militära principer och bemannades av en yrkeskår och av värnpliktiga. Det operativa ansvaret var delegerat till ombud (*Queen's Commissioners*) i provinserna och till borgmästarna i kommunerna. Resurserna var uteslutande avsedda för skydd av befolkningen i krig och något gemensamt resursutnyttjande med den ordinarie räddningstjänsten förekom inte. Det krig man såg framför sig var framförallt ett krig mellan Nato och Warszawapakten.

Men insikten om att befolkningen även måste kunna skyddas mot andra faror än krig växte successivt fram. Under 1980-talet upphävde man därför organisationen för civilförsvaret. I dess ställe trädde en organisation för katastrofhantering där kriget utgjorde en fara bland flera som det skulle finnas skydd emot. Den nya organisationen lades också under inrikesministeriet, men byggdes enligt andra principer än den föregående. Man utnyttjade enbart befintliga resurser som brandkår, ambulans, lokal hälso- och sjukvård och polis. Dessutom vändes den gamla ansvarsordningen upp och ned, och ledningsansvaret lades på kommunal nivå. Då borgmästaren har det politiska

ansvaret för säkerhet i allmänhet i kommunen så beslöt man att ge den operativa rollen som räddningsledare till borgmästaren. Brandkåren, ett verkställande organ, fick rollen som samordnare av planering och föreberedelser för katastrofhantering. Civilförsvaret blev civil beredskapsplanering (*Civil Emergency Planning*) med ansvar för att planera för och kunna hantera hela den civila och militära hotskalan, från olyckor via katastrofer till krig.

När Berlinmuren föll 1989 och Warszawapakten sedermera upplöstes bedömde man att detta militära hot mot Nato inte längre fanns. Bland annat hade kärnkraftskatastrofen i Tjernobyl 1986 gjort att man insåg att en kris kan vara av en sådan omfattning att den berör hela landet och därför måste kunna hanteras på central nivå redan när den inträffar. Organisationen för civil beredskapsplanering räckte inte till för att kunna hantera kriser av den omfattningen.

Tidigt under 1990-talet ersattes därför begreppet civil beredskapsplanering och organisationen för detta med det bredare begreppet krishantering (*Crisis Management*) som även innefattade en ny organisation.

Kris som heltäckande begrepp

I den nederländska *Disaster Act* beskrivs en katastrof som en händelse som åstadkommer en allvarlig störning av den allmänna säkerheten, utsätter

många människors liv och hälsa för fara samt innebär en risk för stor materiell förstörelse och därför ställer krav på samordnade insatser från olika myndigheter och organisationer.

Enligt *Disaster Act* är däremot en kris inte endast en händelse utan en kedja av händelser utsträckta över tiden. En kris behöver inte nödvändigtvis innebära en fysisk olycka även om krisen i sig kan ha orsakats av en sådan.

Trots att man således kan skilja en kris och en katastrof från varandra på många sätt så går det ändå inte alltid att tydligt identifiera och avgränsa alla begreppen från varandra i skalan incident–olycka–katastrof–kris. Det finns gråzoner mellan dessa. Man valde därför att ta fasta på likheter snarare än på skillnader mellan begreppen och på konsekvenserna av en kris snarare än orsakerna till att krisen uppstod. Kris blev det heltäckande begreppet under vilket övriga begrepp insortades. Bland annat Kanada använder motsvarande angreppssätt och kallar det *all hazard's approach*.

En kris innebär normalt att något bestående, på något sätt, hotas. Kriser kan uppstå på olika nivåer i en nation (i företag, för den enskilde, lokalt, regionalt, nationellt eller internationellt) och den kan uppstå av olika skäl, politiska, religiösa eller andra, eller som väpnade konflikter.

Krisbegreppet avgränsades med följande definition: ”En allvarlig störning i strukturen eller ett försvagande av fundamentala värderingar och sociala mönster.” Ordet *störning* ansågs mer

korrekt att använda än hot eftersom ett *hot* är någonting som ännu inte har inträffat.

För att förebygga framtida störningar började Nederländerna tidigt att ta så kallad "beredskapshänsyn i samhällsplaneringen" och kom därigenom att bli förebild för flera andra länder. Ett exempel är Leidsche-Rhine, en stadsdel i Utrecht, som byggdes i mitten på 1990-talet. I syfte att minska risken för olyckor eller katastrofer beaktades ett antal faktorer redan i samband med planeringen och projekteringen. Polis, brandkår och stadsplanerare samarbetade för att undanröja riskerna för fysiska olyckor på grund av farliga transporter och för social misär och brottslighet på grund av arkitektur och social struktur i stadsdelen.

Ansvarsprinciper och stöd från försvarsmakten

ANSVARSPRINCIPER

Den som ansvarar för en verksamhet under ostörda förhållanden har även det operativa ansvaret för krishanteringen inom området, vare sig det inträffade utgör en incident, olycka, katastrof eller kris.

Olyckor och katastrofer håller sig ju inte inom uppritade administrativa gränser och det måste därför också finnas planer för att med kort varsel börja samarbeta över gränserna. I Nederlän-

derna är huvudprincipen vid en inträffad brand, översvämning eller annan allvarlig olycka att borgmästaren i den aktuella kommunen tar ledningsansvaret. I de fall olyckan sprider sig eller drabbar flera kommuner är det fortfarande borgmästaren i den kommun där olyckan först inträffade som behåller ledningsansvaret för räddningsarbetet. Detsamma gäller om resurser behöver tas i anspråk från andra kommuner i regionen eller från andra regioner. Borgmästaren i den drabbade kommunen har ledningsansvaret även för dessa resurser. Om läget av olika skäl så kräver kan provinsens ombud (*Queen's commissioner*) ta över ledningen. Men inriktningen är att i det längsta avstå från detta och behålla ledningsansvaret på lokal nivå.

Rör det sig om en nationell katastrof kan premiärministern besluta att kalla till sig andra berörda ministrar för att ingå i en beslutsgrupp under premiärministerns ledning.

I samband med de stora flodöversvämningarna 1995 valde emellertid inrikesministeriet att i stället utarbeta riktlinjer för räddningsarbetet som sedan berörda ombud (*Queen's commissioners*) ålades att följa.

STÖD FRÅN FÖRSVARSMAKTEN

I undantagsfall kan det bli aktuellt att begära stöd från försvarsmakten i räddningsarbetet. Normalt är det ombudet *Queen's Commissioner* som ber försvarsministern om detta stöd och försvars-

ministern beslutar om nödvändiga åtgärder med anledning av situationen. I extremfall kan ansvarig borgmästare tvingas begära detta bistånd direkt av provinsens eller regionens militära befälhavare. Ombudet *Queens Commissioner* ska snarast möjligt därefter underrättas om detta.

Inrikesministeriets organisation och ansvar för krishantering

Ministrarna och deras statssekreterare är, som tidigare nämnts, politiskt valda och med politiskt ansvar för sina verksamheter. Under den politiska nivån finns en generaldirektör och dennes ställföreträdare. Dessa är tjänstemän liksom tjänstemännen på sektionerna.

Inrikesministeriet har fem huvudsektioner: fyra *Direktorat-General* varav ett för frågor om konstitutionen, kungadömet, Nederländska Antillerna och Aruba, ett för offentlig förvaltning på alla nivåer och för samverkan mellan offentlig sektor och andra organ i samhället till exempel vattenstyrelserna, ett för allmän ordning och säkerhet och slutligen ett för lednings- och personalfrågor. Vidare finns en sektion för underrättelse och säkerhet.

DEPARTEMENTAL COORDINATION CENTRE (DCC)

Inrikesministeriets *Direktorat för allmän ordning och säkerhet* har det övergripande

ansvaret för samhällets krishantering – för samordning av förberedelser och för operativ krishantering. Detta undantar inte övriga ministerier från ansvar för att planera för krishantering och för att kunna leda inom sitt fackområde under en kris. Uppstår en kris inrättas ett lednings- och samordningsorgan, *Departmental Coordination Centre* (DCC) vid ministeriet i fråga. DCC är bemannat med ministeriets egen personal. Om och när detta sker skall ansvarig minister underrätta premiärministern och inrikesministern. Även premiärministern kan besluta att ett ministerium upprättar sin lednings- och samordningscentral.

NATIONAL COORDINATION CENTRE (NCC)

Om en kris inträffar som berör flera ministerier och flera geografiska nivåer behöver ett organ finnas som kan samordna åtgärder mellan berörda fackministerier, provinser och kommuner. I slutet av 1990-talet inrättades därför ett samordningsorgan vid inrikesministeriet, *National Coordination Centre* (NCC), med egen personal. NCC är ett permanent organ med egen personal. I de fall den nationella nivån tar över krishanteringens aktiveras NCC:s operativa funktion och den ordinarie staben kompletteras med personal från inrikesministeriet eller från fackministerierna. NCC ansvarar även för samordningen av information mellan olika offentliga organ.

NATIONAL INFORMATION CENTRE (NIC)

På nationell nivå finns även ett särskilt informationscentrum (NIC). NIC finns vid inrikesministeriet och skall underlätta en smidig förskjutning av informationshanteringen till högre hanterings- och samordningsnivå samtidigt som ansvaret för krishanteringen i sig ligger kvar på lägre nivå. NIC samordnar den centrala nivåns information till allmänheten under en kris och sammanställer och förmedlar information från regeringen till nationella och internationella medier samt till myndigheter.

NIC aktiveras antingen efter en gemensam överenskommelse mellan ministrarna eller, på förekommen anledning, av en fackminister.

Prioriterade områden för säkerhet och krishantering

TERRORISM OCH ANDRA HOT MOT NATIONENS SÄKERHET

Efter attacken mot USA den 11 september 2001 har den nederländska regeringen givit kampen mot terrorism hög prioritet. Det framgår av den handlingsplan om säkerhet och om kamp mot terrorism som utarbetades och som presenterades i oktober 2001 (*Dutch Cabinet's Action Plan on Security and Combating Terrorism*). Planen innehåller ett omfattande åtgärdsprogram för att intensifiera bekämpandet av terrorismen. Åtgärdsprogrammet kombinerar en

skärpning av nuvarande riktlinjer med nya riktlinjer och prioriteringar. Lika stor vikt läggs vid förebyggande åtgärder, för att förhindra terrorism, som att snabbt uppdaga och väcka åtal med anledning av genomförda terroristhandlingar. Man räknar med att det kan komma att kosta upp till omkring 250 miljoner svenska kronor att genomföra planen.

När det gäller att förhindra terrorism ges bland annat polis och under rättelseväsende utökade resurser för att kunna effektivisera bevakningen av skyddsobjekt och riskutsatta personer. Så kallad biometri kommer att utvecklas för att underlätta bevakning av terrorister och nätverk. Biometri är en metod som identifierar människor genom att mäta deras fysiska karaktärsdrag. Militärpolisen kommer att ges resurser att expandera så att gränsövervakningen och bevakningen av civila flygplatser kan skärpas.

Kapaciteten att klara upp och väcka åtal mot terrorister som begår kriminella handlingar kommer att utökas kraftigt liksom kapaciteten att komma åt människohandel. Terrorister använder sig ofta av modern teknologi varför satellitövervakning införs och polisens metoder för telefonavlyssning moderniseras. Regeringen vill också stoppa tillflödet av kapital till terroristgrupper. Detta kan göras via lagstiftning för övervakning av finansiella transaktioner och genom utökade resurser för att utreda misstänkta kapitalflöden.

Kampen mot terrorism har även en internationell dimension när det gäller förebyggande och bekämpande arbete.

Nederländerna deltar i detta arbete. Det gäller bland annat rekommendationer om hur penningtvätt ska hanteras, men också om att kriminalisera finansiellt stöd till terrorgrupper och att bredda giltigheten av domstolsbeslut om att frysa tillgångar. Denna breddning innebär att beslutet blir giltigt, inte bara för medborgare i det land beslutet har fattats i utan i för medborgare i alla EU-länder. Nederländerna agerar inom EU för en förändrad visumhantering. Vidare föreslår Nederländerna att man enas internationellt om kontroll av allt handbagage och ökad säkerhet i cockpit.

Några korta notiser från inrikesministeriets webbplats kan illustrera hotet:

Annual Report 2001 – National Security Service "Radical Islamic inspired international terrorism, with the attacks on 11 September 2001 as its unprecedented dramatic climax. The General Intelligence and Security Service (AIVD) has devoted great energy to this subject and has given it full priority." (6 september 2001)

Annual Report 2002 of the General Intelligence and Security Service "The threat posed by radical Islamic terrorism is substantial. Despite the successes recorded in the struggle against such terrorism, Islamic terrorist networks remain capable of perpetrating attacks all over the world, thereby dislocating societies as a whole or a part." (juli 2002)

Al-Aqsa balances frozen following AIVD investigation "The Ministry of Foreign Affairs has frozen all the resources of the Stichting Al-Aqsa in the Netherlands. The extension of any further financial support to the foundation has also been prohibited." (9 april 2003)

SKYDD AV INFRASTRUKTUREN

I handlingsplanen för kamp mot terrorism och andra hot mot nationens säkerhet fick inrikesministern i uppdrag att ta fram ett sammanhängande åtgärds paket för skydd av infrastrukturen. Arbetet skulle bedrivas stegvis, från april 2002 till och med april 2004, i ett nära samarbete mellan berörda inom offentlig och privat sektor. Projektet har två föregångare. Den första var *BITBREUK*, en uppsats publicerad av regeringens expertgrupp *Infodrome*. Uppsatsen var resultatet av att en arbetsgrupp tagit fram underlag för diskussioner om infrastrukturens sårbarhet och dess konsekvenser för informationssamhället. Den andra föregångaren var en rapport med benämningen *KWINT* (*Kwetsbaarheid op Internet – Samen werken aan meer veiligheid en betrouwbaarheid*) som skrevs av TNO, Nederländernas organisation för tillämpad vetenskaplig forskning. Rapporten konstaterade att Nederländernas internetinfrastruktur är extremt sårbar och att de åtgärder som måste vidtas för att råda bot på detta bör ske genom samarbete mellan offentlig sektor och privat

sektor. Regeringens roll föreslogs vara att underlätta och samordna arbetet.

I ett första steg genomfördes en översiktlig inventering för att få en överblick över vitala sektorer, produkter och tjänster i infrastrukturen. Man undersökte också hur beroende de var av varandra och vilket behov man har av att integrera skyddet av dem. Både regeringen och näringslivet var engagerade i detta arbete. Inom de skilda sektorerna var man intill dess inte medveten om hur starkt beroende de var av varandra. Man fick också en bild av tänkbara skador av alla slag. Bortfall av en viktig produkt eller tjänst kan få långtgående följd effekter med konsekvenser för näringslivet och för samhället både i Nederländerna och i grannländerna. Även säkerhetsansvariga i företag visade sig ha en begränsad insikt om vidden av företagets beroende av samhällets infrastruktur. I steg två ska man göra ytterligare inventeringar av befintliga skyddsåtgärder samt utbyta goda exempel mellan sektorer och särskilda risk- och sårbarhetsanalyser inom varje kritisk sektor.

I det sammanhanget ska man särskilt beakta hot från terrorister, men även oavsiktliga skadeverkningar, tekniska kollapsar och naturkatastrofer. I steg tre ska man bedöma i vilken utsträckning säkerheten i infrastrukturen behöver höjas. Det fjärde och sista steget handlar om att genomföra de önskvärda åtgärderna hos alla berörda. Projektet syftar nämligen ytterst till att få ett samstämt skydd av all infrastrukt-

ur i Nederländerna och att detta höjs till en standard som man har enats om.

FÖRESLAGNA REFORMER

Brandkår, polis och hälso- och sjukvård utgör kärnan i Nederländernas krishanteringssystem. Av dessa tre samhällsfunktioner är polisväsendet och hälso- och sjukvården indelade i tjugofem regioner under ministerierna. Brandkåren är organiserad på kommunal nivå. För att få överensstämmelse mellan dessa tre kärnområden för krishantering finns ett förslag om att även organisera brandväsendet i regioner enligt samma mall som polisväsendet och hälso- och sjukvården.

Brandkårerna bemannas fortfarande, till övervägande del, av frivillig personal. Dessa brandmän är professionellt utbildade yrkesmän men tjänstgör på deltid vid sidan av det ordinarie arbetet. Det sker nu en successiv förskjutning från detta system mot ett system med kommunalt anställda brandmän. Förändringstakten är emellertid mycket långsam.

Erfarenheterna från ett antal allvarliga händelser under senare år har lett till insikten att krishanteringssystemet på central nivå i Nederländerna behöver ses över. Framförallt följande händelser har legat till grund för de förslag till ändringar som nyligen presenterats:

- flygplanskraschen i Bijmelmeer, en förort till Amsterdam, 1992
- millennieskiftet
- katastrofbränderna i Enschede och Volendam, 2000 och 2001

- terroristattacken den 11 september 2001
- mordet på Pim Fortuyn, 2002
- utbrottet av en smittsam fågelsjukdom, 2003.

Bland annat föreslås inrikesministeriet få större befogenheter i sin samordningsroll. Ändringar föreslås även i ansvarsfördelningen mellan ministerierna.

Avslutande kommentarer och slutsatser

Nederländerna har inte bara levt under hotet om kriser av olika slag utan ett antal mycket allvarliga naturkatastrofer, bränder, politiska attentat med mera har också faktiskt inträffat. Man har således en förhållandevis stor praktisk erfarenhet jämfört med Sverige och många andra länder. Nederländerna ligger därför också på framkant när det gäller att utveckla system för krishantering och successivt utvärdera och anpassa dessa i förhållande till nya hot och vunna erfarenheter.

Nederländerna har även andra erfarenheter som Sverige bör ha intresse av att kunna ta del av, bland annat samarbetet mellan offentlig och privat sektor genom partnerskap, det permanenta lednings- och samordningsorganet på nationell nivå (NCC), den särskilda informationscentralen på nationell nivå (NIC) och det omfattande och kvalificerade utvecklingsarbete som pågår för skydd av infrastrukturen liksom mot terrorism och andra hot mot nationens säkerhet.

Allteftersom Sveriges nya krishanteringssystem tar form ökar möjligheterna till ett mer utvecklat erfarenhetsutbyte mellan Nederländerna och Sverige. Det finns bland annat paralleller mellan Krisberedskapsmyndigheten och inrikesministeriet i Nederländerna när det gäller ansvar och uppgifter för krishantering. Inte minst intressant i det sammanhanget är det nyligen framlagda förslaget om en förändrad struktur för krishantering på central nivå i Nederländerna. Förslaget kommer att påtagligt beröra inrikesministeriet, om det realiserar.

KÄLLOR

Annual Report 2001 National Security Service, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, The Netherlands

Critical Information Infrastructure Protection, International CIIP Handbook, Swiss Federal Institute of Technology Zurich

Critical Infrastructure Protection in the Netherlands, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, The Netherlands April 2003

Egen dokumentation av erfarenheter samt insamlat materiel vid inrikesministeriet i Haag samt vid studiebesök hos myndigheter, organisationer med flera i Nederländerna våren 1996.

Flygplanskatastrofen i Amsterdam 1992. Egen sammanställning av presentation som gavs av räddningsledare E. van Thijn under 2nd International Conference *Local Authorities confronting Disasters and Emergencies* in Amsterdam 22–24 April 1996.

Fyra nationella strukturer för krishantering prövas utifrån översvämningsfallen 1993, 1995 och 2000: En jämförelse mellan den svenska hanteringen av översvämningsfall och hanteringen i Frankrike, Tyskland och Nederländerna (Dnr 01-1587/S) 2001-05-30
Kerstin Castenfors (FOI), Lina Svedin (FHS/CRISMART) och Ann Ödlund (FOI)

Increased attention to the fight against terrorism, Press Release, Council of Minister, Netherlands

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (www.bzk.nl) juni 2003.

Vid frågor kontakta Ann-Charlotte Engström

Telefon: 08-593 712 43

E-post: ann-charlotte.engstrom@krisberedskapsmyndigheten.se

Krishanteringsreformer i Polen

Statsskick och fakta

Polen har 38,6 miljoner invånare på en yta av 312 683 kvadratkilometer. Landet är sedan 1999 medlem i Nato och kandiderar för medlemskap i EU. Polen är också medlem i Europarådet och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). Bruttonationalprodukten är 9,05 amerikanska dollar och försvarsbudgeten är 1,9 procent av BNP.³⁸

Polen är en parlamentarisk demokrati enligt den författning som antogs 1997. Makten delas mellan lagstiftande, verkställande och dömande instanser. Den lagstiftande makten innehas av parlamentets underhus, *sejmen*, vars 460 ledamöter utses i allmänna val vart fjärde år. Samma mandatperiod gäller övre kammaren, *senaten*. Denna har 100 medlemmar och dess uppgift är att se över de lagar som antagits av sejmen och när de så anser, rekommendera avslag. Men avslaget kan förkastas av en sextioprocetig majoritet i *sejmen*.

Presidenten väljs direkt av folket för en femårsperiod. Premiärministern föreslås av presidenten men ska godkännas av och är ansvarig inför *sejmen*. Presidenten har ett övergripande ansvar för utrikes- och försvarspolitik. Men i realiteten är presidentämbetet begränsat. Det är regeringen som har den verkställande makten och är ansvarig inför sejmen.

Polen är indelat i 16 län, *voivodskap*, som styrs av en landshövding som är utsedd av regeringen. Länsnivån är även uppdelad på en lägre regional nivå, *powiat*, som består av 373 admi-



nistrativa distrikt. Den lokala nivån består av 2 489 kommuner, *gmina*. Kommunerna är bland annat ansvariga för utbildning, sjukvård och kommunikationer inom kommunen.³⁹

Utrikespolitik och försvar

Polens centrala läge mellan de två stormakterna Tyskland och Ryssland, har präglat landets historia i modern tid. Efter andra världskriget hamnade Polen under sovjetiskt inflytande. Men avvecklingen av det sovjetiska imperiet i centrala och östra Europa i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet har radikalt förändrat Polens yttre och inre förutsättningar. Utrikespolitiken bestäms sedan 1989 i Warszawa och inte som tidigare i Moskva. Polen blev medlem i försvarsalliansen Nato 1999, vilket har varit ett huvudmål för den polska utrikespolitiken sedan demokratiseringen och Warszawapaktens upplösning 1989. Polens Nato-medlemskap ses inte bara som en lösning på säkerhetspolitiska problem, utan kanske främst som en bekräftelse på att landet räknas till den västliga sfären.

CIVILFÖRSVAR UNDER DET KALLA KRIGET⁴⁰

Under Warszawapaktens era och under första delen av 1990-talet fanns det inget nationellt system i Polen som hanterade det civila säkerhets- och beredskapsarbetet som i Polen går under beteckningen *Civil Protection*. Detta sköttes i stället av civilförsvaret som var underordnat försvarsministeriet, *Ministry of National Defence*, och definierades i lagen om Civilt civilt försvar, *General Defence Act*. Civilförsvarets främsta uppdrag var att skydda civilbefolkningen i händelse av krig.

Det första tecknet på att en förändring av systemet var på väg kunde skönjas 1990. Lagstiftarna gavs då möjlighet att modifiera det existerande civilförsvarssystemet. Följaktligen antogs ett antal lagar som skapade en bas för Polens civila säkerhets- och beredskapsstruktur. Trots att ett antal nya lagar tillkom fanns det vid tidpunkten inte någon bestämd idé om hur man på ett mer genomgripande sätt skulle förändra systemet. De antagna lagarna var mer avsedda att lösa problem från fall till fall än att skapa ett sammanhängande civilt säkerhets- och beredskapssystem.⁴¹

38 International CEP Handbook 2003 s. 132.

39 <http://lweb2.loc.gov/frd/cs/pltoc.html>, Library of Congress, Federal Research Division.

40 Med civilförsvaret avses det som i Genèveprotokollet, artikel 61, definieras som "fullgörandet av ... humanitära uppgifter i syfte att skydda civilbefolkningen mot faror i samband med fiendtligheter eller katastrofer".

41 Golc, Lucyna, *The Civil Crisis Management in Poland*, s. 4. Detta material är hämtat ur ett kapitel i en större publikation som kommer att belysa krishantering i Polen som inom kort kommer att publiceras genom CRISMART vid Försvarshögskolan.

De lagar som tillkom reglerade det civila försvarets skyldigheter på central, regional och lokal nivå. I enlighet med bestämmelserna innefattades länen, *voivodskapen*, som fick uppgiften att säkerställa att samordningen och samarbetet mellan organ på central, regional och lokal nivå fungerade. Syftet var bland annat att förhindra hot mot civilbefolkningens liv och hälsa, hot mot miljön och hot mot upprätthållandet av allmän ordning samt att förebygga naturkatastrofer och olyckor.

1991 tillkom lagen om brandskydd, *Act on fire protection*, som var en av de viktigare lagarna som tillkom under denna period. Den lade grunden för ett centraliserat system av aktiviteter som alla skulle skydda liv, hälsa, egendom och miljö mot brand. Lagen innebar även att Polens räddningstjänst kom att bli den myndighet som fick ansvaret för att bekämpa teknologiska, kemiska och ekologiska katastrofer. Uppgifterna var inte enbart av undsättningskaraktär utan man var även skyldig till att förebygga och minimera tänkbara negativa effekter av en katastrof.

Lagen gav räddningstjänstmyndigheterna möjligheter att samordna Polens insatser. Lagen kom också att utgöra en legitim grund för att utveckla ett nationellt räddningstjänstsystem.

Verksamheten inom civilförsvarsområdet de nästkommande fem åren förblev relativt oförändrad. Det var inte förrän 1996 som man kunde se att en mer omfattande förändring av systemet var på gång. Då tillkom en lag som innebar att inrikesministeriet, *Ministry*

of Interior and Administration, fick i uppgift att samordna räddningsinsatser i händelse av naturkatastrofer och hot som kunde ha inverkan på den allmänna säkerheten i samhället. Den ansvariga ministern fick också till uppgift att planera för civila säkerhets- och beredskapskriser, i både fred och krig.

På väg mot ett nytt krishanteringssystem

I januari 1997 överfördes ansvaret för civilförsvarsuppgifterna från försvarsmi- nisteriet till inrikesministeriet. Därmed var en ny civil säkerhets- och bered- skapsstruktur inrättad i Polen. Ansvaret för uppgifterna fick avdelningen Office of the *Chief of National Civil Defence* som sorterar under inrikesministeriet.⁴²

Den här förändringen fick stor betydelse och markerade en förändring av regeringens syn på civilförsvarsfrågorna. I synnerhet var det ett tecken på att uppgifter, resurser och personal upphörde att uteslutande vara inriktade mot militära hot. Fastän man administrativt behöll ordet *defence*, var det en början på att de civila försvarsstruktu- rerna utvecklades mot uppgifter som i högre grad hade en civil säkerhets- och beredskapskaraktär, *civil protection*.⁴³

ÖVERSVÄMNINGEN AV FLODEN ODER

Lagen antogs alldeles innan den svåra översvämningen av floden Oder, som inträffade i juli 1997. Översvämningen kom att påverka 6 000 kvadratkilome-

ter, det vill säga 2 procent av Polens totala yta. I översvämningen omkom 55 människor. 162 000 invånare blev evakuerade, 480 broar och cirka 1 376 kilometer av vägnätet blev skadat eller helt förstört. Katastrofen visade tydligt att rådande system fungerade ytterst ineffektivt och att civilförsvaret var dåligt förberett för att kunna hantera en kris av den omfattningen.

Politikerna blev nu i högsta grad medvetna om vikten av ett fungerande krishanteringssystem och hur betydelsefullt samarbetet mellan olika administrativa nivåer är vid kriser av det här slaget.

Översvämningkatastrofen gav upphov till flera slutsatser som blev viktiga för utvecklingen mot ett civilt krishanteringssystem. Det blev nu uppenbart att Polen var tvunget att skapa ett enhetligt system som inte bara skulle fungera i kriser, utan också skulle kunna förebygga en kris och organisera en återuppbyggnad. En annan viktig erfarenhet var att samtliga ansvariga beslutsnivåer skulle ha en klarare koppling till olika personer eller organ. Katastrofen skapade också behov av rutiner och procedurer för vilka delar av administrationen som ska involveras i en räddningsaktion. Särskilt pekades på nödvändigheten av att använda sig av ett territoriellt kriterium för att kunna bestämma vilken kommun, *gmina*, lägre region, *powiat*, eller högre regional nivå,

voivodskap, som skulle bli involverad och ha uppgifter i en räddningsaktion.⁴⁴

Samordning på central nivå

COUNCIL OF THE MINISTERS COMMITTEE FOR CRISIS MANAGEMENT

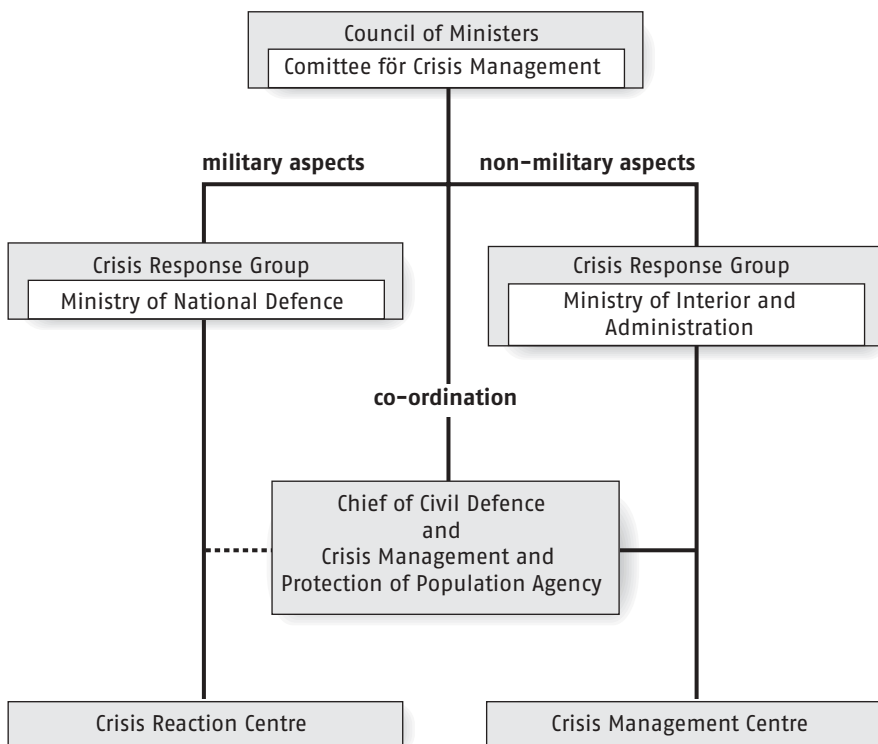
Alldeles efter katastrofen inrättades samordningsorganet, *Council of the Ministers Committee for Crisis Management*, ett krishanteringsråd. Rådets huvudsakliga uppgift var att förbereda för nya lagförslag på det civila krishanteringsområdet. Rådet skulle också samordna de centrala myndigheternas verksamhet i kriser och samordna räddningsinsatser för civilbefolkningen om en katastrof skulle inträffa.

Som ordförande för rådet utsågs inrikesministern. Permanenta ledamöter bestod i övrigt av försvarsministern, utrikesministern och representanter från premiärministerns kansli. För att kunna uppnå en så effektiv samordning på området som möjligt deltog även finansministern, kommunikationsministern, jordbruksministern, miljöministern, socialministern och kommunikationsministern på rådets möten.

42 *Office of the Chief of National Civil Defence* ändrade 1998 namn till *Crisis Management and Protection Agency*.

43 Med termen *civil protection* avses uppgifter som genomförs i syfte att skydda befolkning, miljö och egendom mot hot som kan innebära betydande förluster.

44 Golc, Lucyna, *The Civil Crisis Management in Poland*, s. 7.



Figur 4. Polens krishanteringsstruktur.⁴⁵

CRISIS RESPONSE GROUP

Rådet bildade snart en arbetsgrupp, *Crisis Response Group*, som skulle stödja rådet. Gruppen sammankallar till möten och samordnar departement och centrala myndigheter om en allvarlig kris uppstår. Arbetsgruppens verksamhet leds av inrikesministern och civilförsvarschefen. I övrigt ingår bland annat myndighetschefer på central nivå från räddningskåren, poliskåren och tullen. Förutom de samordnande uppgifterna ska gruppen analysera exister-

rande och tänkbara hot samt arbeta för hur de bäst kan förebyggas.

Representanterna i gruppen är också skyldiga att förse civilförsvarschefen och den upprättade sambandscentralen med relevant information i en krissituation. Dessutom ska representanterna ha kontakt med underordnade enheter dygnet runt.

År 2000 sammanfördes ansvaret för uppgifterna i civilförsvaret och för säkerhets- och beredskapsuppgifterna på den centrala nivån, i samband med

att chefen för den polska statens räddningstjänst, *State Fire Service*, utsågs som chef för civilförsvaret. Men det är premiärministern som har det yttersta samordningsansvaret med stöd av *Councils of Ministers Committee for Crisis Management* händelse av kris.

Uppgifter, ansvar och samordning på lokal och regional nivå

LOKAL NIVÅ

Ansvaret för beredskapsåtgärder på den kommunala nivån, *gmina*, är en lokal angelägenhet. Detta gäller särskilt uppgifter som brandskydd och upprätthållandet av den allmänna ordningen. Kommunen ska också följa upp och ha uppsikt över tänkbara hot och varningssystem samt samordna räddningsinsatser och evakuering. På den lokala nivån är det kommunens borgmästare som är ålagd uppgiften att ta fram en beredskapsplan. Beredskapsplanen ska definiera vilka beredskapsuppgifter varje institution inom kommunen ska planera för.

LÄGRE REGIONAL NIVÅ

Ansvaret på den lägre regionala nivån, *powiat*, innefattar skydd av befolkningen vid händelser som kommunen inte

har möjlighet att hantera. Uppgifterna hanteras av särskilda insatsgrupper, *Crisis Response Teams*, som bland annat utvärderar kriser, samordnar humanitära hjälpinsatser och informerar allmänheten.

HÖGRE REGIONAL NIVÅ

På den högre regionala nivån, *voivodskapet*, leds arbetet av representanter från regionens ministerråd. De huvudsakliga uppgifterna är att samordna arbetet med att förebygga möjliga risker. De ska också stödja den lägre regionala nivån och bistå den kommunala nivån i de fall deras resurser är otillräckliga.

För att möjliggöra en effektiv samordning mellan central, regional och lokal nivå har man upprättat ett rege- ringsorgan, *Governmental Crisis Coordination Board*, som är ett gemensamt organ för alla departement. Man ansvarar bland annat för samordning och samarbete mellan de olika nivåerna.⁴⁶

På väg mot ytterligare reformer

I Polen pågår för närvarande ett omfattande arbete med att ytterligare förändra och förbättra systemet för att kunna motverka katastrofer, kriser och krig på ett så effektivt sätt som möjligt.

⁴⁵ Golc, Lucyna, *The Civil Crisis Management in Poland* s. 15

⁴⁶ Utdrag ur tal som presenterades den 30 juni 2003 i Prag på Nato-konferensen, ”*Experiences in transition from Civil Defence to Civil Protection*”, av Dorota Kramarczyk, Director of Legal Department, National HQ of the State Fire Service of Poland.

Detta har inneburit att man arbetat fram nya lagar på området. Den mest centrala är *Act on the State of Disaster* som antogs 2002. Lagen har lagt grunden för en rättslig utveckling på kris- hanteringsområdet på alla administrati- va nivåer i Polen. Fler lagar är på väg att antas under 2003 som kommer att innebära ytterligare förändringar och förbättringar av Polens krishanterings- system. Förhoppningen i Polen är att utvecklingen går mot ett system som är mer inriktat på fredstida hot och kan hantera kriser i krig.⁴⁷

Avslutande kommentarer

En av huvudmålsättningarna för svensk säkerhetspolitik är att förhindra att konflikter uppstår i vårt närområde. Detta innebär att stärkandet av samar- betet och säkerheten i Östersjöregionen är en central del av svensk säkerhets- politik. Polen är som grannland till Sverige, Nato-medlem och blivande EU-medlem, en viktig aktör och sam- arbetspartner på flera områden, inte minst på det säkerhetsfrämjande områ- det. Tillsammans med bland annat Estland, Lettland och Litauen är Polen en viktig granne i Östersjöregionen.

För att uppnå en stabil och fredlig struktur i Östersjöregionen är bland annat gränsöverskridande samarbete och samordning mellan regionens län- der av central betydelse.

Ett exempel på ett fungerande sam- arbete mellan Östersjöstaterna är det

arbete som bedrivs inom Östersjöstater- nas råd, *The Council of the Baltic Sea States* (CBSS) där Polen är medlem sedan 1992.⁴⁸ CBSS fungerar som ett regionalt forum som arbetar för ökat samarbete och samordning mellan Östersjöstaterna. Polen är under år 2003 "ordförandeland" för samarbetet inom området, civil säkerhet och sam- arbete, *civil security and co-operation*. I arbetet inom CBSS har Polen drivit frågor om samarbete kring sjösäkerhet, miljöskydd och vid förebyggande av olyckor inom industrin i regionen.

EU-utvidgningen kommer ytterligare att stärka banden mellan staterna i Östersjöregionen. Polen och de baltiska staternas integrering på den gemensam- ma marknaden kommer att innebära ett fritt flöde av människor, kapital och varor vilket kommer binda samman länderna i regionen. Utvidgningen kommer på sikt också medföra att den civila och militära säkerheten i området kommer att utvecklas och öka. Säker- hetsintressena blir i högre grad gemen- samma angelägenheter. Förutsättningarna för att förebygga hot som till exem- pel terrorism, organiserad brottslighet och hot mot miljön i Östersjöregionen, kommer att öka med Polens och de bal- tiska staternas EU-medlemskap. Säker- hetsintressena blir i högre grad gemen- samma angelägenheter och engage- manget och viljan bland övriga medlemsländer att stödja och utveckla regionens krishanteringsförmåga kom- mer sannolikt att öka och bidra till att samarbetet och säkerheten i regionen stärks.

FÖR MER INFORMATION

Försvarsministeriet i Polen:

www.wp.mil.pl

Inrikesministeriet i Polen:

www.mswia.gov.pl

Östersjöstaternas råd:

www.cbss.st

Crismart:

www.crismart.org

Vid frågor kontakta Henrik Jacobsson

Telefon: 08-593 712 95

E-post: henrik.jacobsson@krisberedskapsmyndigheten.se

47 Ibid.

48 Övriga medlemmar inom CBSS är Danmark, Estland, Finland, Island, Lettland, Litauen, Norge, Polen, Ryssland, Tyskland, Sverige och EU-kommissionen.

Litauen

Statsskick och fakta

I samband med Litauens självständighetsförklaring 1990 ersattes den sovjetiska författningen provisoriskt med grundlagen från 1938. Enligt den nuvarande konstitutionen, vilken antogs genom en folkomröstning 1992, har presidenten omfattande befogenheter och delar makten med premiärministern. Parlamentet, *Saimas*, har 141 ledamöter och är i likhet med presidenten valt på fyra år. Av ledamöterna

är hälften valda genom proportionella val och hälften genom majoritetsval i enmansvalkretsar.⁴⁹

Litauen har 3,5 miljoner invånare på en yta av 65 300 kvadratkilometer. Av befolkningens etniska fördelning är 82 procent litauer, 8 procent ryssar och 7 procent polacker. Landet blir Nato-medlem 2004 och har ansökt om medlemskap i EU. Bruttonationalprodukten uppgår till 7 106 amerikanska dollar per capita och försvarsbudgeten är 1,8 procent av BNP.⁵⁰

Krisberedskap och samhällsförsvaret

Litauens totalförsvaret byggdes efter frigörelsen 1990 upp för att kunna möta ett enda hot, nämligen en rysk invasion. Detta präglade även civilförsvaret där hotet mot hela landet var det styrande för den planering som skedde. En kris som inte hotade hela landet ansågs inte vara en tillräckligt allvarlig kris. Civilförsvaret⁵¹ organiserades följaktligen under försvarsdepartementet som en naturlig del av det militära försvaret.



Det var först under den andra halvan av 1990-talet som civilförsvaret och även krishantering blev frågor som ansågs beröra hela samhället. Därmed blev krishantering en central fråga för regeringen.

KRISHANTERINGENS UTVECKLING

Att Litauens krishanteringsförmåga var outvecklad långt in på 1990-talet har flera orsaker. Först och främst måste vi ha i åtanke att civilförsvaret inte är högt prioriterat för en ung nation. Det är politiskt mycket svårt att ens antyda att resurser ska läggas på civilförsvaret när det finns mer akuta problem att lösa. Arvet från Sovjetunionen påverkade samtidigt förändringsmöjligheterna. Litauerne föredrog vanligtvis att helt avskaffa gamla sovjetiska organisationer och avskeda dess personal, för att på så sätt kunna bygga upp något modernt från grunden. Det gick inte att genomföra inom civilförsvaret då man inte kunde avskeda de personer som till exempel hade kunskap om kärnkraftverket Ignalina utan att farliga kunskapsluckor uppkom. Litauen måste därför behålla stora delar av den gamla civilförsvarsorganisationen, vilket gjorde det svårt att slussa in ny, internationellt inriktad, personal. Därmed var det svårt att öka kunskapen på området

och finna nya metoder för att lösa krishanteringsproblem.

Litauerne bristande intresse för civilförsvaret och krishantering förändrades i takt med att landet gick igenom flera allvarliga kriser. Även om de flesta händelser var politiska till sin natur, till exempel förtäckta hot från Ryssland och inrikespolitiska kriser, drabbades landet även av flodöversvämningar, torka och orkaner. Regeringsföreträdare insåg i mitten av 1990-talet att landets krishanteringssystem var undermåligt och att den enhet under försvarsdepartementet som var satt att övervaka och samordna dessa frågor, *Civil Protection Department*, inte ensamt kunde klara denna uppgift. Det gjordes därför försök från flera olika regeringar att råda bot på problemet genom att sprida ansvaret på flera avdelningar på regeringsnivå.

Med moderniseringen av krishanteringsystemet uppstod nya problem med ansvarsfördelning och ökande byråkrati. Det gamla systemet, med civilförsvaret under försvarsdepartementet, var nämligen inte förenligt med de nya organisationerna på regeringsnivå. Eftersom Litauen inte hade gjort någon omfattande genomgång av landets krishanteringssystem infördes heller aldrig något genomarbetat regelverk, sund finansiering eller satsningar på teknisk kunskap och utrustning.⁵²

49 Nationalencyklopedin 1993, Bra Böcker 12 bandet, s. 354

50 CEP Handbook 2003, s. 109

51 Med civilförsvaret avses det som i I Genèveprotokollet, artikel 61, definieras som "fullgörandet av ... humanitära uppgifter i syfte att skydda civilbefolkningen mot faror i samband med fientligheter eller katastrofer".

52 Laimonas Talat-Kelpsa, *Building an effective crisis management system in Lithuania, 1990-2000*. Crismart, s. 1

FRÅN CIVILFÖRSVAR TILL KRISHANTERING

I slutet av 1990-talet blev det tydligt för statsmakten att en stats legitimitet kan stå och falla med förmågan att hantera kriser. Förändringen i synen märks framförallt på att krishanteringen inte längre styrs av förordningar utan av lagar. I *Civil Protection Act*⁵³ från 1998 demilitariserades civilförsvaret och krishantering blir därmed något som berör hela samhället och inte enbart är en fråga för försvaret. Fyra typer av allvarliga kriser nämns: naturkatastrofer, tekniska katastrofer, ekologiska katastrofer och slutligen sociala katastrofer. Ett militärt angrepp anses bara vara en undergrupp till de sociala katastroferna.⁵⁴

Utvecklingen under senare år har fortsatt gått mot att hela samhället engageras i krishanteringsfrågor och att fler organ bildas på regeringsnivå för att arbeta med dessa frågor. Begreppet krishantering nämns allt oftare och civilförsvaret allt mer sällan.

Litauens kris- hanteringssystem

Litauens krishanteringssystem är fortfarande i viss mån ett lapptäcke, där det råder stora oklarheter om vilka befogenheter olika organ har i förhållande till varandra. Men det har på senare år skett en renodling av strukturen, från ett system med fokus på att eliminera konsekvenserna av en kris till att hela samhället är integrerat i krishanteringssystemet och arbetar för att förutse och förebygga kriser.

MÅL OCH HOT

Målet med Litauens krishanteringssystem är att garantera nationen säkerhet och att bidra till internationell stabilitet och säkerhet. Hur krishanteringen är strukturerad styrs i sin tur av:

- karaktären på hoten mot den nationella säkerheten
- de krav som internationella säkerhetsorganisationer ställer på sina medlemsstater.

De hot mot den nationella säkerheten som anses vara mest allvarliga är kriser i någon eller några stater som kan leda till negativa konsekvenser för flera andra stater. Även globaliseringen uppmärksammas som ett hot då dess framtida följdverkningar bedöms som mycket svåra att förutse.⁵⁵

STRUKTUR

Litauens krishanteringssystem, *Emergency Situation Management System*, är sedan några år tillbaka indelat i två organisationer beroende på om uppgiften är att förebygga kriser eller att minimera skadorna av en redan inträffad kris. De kriser som systemet ska handha är extrema situationer som drabbar människor och egendom vid naturkatastrofer, tekniska katastrofer, ekologiska katastrofer, sociala katastrofer eller krig.

De senaste åren har krishanteringssystemet utökats med ytterligare en organisation, *Crisis Management System*, som är mer eller mindre separat från *Emergency Situation Management System*. Denna organisation ska hantera

hot mot Litauens grundläggande funktioner, som den tekniska infrastrukturen, finansmarknaden och livsmedelsförsörjningen, men som i sig inte direkt behöver hota människor eller egendom.

DET FÖREBYGGANDE KRISHANTERINGSARBETET

Litauens krishanteringssystem är organiserat i tre ansvarsnivåer: nationell, regional och lokal (se figur 5).

Nationell nivå

På den nationella nivån ansvarar *Civil Protection Department* under försvarsdepartementet för arbetet med att förebygga kriser. Denna avdelnings arbete består i att genomföra regeringens krishanteringsbeslut och samordna alla krishanteringsfrågor mellan departement och andra regeringsorgan samt gentemot organ på regional- och nationell nivå. Avdelningen förbereder även planer på hur civilförsvaret ska hantera allvarliga kriser i både freds- och krigstid samt organiserar utbildningen och träningen av emergency officers. Den är även en allmän resurs när det gäller att tillhandahålla expertis och nödvändiga tekniska resurser till regeringsorganen när en oförutsedd händelse har inträffat.⁵⁶

När det gäller den krisförebyggande rollen är Krisberedskapsmyndigheten

(KBM) den närmaste svenska motsvarigheten till *Civil Protection Department*, då även KBM har en förebyggande, planerande och samordnande roll utan några operativa uppgifter.

Regeringskansliets strategiska krishanteringsarbete sker i Emergency Commission. Det är en permanent grupp som leds av vice premiärministern och består av viceministrar och de näst högsta cheferna från de regerings- och säkerhetsorgan som arbetar med krishantering. Gruppen träffas regelbundet för att diskutera världsutvecklingen och för att samordna krishanteringsfrågor.

Emergency Commissions dagliga arbete sker i *Emergency Management Center* som ansvarar för att vidta omedelbara åtgärder när en allvarlig kris inträffar. Centret instruerar också andra regeringsorgan och befolkningen om hur de ska handla vid krisen.

Varje departement är ansvarigt för krishanteringen inom sitt normala arbetsområde, vilket även ska gälla vid en krissituation eller i krig. Under inrikesdepartementet ligger utryckningstjänsterna som brandkår och ambulans medan kommunikationsdepartementet är ansvarigt för de organ som bevakar territoriet, till exempel kustbevakningen.

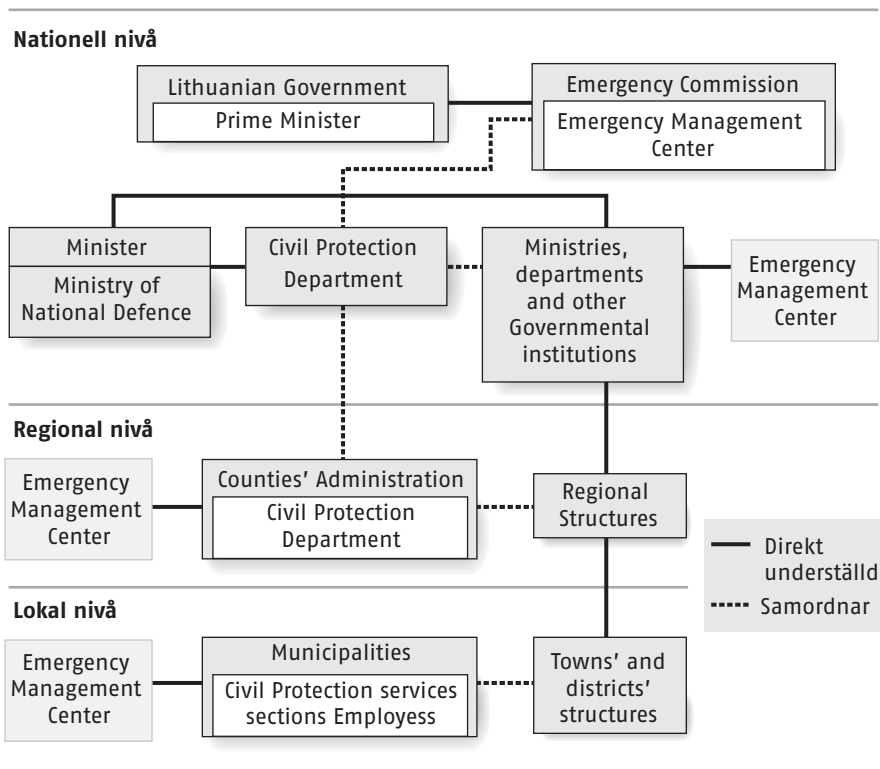
I varje departement och på varje avdelning ska det finnas ett krishante-

53 Här används de officiella engelska benämningar på lagar, förordningar, myndigheter och regeringsorgan som angivits av litauerne

54 Laimonas Talat-Kelpsa, *Building an effective crisis management system in Lithuania, 1990-2000*. Crismart, s. 11

55 Information från *Crisis Management Center*

56 *International civil defense directory, Lithuania, Civil Protection Department*, s. 2



Figur 5. Litauens krishanteringsstruktur på nationell, regional och lokal nivå.

ringscenter, *Emergency Management Center*. Detta center ska aktiveras då en krissituation uppkommer för att ansvara för samordning, informationsinhämtning och kommunikation med det centrala *Emergency Management Center* och andra regeringsorgan.

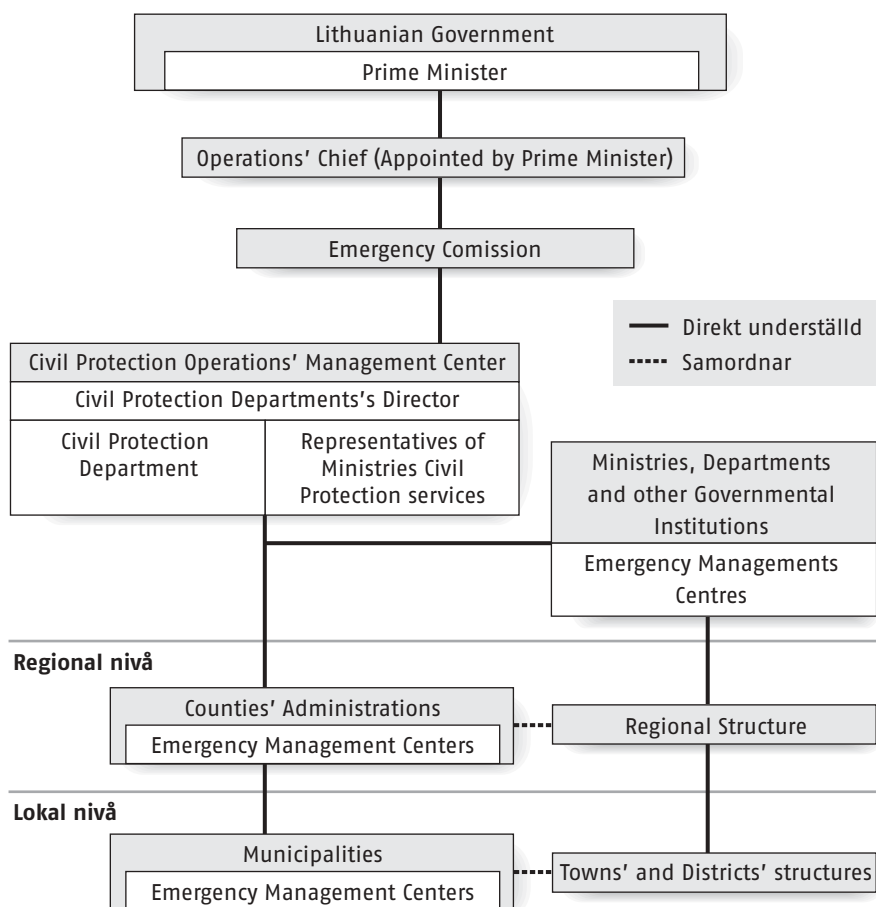
Regional och lokal nivå

Även på regional nivå och lokal nivå finns motsvarande *Emergency Management Centers*. Varje region har en organisation som samordnar aktiviteterna mellan regionens *Emergency Manage-*

ment Center, civilförsvarensenheter, räddningstjänst och liknande organisationer. På den lokala nivån finns en liknande organisation där samordningen främst sker av *Emergency Management Center*, polis och räddningstjänst. Den regionala respektive lokala nivån kan i detta sammanhang jämföras med länsstyrelsernas respektive kommunernas ansvarsområden i Sverige.

Alla större företag har också *Emergency Management Centers* som ska aktiveras vid behov.

Nationell nivå



Figur 6. Litauens krishanteringsorganisation vid en kris på nationell, regional och lokal nivå.

KRISHANTERING NÄR EN ALLVARLIG KRIS INTRÄFFAR

Då en allvarlig kris inträffar på regional- eller lokal nivå sköts krishanteringsarbetet i regel på respektive nivå med stöd från statsmakten. Då det inträffade fått en spridning över mer än

en region tar den nationella nivån över. Är händelsen så allvarlig att den hotar landets stabilitet och säkerhet blir det en regeringsfråga (se figur 6).

Arbetet på regeringsnivå inleds med att *Emergency Commission* beordrar *Civil Protection Department* att inrätta

ett nytt, redan förberett, regeringsorgan, *Civil Protection Operations Management Center*. Det består av *Civil Protection Department* och handplockade specialister från olika regeringsorgan och myndigheter. Denna organisation är under krisen ansvarig för att vara regeringens förlängda arm när det gäller att inhämta information, ge underlag och samordna och styra regeringsorganens och regionernas arbete. I alla inblandade regioner, lokala styren och företag aktiveras *Emergency Management Centers* som är de som på plats arbetar med att samordna krishanteringsresurserna.⁵⁷

Regeringens politiska ansvar för och styrningen av krisarbetet sker genom *Emergency Commission*. Det står premiärministern fritt att utse insatschef för denna grupp, *Chief of Operation*. Är krisen mycket allvarlig kan premiärministern själv ta över och *Emergency Commissions* medlemmar kan då ersättas av ordinarie ministrar och avdelningschefer.

När civilförsvaret inte har tillräckliga resurser kan lämpliga delar av det militära försvaret kallas in för att tjänstgöra. Detta beslut kan tas på såväl lokal som regional och nationell nivå.

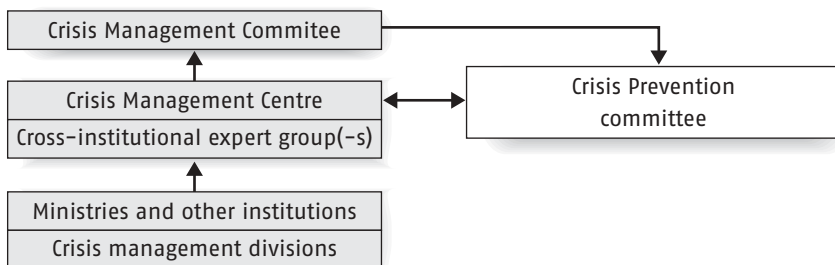
CRISIS MANAGEMENT SYSTEM

Som tidigare nämnts har under de senaste åren ytterligare en krishanteringsorganisation byggts upp, *Crisis Management System* (se figur 7). Denna ska hantera hot mot Litauens grundläggande funktioner, som den tekniska infrastrukturen, finansmarknaden och

livsmedelsförsörjningen. Systemet finns endast på nationell nivå och kan ses som ett parallellt system till *Emergency Situation Management System*. De personer som ingår i de olika regeringsorganen kan ofta vara desamma som arbetar i *Emergency Situation Management System*, men tanken är att bara ett system ska kunna vara aktivt samtidigt.

Regeringskansliets strategiska krishanteringsarbete sker i *Crisis Prevention Committee* (ett parallellorgan till *Emergency Commission*). Det är en permanent grupp som leds av vice premiärministern och består av viceministrar och de näst högsta cheferna från de regerings- och säkerhetsorgan som arbetar med krishantering. Gruppen träffas regelbundet för att diskutera övergripande strategiska krishanteringsfrågor. Den ansvarar för att ge *Crisis Management Center* stöd att bedöma vilka riskfaktorer och hot som ska prioriteras samt vilka rekommendationer som *Crisis Management Center* ska ge andra regeringsorgan vid krishantering.

Crisis Prevention Commissions dagliga arbete sker i *Crisis Management Center* som är ett parallellorgan till regeringens *Emergency Management Center*. Det lyder organisatoriskt under försvarsdepartementet och är operativt 24 timmar om dygnet. Det ansvarar för att bedöma vilka riskfaktorer och hot som är aktuella, samordnar krisprevention i regeringskansliet, verkar för effektiv infrastruktur och för ett effektivt informationsutbyte mellan regeringsorgan när det gäller krishantering samt utvecklar internationellt samarbete.⁵⁸



Figur 7. Litauens krishanteringssystem vid hot mot landets grundläggande funktioner.

Crisis Management Committee består av premiärministern och övriga ordinarie ministrar samt cheferna från de regerings- och säkerhetsorgan som arbetar med krishantering. Huvuduppgiften är att utveckla krishanteringsstrategin och samordna krishanteringssystemet.

Avslutande kommentarer

Litauerne saknar fortfarande ekonomiska resurser för att kunna utveckla kompetens och modernisera den tekniska utrustningen inom krishanteringsområdet. Ett stort problem är att kommunernas skatteintäkter inte räcker till för att betala den krishanteringsorganisation som de är ålagda att finansiera. En kommunalskattereform anses därför nödvändigt för att kommunerna ska kunna få en stabil ekonomi som även kan sörja för en effektiv krishanteringsorganisation.

UTVECKLINGEN AV LITAUENS KRISHANTERINGSSYSTEM

Utvecklingen av Litauens krishanteringssystem kommer i framtiden att vara än mer beroende av hur Natos och EU:s krishantering utvecklas och vilka krav som därmed ställs på medlemsländerna. Detta samarbete kommer därför att vara helt avgörande för vilka beslut om krishanteringssystemets utveckling som tas i Vilnius. Det är däremot svårare att förutse hur samarbetet med Litauens östra och södra grannländer kommer att utvecklas. Samarbetet med Vitryssland och Ryssland (Kaliningradområdet) är fortfarande hämmat av regionens historia och traditioner. Litauerne har varit mycket västorienterade och ansett samarbete med Vitryssland och Ryssland som mer eller mindre meningslöst. På senare tid har insikten om att de nya gränslösa hoten, som till exempel terrorism samt handel med vapen, droger och människor, lett till insikten att Litauen måste verka för att Vitryssland

57 International civil defense directory, Lithuania, *Civil Protection Department*, s. 3

58 Information från *Crisis Management Center*

och Ryssland utvecklar sin krishanteringsförmåga. Litauerna har redan övervägt att investera i Vitrysslands krishanteringssystem, men då för att minska risken för att flodöversvämningar och miljöproblem sprids till Litauen.

LITAUEN SOM EN DEL AV DEN ALLEUROPEISKA SÄKERHETSGEMENSKAPEN

Att Litauen inom några år upptas i både Natos och EU:s gemenskaper innebär att landet får tillgång till den kompetens och de resurser som samtliga medlemsstater i respektive förbund gemensamt förfogar över. Eftersom Litauens öst- och sydgräns går mot länder som står utanför EU respektive Nato kommer ett tungt ansvar att vila på Litauen när det gäller gränsbevakning och krishanteringsförmåga. Men landet kan räkna med att få stöd för den finansiella omställningen och den oproportionellt stora arbetsbördan. På senare tid har vi sett flera exempel på en litauisk EU-anpassning, varav ett är att landet numera kräver visum av ryska medborgare som reser genom Litauen till och från Kaliningradområdet.

För Sveriges del kommer Litauens inträde i framför allt EU, men även Nato, på sikt att kunna innebära en ökad säkerhet både civilt och militärt. Förutsättningarna för att förebygga till exempel miljöhot, organiserad brottslighet och terrorism i Östersjöregionen kommer att öka, eftersom länderna får en gemensam grundsyn på krishantering, övar tillsammans, använder jämförbara resurser och skapar kontaktytor.

När de nya medlemsländerna väl får ett gränsskydd och en krishanteringsförmåga som håller samma kvalitet som övriga Västeuropas länder bör riskerna minska drastiskt för att Sverige ska överraskas av hot österifrån.

SAMARBETSDOMRÅDEN OCH LÄRDOMAR

Litauen har redan i dag ett fungerande krishanteringssystem, men det finns fortfarande områden som kan utvecklas för att landet ska uppnå västeuropeisk standard.

I grannländer som gränsar till Litauen i syd och öst är däremot krishanteringen mindre utvecklad både när det gäller medvetenheten om hot och förmågan att hantera kriser. För att minska risken för exempelvis oljeutsläpp, dålig avloppsrening i floder och smuggling har litauerna, som tidigare nämnts, själva övervägt att stödja Kaliningradområdet och Vitryssland ekonomiskt. Litauerna anser att de utträttar mer för Litauens säkerhet genom att satsa medel i dessa områden, än genom att satsa motsvarande resurser i Litauen. Ett stöd från Sverige eller EU till Litauens grannländer skulle med andra ord även vara ett stöd till Litauen.

Vad kan då Sverige lära av Litauens krishanteringssystem? Ett exempel är Litauens organisation på regeringsnivå. Landet har gått mycket långt när det gäller att skapa ett flexibelt system som ska kunna hantera många olika slags kriser. Det har exempelvis skapats permananta grupper av chefer i regerings- och säkerhetsorgan samt regeringsmed-

lemmar som möts kontinuerligt för att diskutera krishantering. Det finns även vilande stödorgan som kan aktiveras vid en kris. Vilken expertis som deltar i dessa organ varierar beroende på krisens karaktär. Litauerna har tagit lärdom av att ingen kris är den andra lik och att det därför är nödvändigt att på central nivå ha en flexibel organisation.

FÖR MER INFORMATION

Litauens försvarsdepartement:

www.kam.lt

Civil Protection Department:

www.csd.lt

Litauenfakta:

www2.omnitel.net/ramunas/Lietuva

International civil defense directory:

www.icdo.org/National%20structures/Lithuania.pdf

Östersjölänkar:

www.probalt.com/ostersjolankar/index.html

Vid frågor kontakta Hans Andersson

Telefon: 08-593 713 41

E-post: hans.andersson@krisberedskapsmyndigheten.se

Slutord

Den utveckling som för närvarande äger rum på krisberedskapsområdet på olika håll i Europa och i andra delar av världen är snabb och dynamisk. Den innebär samtidigt att de lägesbeskrivningar som lämnas i denna rapport snart kommer att vara omsprungna av nya reformer med konsekvenser för säkerhets- och beredskapsarbetet. Lagstiftning som påverkar möjligheterna till planering, samordning och ansvarsfördelning antas kontinuerligt och det finns all anledning att tro att de nu pågående förändringsprocesserna kommer att drivas vidare med oförminskad kraft. Som anges i rapporten kommer nya lagförslag att presenteras i Polen under året och i Nederländerna föreslår man just nu förändringar av ansvarsfördelningen mellan ministerierna för att åstadkomma ett mer samlat ansvar för krisberedskap på nationell nivå.

System för förebyggande och hantering av kriser är komplexa skapelser. Mångfalden av aktörer, regelverk och samordningsstrukturer som måste fås att fungera samstämmigt och i enlighet med gemensamma mål och principer ställer stora krav på flexibilitet.

Etablerade strukturer behöver snabbt kunna anpassas efter omvärldsförändringar. Det framstår dessutom som viktigt att reformarbetet drivs med en tillräcklig överblick så att olika mandat och regelverk inte motverkar varandra utan är kongruenta och ömsesidigt stödjande.

Även om beskrivningar av andra länders system inte innehåller färdiga lösningar som är direkt applicerbara på det svenska systemet är det ändå viktigt att ta del av andra länders erfarenheter eftersom

- vi kan analysera och utvärdera dessa erfarenheter för att utvinna kunskap kring nya tankesätt och arbetsformer
- vissa lösningar måste genomföras inom ramen för internationellt samarbete
- gemensam krishantering förutsätter kännedom om grannländernas krishanteringsstrukturer

Få av de uppgifter vi har att lösa idag har enbart nationella svar. Vägen mot mindre sårbara samhällen med en beredskap för att möta såväl förutsedda

som oförutsedda krissituationer går via ökat samarbete och samverkan, nationellt och internationellt. Att skaffa sig en god förståelse för hur omvärlden ser

ut och för hur man kan stödja varandra över de nationella gränserna är av stor vikt för att åstadkomma en stärkt krisberedskap.

Stockholm i oktober 2003
Forsknings- och analysenheten

Syftet med denna rapport är att ge läsaren en överblick över krisberedskapen i fem länder: Storbritannien, Kanada, Nederländerna, Polen och Litauen. Dessa länder har alla påbörjat eller genomfört reformer som är intressanta ur ett svenskt krisberedskapsperspektiv. Nederländerna reformerade krishanteringsstrukturerna tidigt efter det kalla krigets slut. Storbritannien har hanterat asymmetriska hot i decennier men påbörjade ett mer omfattande reformarbete först under tiden efter millennieskiftet och har nyligen presenterat en omfattande ny lagstiftning på området. För Kanadas del har den långa gränsen till USA stor betydelse. Polen och Litauen kommer snart att vara den Europeiska unionens yttre gräns mot Kaliningradområdet och Vitryssland. Ambitionen är i första hand att beskriva samordningsstrukturer och organisatoriska gränsdragningar mellan aktörer på nationell, regional och lokal nivå.

Krisberedskapsmyndigheten analyserar fortlöpande krisberedskap i omvärlden och ytterligare rapporter kommer att publiceras i denna serie.

ISBN 91-85053-32-5

Krisberedskapsmyndigheten

Box 599
101 31 Stockholm

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

kbm@krisberedskaps
myndigheten.se

www.krisberedskaps
myndigheten.se