

Svensk krisberedskap i internationellt samarbete



KRISBEREDSKAPS
MYNDIGHETEN

Svensk
krisberedskap i
internationellt
samarbete

Titel: Svensk krisberedskap i internationellt samarbete
Utgiven av: Krisberedskapsmyndigheten (KBM)
Upplaga: 1 200 exemplar

ISSN: 1652-3733
ISBN: 91-85053-87-2
KBM:s dnr: 1205/2004
Grafisk form: Sörman Information & Media AB
Tryck: Edita

Skriften kan erhållas kostnadsfritt från Krisberedskapsmyndigheten
E-post: bestallning@krisberedskapsmyndigheten.se

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

KBM:s utredningar/uppdrag | 2005

Innehåll

Sammanfattning	3
Summary	5
1. Uppdrag och genomförande	7
1.1 Uppdraget	7
1.2 Genomförande	7
1.3 Tolkning av uppdraget	8
1.4 Begrepp och avgränsningar	8
1.4.1 Vilka kriser?	8
1.4.2 Vilka samarbetsfora?	9
1.5 Disposition och läsanvisning	10
2. Det internationella samarbetets mervärde	11
2.1 Synpunkter	11
2.2 Gränsöverskridande kriser	11
2.3 Gränsöverskridande krisberedskap	12
2.3.1 Utgångspunkter	12
2.3.2 Utbyte och utveckling av kunskap	13
2.3.3 Reglering och annan påverkan	14
2.3.4 Konkret assistans vid en kris	14
3. Utveckling av internationellt samarbete	15
3.1 Synpunkter	16
3.2 Inledning	17
3.3 Övergripande principer	17
3.3.1 Helhetssyn	17
3.3.2 EU-nivå och internationell nivå	17
3.3.3 Mål för internationell verksamhet	18
3.4 Samarbete inom EU	18
3.4.1 Inledning	18
3.4.2 Att påverka och utveckla	18
3.4.3 EU-dimensionens mervärde	19
3.4.4 Generell krishanteringsförmåga	20
3.4.5 Sektorsövergripande forum	21
3.4.6 Integrering av EU-dimensionen	22
3.5 Krishanteringsförmåga	22
3.5.1 Inledning	22
3.5.2 Samverkan	23
3.5.3 Lägesuppfattning	24
3.5.4 Strategiskt beslutsfattande och ledning	26
3.5.5 Utbildning och övning	26
3.5.6 Forskning	27
3.5.7 Omvärldsanalys	28
3.6 Operativ förmåga	29
3.6.1 Inledning	29
3.6.2 Förmåga och resurser till operativa insatser	30
3.6.3 Exempel på samarbetsavtal	30
3.6.4 Att kunna ta emot hjälp	31

3.7	Minskad sårbarhet	36
3.7.1	Ömsesidiga beroenden	36
3.7.2	Att bygga robusthet och skapa redundans	37
3.8	Styrning och finansiering	37
3.8.1	Behov av raminstruktion för svenska myndigheters agerande	37
3.8.2	Finansiering av beredskapsverksamhet	38
3.8.3	Finansiering av insatser	39
4.	Krisberedskapsmyndighetens internationella verksamhet och roll	41
4.1	Synpunkter	41
4.2	Inledning	42
4.3	Utgångspunkter	42
4.3.1	Inriktning för KBM:s internationella verksamhet	42
4.3.2	Stöd till krishanteringssystemet	43
4.4	Bilateralt samarbete	44
4.5	EU-samarbete	46
4.5.1	Inledning	46
4.5.2	KBM:s mervärde och roll	46
4.6	Övrigt internationellt arbete	48
4.6.1	Partnerskap för fred	48
4.6.2	FN, OSSE, OECD m.fl.	49
4.7	Vissa ansvarsområden	49
4.7.1	Forskning	49
4.7.2	Omvärldsanalys och omvärldsbevakning	51
4.7.3	Särskilda sakfrågor	52
4.8	KBM:s instruktion	54
Bilaga 1	Förordning om ändring i förordningen (2002:518) med instruktion för Krisberedskapsmyndigheten	55
Bilaga 2	Samråd	56

Sammanfattning

I det svenska krishanteringssystemet utgår arbetet från verksamhetsområdet Svåra påfrestningar. Detta begrepp har inte någon direkt motsvarighet i diskussionen om internationellt samarbete och EU-samarbete. I föreliggande rapport används istället termen "allvarlig kris". Vidare lyfts krisberedskapssamarbetet inom EU fram särskilt. Även om andra internationella fora på vissa områden kommit längre i sitt krisberedskapsarbete, och i en del fall har större betydelse för vissa sektorsmyndigheters internationella samarbete (t.ex. genom konventioner), intar EU en särställning. Detta är särskilt tydligt med anledning av den så kallade solidaritetsklausulen i förslaget till nytt konstitutionellt fördrag för EU.

Det behövs en tydligare svensk inriktning och vägledning för myndigheternas internationella arbete och EU-arbete på krisberedskapsområdet. Inriktningen måste vara väl förankrad bland samtliga inblandade departement, myndigheter och organisationer. En mer utvecklad användning av krishanteringssystemets samverkansformer skulle ge berörda myndigheter ökad kunskap och bättre möjligheter att bevaka svenska intressen och främja internationell samverkan. KBM föreslår att regeringen uppdrar till KBM att i samarbete med berörda myndigheter utarbeta en tydlig svensk inriktning med prioriteringar för det internationella arbetet på krisberedskapsområdet. KBM föreslår vidare att regeringen, i nära samverkan med berörda myndigheter, tar fram en för krisberedskapen gemensam raminstruktion för myndigheternas deltagande i EU-samarbete och internationellt samarbete på området.

En förbättrad svensk förmåga att ta emot assistans från andra länder vid en allvarlig kris kräver ändringar av finansiella, legala och andra villkor. KBM föreslår därför att regeringen tillsätter en utredning (kommitté) med uppgift att göra en kartläggning av finansiella, legala och andra villkor, och föreslå vilka åtgärder – däribland lagstiftningsåtgärder – som behöver vidtas, för att utveckla Sveriges förmåga att ta emot assistans.

Sverige har begränsade resurser och vid en allvarlig kris bör alla tillgängliga resurser beaktas, även sådana som har utvecklats särskilt för användning i internationella insatser, om dessa resurser skulle ha en avgörande betydelse för hanteringen av krisen. KBM föreslår därför att regeringen överväger möjligheterna för att också sådana resurser ska kunna bidra i händelse av en allvarlig kris i Sverige eller EU.

Inom EU bereds krisberedskapsfrågor av tvärsektoriell karaktär inom ett antal olika arbetsgrupper. Andra sådana frågor har inte hittills haft någon självklart forum och har därför behandlats inom rådsarbetsgruppen PROCIV. Det finns dock ingen arbetsgrupp som regelbundet och konsekvent bereder tvärsektoriella krisberedskapsfrågor. KBM föreslår att regeringen agerar för att tvärsektoriella frågor om samhällssäkerhet och krisberedskap samlas i PROCIV, eller i ett nytt forum eller en arbetsgrupp, för att möjliggöra en mer sammanhållen beredning av sådana frågor.

För att kunna säkerställa att relevant kunskap och viktiga lärdomar kan nyttiggöras inom det svenska krishanteringssystemet behöver ytterligare insatser göras. De inom EU pågående förberedelserna för ett program för säkerhetsforskning (Preparatory Action for Security Research) som en del av det sjunde ramforskningsprogrammet är ett mycket viktigt utvecklingsarbete. Svenska forskare måste stå starka i konkurrensen gentemot forskare i andra länder för att själva bli attraktiva som medverkande i internationella forskningsprojekt. KBM stödjer de förslag som anförs i rapporten från *Arbetsgruppen för en nationell strategi för säkerhetsforskning* och föreslår att ett nationellt säkerhetsforskningsprogram skapas i enlighet med vad som föreslås i rapporten.

En annan betydelsefull forskningsutveckling är den som USA:s Department of Homeland Security stödjer. Samarbete med USA, inom forskning och andra frågor, har stor potential att utveckla den svenska krisberedskapen, särskilt avseende erfarenhetsinhämtning från det omfattande tvärssektoriella arbete som ligger under Department of Home Securitys ansvar.

Mot bakgrund av den utveckling som sker i det civila Nato/PFF-samarbetet och den ökade internationella aktiviteten i krisberedskapsfrågor menar KBM att det finns anledning att utveckla samordningen av svenska myndigheters deltagande i Nato/PFF:s civila planeringskommittéer. KBM föreslår därför att Försvarsdepartementets referensgrupp för civil internationell verksamhet vidareutvecklas till ett beredningsforum för verksamheten i Nato/PFF:s civila planeringskommittéer.

Det tvärssektoriella krisberedskapsarbetet inom EU och internationellt har breddats och intensifierats vilket har medfört ett ökat behov av nära samverkan mellan myndigheter samt mellan Regeringskansliet och myndigheter. KBM föreslår att myndigheten ges möjlighet att bemanna, alternativt bistå med expertis till, relevanta arbetsgrupper i EU och andra internationella sammanhang inom sitt verksamhetsområde. Detta bör tydliggöras i myndighetens instruktion.

Summary

In the Swedish crisis management system the notion of "severe peacetime emergencies" has a certain meaning and a key function. This concept, in Swedish translation, has no direct equivalent in discussions about international collaboration and EU cooperation. In the present report the term "serious crisis" is used instead. Further, crisis management cooperation within the EU is especially emphasized. Even if other international organisations have made more progress in certain areas in their crisis management work, and in some cases are more important for certain sector agencies' international collaboration (e.g. through conventions), the EU holds an exceptional position. This is especially apparent because of the so-called solidarity clause in the proposed new EU constitution.

More clear directives and guidelines are needed for the Swedish governmental authorities' international work and EU work in the crisis management field. The direction must be supported by the concerned departments, authorities and organisations. A more developed use of the crisis management system's forms of cooperation would give the concerned authorities increased knowledge and better capability to look after Swedish interests and promote international cooperation. The Swedish Emergency Management Agency (SEMA) suggests that the government commission SEMA to elaborate pronounced guidelines with priorities for international work in collaboration with concerned authorities in the crisis management field. SEMA further suggests that the government, in close cooperation with concerned authorities, develop a shared framework instruction concerning crisis management for the governmental authorities' participation in EU cooperation and international collaboration in the field.

An improved Swedish ability to accept assistance from other countries in a serious crisis situation requires changes of financial, legal and other conditions. SEMA therefore suggests that the government launch an investigation (committee) with the task of surveying financial, legal and other conditions and suggesting which steps and measures – among them law enactments – are required in order to develop Sweden's ability to accept assistance.

Sweden has limited resources and in a serious crisis all available resources should be taken into account, also those that have been developed expressly for use in international missions, if these resources could have decisive importance in managing the emergency. SEMA therefore suggests that the government consider the possibility that also such resources should be possible to use in the event of a serious crisis in Sweden or the EU.

Within the EU crisis management questions of cross-sectoral character are prepared in a number of different working groups. Other such questions have hitherto not had any obvious forum and have therefore been dealt with in the council working group PROCIV. However, there is no working group that regularly and consistently prepares cross-sectoral

crisis management issues. SEMA suggests that the government act in such a way that cross-sectoral questions concerning crisis management be integrated in PROCIV, or in a new forum or a working group, in order to make more comprehensive preparation of such questions possible.

In order to ensure that relevant knowledge and important awareness can be made useful in the Swedish crisis management system additional actions need to be taken. Ongoing preparations within the EU for a programme for security research (Preparatory Action for Security Research) as a part of the Seventh Framework Programme for research constitute very important development work. Swedish researchers must stand strong in competition with researchers in other countries to be attractive as cooperating partners in international research projects. SEMA supports the proposals put forward in the report from the Swedish Working Group for a National Strategy for Security Research and suggests that a national security research programme be created in compliance with what is proposed in the report.

Another significant research development is that supported by the USA's Department of Homeland Security. Collaboration with the USA, in research and other issues, has great potential to develop Swedish crisis management, especially regarding gathering experience from the comprehensive cross-sectoral work that underlies the responsibility of the US Department of Homeland Security.

Against the background of developments occurring in the civilian NATO/PfP collaboration and increased international activity in crisis management issues, SEMA is of the opinion that there is a need to develop the coordination of Swedish governmental authorities' participation in NATO/PfP's civilian planning boards and committees. SEMA therefore suggests that the Ministry of Defence reference group for civil international activities be developed further into a preparation forum for activities in NATO/PfP's civilian planning boards and committees.

Cross-sectoral crisis management work within the EU and internationally has broadened and intensified, which has entailed an increased need for close cooperation between governmental authorities and between the Government Offices and governmental authorities. In order to support this development, SEMA suggests that the agency be given the possibility of manning or alternately assisting other Swedish representatives with expertise for relevant working groups in the EU and other international contexts within its field of activity. This should be clarified in the agency's instructions.

1. Uppdrag och genomförande

1.1 Uppdraget

Regeringen uppdrog den 11 november 2004 (Fö2004/2712/CIV) till Krisberedskapsmyndigheten (KBM) att genomföra uppdrag om internationellt samarbete inom krisberedskapsområdet:

"Krisberedskapsmyndigheten skall lämna förslag på hur den svenska krishanteringens förmåga, inom Krisberedskapsmyndighetens ansvarsområde, kan stärkas genom internationellt samarbete."

"Krisberedskapsmyndigheten skall vidare lämna förslag på hur svensk krisberedskap, genom internationellt samarbete, skulle kunna bidra till ökad säkerhet i vår omvärld."

"Krisberedskapsmyndigheten skall lämna förslag på hur en tydligare koppling skulle kunna utvecklas mellan den nationella verksamheten inom ramen för vårt nationella krishanteringssystem och internationell verksamhet."

"Krisberedskapsmyndigheten skall, mot bakgrund av förslagen ovan, pröva och vidareutveckla de förslag rörande Krisberedskapsmyndighetens internationella verksamhet och roll som myndigheten lämnade till regeringen den 5 mars 2004."

Uppdragen ska avse ett treårsperspektiv. De tre första deluppdragen ska genomföras i samråd med Rikspolisstyrelsen (RPS), Sida, Statens räddningsverk (SRV), Socialstyrelsen, Luftfartsverket och andra berörda myndigheter. Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2005.

Från och med den 1 januari 2005 är det Luftfartsstyrelsen som är samverkansansvarig myndighet i krisberedskapsfrågor på luftfartsområdet. KBM har därför i dialog med Luftfartsstyrelsen bedömt att det är denna myndighet som är samrådsmyndighet i detta uppdrag. KBM har valt att avgränsa samrådet till de i uppdraget angivna myndigheterna och har genomfört samverkan med övriga berörda myndigheter.

1.2 Genomförande

Arbetet med regeringsuppdraget har huvudsakligen bedrivits under perioden januari till maj 2005. Vissa förberedelser vidtogs under december 2004. KBM har genomfört arbetet i samverkan med centrala statliga samverkansansvariga myndigheter och i viss mån med länsstyrelser. Synpunkter har inhämtats från dessa myndigheter i samband med en workshop i mars 2005 och i efterföljande dialoger med vissa enskilda myndigheter. Kompletterande skriftliga underlag har inhämtats från ett antal myndigheter. Föreliggande rapport

har också remitterats till berörda myndigheter och organisationer. KBM har hemställt om att de i uppdraget angivna myndigheterna tecknar samråd för de delar av uppdraget där det krävs (deluppdrag 1–3). Samtliga samrådsmyndigheter utom Socialstyrelsen har tecknat samråd. Se bilaga 2 för samrådsmyndigheternas svar på KBM:s hemställan.

1.3 Tolkning av uppdraget

KBM tolkar uppdraget som att det syftar på säkerhet och beredskap i bemärkelsen krisberedskap och inte i termer av klassisk säkerhetspolitik. Ansträngningar att stärka andra staters krisberedskap, samhällssäkerhet och robusthet kan naturligtvis samtidigt bidra till fred och säkerhet internationellt.

Med ovanstående tolkning av det andra deluppdragets hänvisning till säkerhet blir det första och andra deluppdraget i princip två sidor av samma mynt. Åtgärder som vidtas inom ramen för ett internationellt samarbete leder i regel till ökad säkerhet och bättre krishanteringsförmåga för alla inblandade parter. Ett exempel är förberedelser för att kunna stödja varandra med resurser i händelse av en kris. Dessa deluppdrag hanteras därför som en helhet, för att undvika upprepningar.

Det tredje deluppdraget tolkas som att det ska resultera i förslag på hur det svenska krishanteringssystemet kan utvecklas för att på bästa sätt kunna utnyttja det mervärde som det internationella samarbetet skapar och för att kunna påverka utvecklingen av det internationella arbetet på området i gynnsam riktning.

Det fjärde deluppdraget berör KBM:s internationella verksamhet och roll med särskilt syfte att se över behovet av eventuella instruktionsförändringar.

1.4 Begrepp och avgränsningar

1.4.1 Vilka kriser?

Denna rapport utgår från verksamhetsområdet Svåra påfrestningar och inte Skydd mot olyckor. I det svenska krisberedskapsarbetet är distinktionen mellan skydd mot olyckor och svåra påfrestningar central då den styr hur åtgärder att förstärka förmågan ska finansieras. Även om det vi i Sverige kallar svåra påfrestningar kan inträffa var som helst i världen förekommer inte denna eller någon motsvarande distinktion internationellt som verktyg för att organisera eller finansiera arbetet med att förebygga och hantera kriser. Ibland används mer oprecisa termer som "major emergencies" eller "catastrophies". Många internationella samarbeten där svenska myndigheter är engagerade syftar på samma gång till att förbättra förmågan att hantera både svåra påfrestningar och olyckor. EU:s gemenskapsmekanism för räddningsinsatser ska exempelvis både kunna aktiveras vid en relativt begränsad olycka med en oljetanker där specialkompetens från en annan stat behövs och vid en omfattande terrorattack eller naturkatastrof.

Det är därmed omöjligt att i detta underlag endast belysa sådant internationellt samarbete som berör det svenska krishanteringssystemets arbete med att förebygga och hantera svåra påfrestningar. För denna rapport syften fokuseras istället på det internationella arbetet med att förbättra förmågan att hantera "allvarliga kriser", ett uttryck som inte har någon strikt definition vare sig i Sverige eller internationellt. Med det menas i första hand det sektorsövergripande arbete som bedrivs internationellt, samt de delar av vissa sektors specifika internationella samarbeten som har särskild bäring på förmågan att hantera situationer som motsvarar svåra påfrestningar. När rapporten berör svensk finansiering av åtgärder för att kunna hantera sådana situationer kommer uttrycket "svåra påfrestningar" att användas. Det omfattande internationella arbete som avser olyckor av mer normal karaktär lämnas således till största delen därhän.

Ordet krishantering (eng: "crisis management", fra: "gestion de crises") har inom EU hittills använts för att beskriva den operativa verksamhet som bedrivs inom ramen för den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP). Det finns dock en tydlig tendens till att använda samma term för att beskriva hanteringen av kriser inom EU och utanför den säkerhetspolitiska sfären. (jämför slutsatserna från Europeiska Rådet 4-5 november 2004, Annex 1 "Haagprogrammet").

I Sverige används termen krishantering både för att beskriva multilaterala organisationers hantering av säkerhetspolitiska kriser och för att beskriva hantering av andra, icke-säkerhetspolitiska kriser (exempelvis svåra väderhändelser). I denna rapport används ordet krishantering i den senare betydelsen, i linje med den tolkning av uppdragen som redogörs för i avsnitt 1.3.

1.4.2 Vilka samarbetsfora?

Internationellt krisberedskapssamarbete bedrivs idag i såväl bilaterala som multilaterala fora. Bilateralt samarbetar Sverige kring krisberedskapsfrågor i den nordiska kretsen, med ett flertal EU-medlemmar samt med USA och Kanada, för att nämna några exempel. Multilateralt krisberedskapsarbete sker i EU, i Nato och dess partnersamarbete EAPR/PFF samt i ett flertal internationella sektorsorganisationer som exempelvis International Atomic Energy Agency (IAEA), International Maritime Organisation (IMO), International Civil Aviation Organisation (ICAO), World Health Organisation (WHO), Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) och Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW).

För denna rapport syften innebär uttrycket "internationellt samarbete" utan närmare specificering samtliga sammanhang och fora ovan. I de fall vissa fora skiljs ut nämns det uttryckligen i texten.

I detta underlag kommer det krisberedskapsarbete som bedrivs inom ramen för EU att lyftas fram särskilt. Även om andra internationella fora på vissa områden kommit längre i sitt krisberedskapsarbete, och i en del fall har större betydelse för vissa sektorsmyndigheters internationella samarbete (t.ex. genom konventioner), intar EU en särställning. Sam-

arbetet inom Skydd och beredskap bedrivs på mellanstatlig grund men det arbete inom EU som syftar till att öka förmågan att hantera allvarliga kriser är betydligt bredare än detta politikområde. Många berörda områden är av överstatlig karaktär, vilket innebär mer långtgående nationella konsekvenser på fler områden än internationellt samarbete vanligen ger. Samarbetet inom EU utgör således i flera avseenden en naturlig fortsättning på, och komplement till, Sveriges inrikespolitik och förvaltning.

1.5 Disposition och läsanvisning

I kapitel 2 *Det internationella samarbetets mervärde* diskuterar KBM i övergripande termer hur internationellt samarbete kan stärka enskilda staters krisberedskap och i mer konkreta termer vilket utbyte som sker mellan den nationella och den internationella nivån. Kapitlet svarar delvis på det första och andra deluppdraget, men utan förslag, samt tjänar som utgångspunkt för följande kapitel.

I kapitel 3 *Utveckling av internationellt samarbete* lämnar myndigheten förslag rörande de delar av uppdrag ett och två som inte kapitel 2 besvarat (förslagsdelen), samt uppdrag tre. Vid framtagandet av rapporten har KBM bedömt att de förslag som efterlyses i deluppdrag ett och två samtidigt till största delen uppfyller de förslag som efterfrågas i deluppdrag tre, varför dessa behandlas tillsammans för att undvika upprepningar.

Som en konsekvens av resonemangen i de föregående kapitlen prövas och vidareutvecklas i kapitel 4 de förslag rörande Krisberedskapsmyndighetens internationella verksamhet och roll som myndigheten lämnade till regeringen den 5 mars 2004.

2. Det internationella samarbetets mervärde

2.1 Synpunkter

Ett mindre antal myndigheter har lämnat synpunkter på kapitlet. Flertalet biträder KBM:s slutsatser vad gäller det internationella samarbetets mervärde. Försvarets materielverk, Statens veterinärmedicinska anstalt och Länsstyrelsen i Dalarna har betonat standardiserings roll i det internationella samarbetet. Statens räddningsverk har varit kritiska vad gäller beskrivningen av den internationella nivån som "ovanför" den nationella. KBM har tagit hänsyn till ett antal synpunkter i den bearbetade texten.

2.2 Gränsöverskridande kriser

Svåra kriser är ofta av gränsöverskridande karaktär, vilket bland annat tydliggjordes av flodvågskatastrofen i Asien. Eftersom svenska medborgare reser och bor utomlands kan en naturkatastrof eller terrorattack i ett annat land drabba Sverige och svenska medborgare lika kraftfullt som en terrorattack i en svensk stad.

Krisers gränsöverskridande karaktär tydliggörs även av det faktum att kriser som har sitt ursprung i ett annat land kan sprida sig till Sverige. Allvarliga smittor, stora elavbrott, ekonomiska störningar, radiologiska olyckor, omfattande utsläpp och stora översvämningar stannar inte vid nationsgränser. När ett grannland har dåliga säkerhetsrutiner i sina kärnkraftverk kan Sverige drabbas av radioaktivt nedfall. Om ett annat land har bristande passagerarkontroller vid sina flygplatser, kan terrorgrupper nå svenskt luftrum. Sverige är idag fysiskt sammanbundet med länder i närområdet genom el- och gasledningar, vilket medför en mycket påtaglig sårbarhet om kraftiga störningar skulle uppstå i dessa infrastrukturer i något av de berörda länderna. I en bristsituation skulle frågan om prioriteringar mellan berörda länder kunna komma i konflikt med de avtal som reglerar distributionen av el.

Krisers gränsöverskridande karaktär tydliggörs också av det faktum att en kris som drabbar Sverige kan vara av så pass allvarlig karaktär att Sverige ser sig tvunget att begära internationell hjälp för att kunna hantera situationen, eller uppmärksamma grannländer på eventuella spridningsrisker.

2.3 Gränsöverskridande krisberedskap

2.3.1 Utgångspunkter

Eftersom kriser kan få en gränsöverskridande karaktär, har också krisberedskapsarbetet fått en gränsöverskridande prägel. Detta framgår för det första av det faktum att stater kan behöva genomföra insatser på andra staters territorium för att skydda och omhänderta det egna landets medborgare. När flodvågskatastrofen i Asien drabbade svenska medborgare sköttes den strategiska inriktningen och ledningen i Sverige, medan merparten av det operativa genomförandet bedrevs på plats i Thailand.

Krisberedskapsarbetets gränsöverskridande karaktär tydliggörs för det andra av att stater, genom internationellt samarbete, kan bidra till att reducera andra staters sårbarheter. Eftersom kriser kan sprida sig till Sverige om andra stater har bristande rutiner i sina nationella system och tvärtom, finns det ett gemensamt intresse av att på den internationella arenan initiera åtgärder som reducerar sårbarheter och lindrar konsekvenserna om en kris trots allt skulle realiseras. Internationellt samarbete kan på olika sätt bidra till detta. Sverige kan exempelvis genom bilaterala kontakter förmedla eller få värdefulla erfarenheter från andra stater om hur sårbarheter kan reduceras. Gemensamma sårbarheter kan också reduceras genom att i multilaterala fora arbeta fram riktlinjer och krav på exempelvis vilka säkerhetsåtgärder som ska vidtas i Sveriges och andra staters kärnkraftverk, livsmedelshantering, kemikalieindustrier, elförsörjning, hamnar etc. Ibland kan samarbeten inom vissa sektorer få till effekt en ökad robusthet utan att det varit huvudsyftet, som när olika nationella elnät byggs ihop vilket kan leda till ökad redundans i systemen.

Att krisberedskapsarbetet är av gränsöverskridande karaktär tydliggörs för det tredje av det faktum att stater, genom internationellt samarbete, kan avropa andra staters resurser om en nationell kris skulle inträffa och om de egna resurserna inte räcker till. För att möjliggöra hjälp från andra stater har det i flera multilaterala aktörers regi byggts upp system för att underlätta för stater att få hjälp av andra. Det finns också bilaterala samarbetsarrangemang som syftar till att möjliggöra expertförstärkningar vid en kris. Exempelvis använde Sverige sig av EU:s gemenskapsmekanism för räddningsinsatser för att begära hjälp från andra stater när det behövdes mobila elaggregat efter stormen Gudrun tidigare i år. I andra krissituationer skulle det kunna röra sig om att få tillgång till specialistkompetens inom CBRN-området, säkerhetslaboratorier, saneringsexperten, transportkapacitet etc. Likaså kan Sverige bidra med resurser till andra länder som har drabbats av kriser och påfrestningar. Detta skedde bland annat i samband med översvämningarna i Tjeckien 2002.

Genom att den så kallade solidaritetsklausulen introducerats i förslaget till nytt konstitutionellt fördrag för EU har solidariteten medlemsstaterna emellan gjorts tydlig. Klausulen går i korthet ut på att staterna lovar att bistå varandra med alla till buds stående medel vid en terrorattack, en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor. I mars 2004 antogs en "solidaritetsdeklaration" av EU:s stats- och regeringschefer i linje med solidaritetsklausulen. Den omfattar dock endast stöd vid terroristattacker.

Det internationella samarbete som på ett övergripande sätt har skisserats ovan går sammanfattningsvis ut på att det finns en internationell arena som möjliggör för stater att stärka den egna krisberedskapen och därmed också den sammantagna krisberedskapen. Sverige ska medverka när denna utvecklas vidare. Nedan ges några exempel på vad det internationella samarbetet mer konkret innebär, vilket utbyte som sker mellan den internationella (här syftande både på multilaterala aktörer och andra stater) och den nationella nivån.

2.3.2 Utbyte och utveckling av kunskap

Information i form av hotrapporter, risk- och sårbarhetsanalyser samt metoder för sådana analyser är ett exempel på när det internationella samarbetet kan ge ett tydligt mervärde. Det finns flera internationella omvärldsanalyscentrum och forskningsinstitut för tillämpad forskning vilkas analyser kan göras tillgängliga för enskilda stater. Detta förutsätter dock att staterna i sin tur tillhandahåller information, både data och analyser, som kan användas i det internationella analysarbetet. Information i form av erfarenheter av god krisberedskap och alternativa sätt att organisera samhällets krisberedskap är ett annat exempel. I kontakter med andra stater är erfarenhetsutbyte vanligtvis ett centralt inslag.

Forskning och utveckling är centrala verktyg för att både långsiktigt och mer konkret bygga upp kunskap om hur krisberedskapen kan förbättras. På dessa områden har det internationella samarbetet ett tydligt mervärde. Initiering av och deltagande i internationella forskningsprojekt ger stora möjligheter att forma grunderna för nödvändig strategisk kunskapsutveckling. Erfarenheter och nischkompetenser från olika länder får samtidigt möjlighet att mötas och bidra till den gemensamma kunskapsbasen, och kostnaderna sprids mellan flera länder.

Övningar kan vara ett mycket kraftfullt instrument för att praktiskt pröva kunskap, lära sig mer om andra länders krishanteringsförmåga, identifiera svagheter i arbetssätt samt utveckla möjligheter att agera gemensamt i ett internationellt sammanhang. Slutligen är övningar viktiga för att ett utbyte under ett operativt skede ska vara så effektivt som möjligt.

En viktig aspekt är att övningar, utbildningar, forskning och andra projekt med krisberedskapsanknytning kan delfinansieras av exempelvis EU.

Det nordiska hälsoberedskapssamarbetet är ett exempel på ett välutvecklat samarbete över nationsgränser där såväl informations- och kunskapsutbyte som praktiska samlarbetsprojekt sker med det nordiska hälsoberedskapsavtalet som grund, i syfte att förbereda och utveckla hälso- och sjukvårdsberedskapen för att bättre kunna hantera kriser och katastrofer. Ett annat exempel är Lantmäteriets samarbete med Norska kartverket och Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap kring geografisk information för krishanteringsbehov.

2.3.3 Reglering och annan påverkan

Reglering och annan påverkan som har sitt ursprung i det internationella samarbetet kan utgöras av allt från konventioner, EG-direktiv och EG-förordningar till riktlinjer och andra politiska överenskommelser. Stater kan påverka den internationella nivån genom att exempelvis aktivt framföra det egna landets ståndpunkter vid internationella konferenser, seminarier och, framförallt, multilaterala förhandlingstillfällen. Ett aktuellt exempel inom krisberedskapsområdet på EU-nivån är arbetet med att ta fram riktlinjer för skydd av samhällsviktig infrastruktur som kan komma att leda till någon form av reglering.

Deltagande i internationella standardiseringsprocesser kan sägas vara en form av självpåtagen reglering som får allt större betydelse även på säkerhets- och beredskapsområdet. Inom Nato har standardisering länge varit en nyckelfaktor för alliansmedlemmarnas möjligheter att samverka. Standardisering är även betydelsefullt inom OECD. EU-kommissionen har på senare tid börjat engagera sig alltmer i standardiseringsfrågorna genom att använda sig av olika standardiseringsinstitut i Europa som remissinstanser inför kommande förslag på eventuella regleringar. I många fall kan standardisering bidra till att hantera komplexa frågor internationellt och vara ett alternativ till direkta regleringar genom lagstiftning.

2.3.4 Konkret assistans vid en kris

Tack vare det internationella samarbetet kan information och analyser om inträffade kriser snabbt förmedlas. Det finns flera internationella sektorsinriktade informationssystem som i korthet går ut på att stater rapporterar inträffade kriser, antingen direkt till övriga stater som deltar i informationssystemet eller via någon form av internationell kontaktpunkt. Med den informationen som grund kan stater sedan vidta lämpliga motåtgärder om det exempelvis finns risk för att en kris ska spridas.

Ytterligare ett exempel på stöd som kan tillhandahållas tack vare det internationella samarbetet är resurser i form av insatsteam, experter eller materiel som kan göras tillgängliga vid en akut kris. Ett flertal internationella resursdatabaser har exempelvis etablerats inom räddningstjänstområdet. Det finns också multilaterala arrangemang för att få tillgång till andra staters säkerhetslaboratorier, liksom bilaterala arrangemang inom ett flertal sektorer där expertis kan ställas till andra staters förfogande.

3. Utveckling av internationellt samarbete

KBM:s slutsatser

Det behövs en tydligare svensk inriktning och vägledning för myndigheternas internationella arbete och EU-arbete på krisberedskapsområdet. Inriktningen måste vara väl förankrad bland samtliga inblandade departement, myndigheter och organisationer.

En mer utvecklad användning av krishanteringssystemets samverkansformer skulle ge berörda myndigheter ökad kunskap och bättre möjligheter att bevaka svenska intressen och främja internationell samverkan.

En förbättrad svensk förmåga att ta emot assistans från andra länder vid en allvarlig kris kräver ändringar av finansiella, legala och andra villkor.

Sverige har begränsade resurser och vid en allvarlig kris bör alla tillgängliga resurser beaktas, även sådana som har utvecklats särskilt för användning i internationella insatser.

Inom EU finns ingen arbetsgrupp som regelbundet och konsekvent bereder tvärsektoriella krisberedskapsfrågor, utan sådana frågor är spridda över olika arbetsgrupper.

Svenska forskare måste stå starka i konkurrensen gentemot forskare i andra länder för att själva bli attraktiva som medverkande i internationella forskningsprojekt.

KBM:s förslag

Regeringen uppdrar till KBM att i samarbete med berörda myndigheter utarbeta ett förslag till tydlig svensk inriktning med prioriteringar för det internationella arbetet på krisberedskapsområdet.

Regeringskansliet tar, i nära samverkan med berörda myndigheter, fram en för krisberedskapen gemensam raminstruktion för myndigheternas deltagande i EU-samarbete och internationellt samarbete på området.

Regeringen tillsätter en utredning (kommitté) med uppgift att göra en kartläggning av finansiella, legala och andra villkor, och föreslå vilka åtgärder – däribland lagstiftningsåtgärder – som behöver vidtas, för att utveckla Sveriges förmåga att ta emot assistans.

Regeringen överväger möjligheterna för att resurser som har utvecklats specifikt för att användas vid internationella insatser ska kunna bidra vid hanteringen av en allvarlig kris i Sverige eller EU.

Regeringen agerar för att tvärsektoriella frågor om samhällssäkerhet och krisberedskap samlas i EU:s rådsarbetsgrupp PROCIV, eller i ett nytt forum eller en arbetsgrupp, för att möjliggöra en mer sammanhållen beredning av sådana frågor.

Ett nationellt säkerhetsforskningsprogram skapas i enlighet med vad som föreslås i rapporten från *Arbetsgruppen för en nationell strategi för säkerhetsforskning*.

3.1 Synpunkter

Ett antal myndigheter har lämnat synpunkter på kapitlets innehåll i dess remissversion. Flera myndigheter har betonat behovet av förtydligande avseende finansieringsfrågor. Flertalet remissinstanser ställer sig bakom behovet av ett mer proaktivt förhållningssätt i det svenska krisberedskapsarbetet inom EU. Ett antal myndigheter, dock ej Statens räddningsverk, stödjer förslaget om en raminstruktion som vägledning för myndigheternas deltagande i internationellt krisberedskapssamarbete. Länsstyrelsen i Dalarna anser det som positivt att utnyttja PROCIV för tvärsektoriell förankring av krisberedskapsfrågor. De anser också att en eventuell expertrepresentation från svenska myndigheter i PROCIV bör grunda sig i myndigheternas respektive nationella ansvar. Kustbevakningen framför särskilt att olyckor till sjöss inte alltid följer det nationella systemets närhets- och ansvarsprinciper, och att dessa principer därför inte heller appliceras i ett EU-perspektiv.

Vissa myndigheter, i synnerhet Statens räddningsverk, har haft avvikande åsikter på några punkter, bland annat avseende KBM:s begreppsanvändning och hur EU:s rådsarbetsgrupp PROCIV bör utnyttjas samt avseende KBM:s resonemang om EU-samarbete och internationellt samarbete. Socialstyrelsen stödjer förslaget om att utreda de legala villkoren för att kunna ta emot assistans vid en allvarlig kris i Sverige. Rikspolisstyrelsen framhåller att redan befintliga internationella nätverk bör utnyttjas för att stärka den svenska krishanteringsförmågan. Sida anser det uteslutet att biståndsmedel ska kunna utnyttjas för insatser i Sverige, även rörande de medel som används för Räddningsverkets verksamhet i Kristinehamn. I detta avseende skiljer sig Sidas och KBM:s uppfattning åt. KBM har tagit hänsyn till ett antal synpunkter och förtydligat sina resonemang i den bearbetade texten.

Socialstyrelsen (SoS) har i sitt svar på KBM:s hemställan om samråd (se bilaga 2) framfört ett antal kommentarer. SoS saknar ett tvärsektoriellt perspektiv eftersom rapporten, enligt SoS, utgår från det internationella arbete som KBM har identifierat inom sitt ansvarsområde. SoS saknar vidare en diskussion kring det internationella samarbete som pågår inom andra områden, till exempel strålskyddsområdet och smittskyddsområdet. KBM har utgått från regeringens beslut om att myndigheten ska lämna förslag inom sitt ansvarsområde vilket har det tvärsektoriella perspektivet som grund. I rapporten har KBM valt att ha ett sektorsövergripande perspektiv och berör inget enskilt sektorsområde särskilt. SoS och andra myndigheter har dock beretts möjlighet att bidra med texter till rapporten. SoS saknar vidare en diskussion kring det civila arbetet i Nato/PFF kontra arbetet med motsvarande frågor inom EU. KBM vill i detta avseende hänvisa till att regeringen anser att arbetet i båda dessa sammanhang ska prioriteras. SoS menar vidare att förslaget om att EU:s rådsarbetsgrupp PROCIV i större utsträckning bör utnyttjas för att diskutera tvärsektoriella frågor av betydelse för krisberedskapen skulle ha en negativ effekt på redan väletablerade

samarbeten. KBM menar inte med sitt förslag att PROCIV ska ta över ansvaret för frågor som redan hanteras i andra fora, utan att målet bör vara att arbetsgruppen utvecklar en ledande roll i tvärssektoriella frågor om samhällssäkerhet och krisberedskap (se även bilaga 2 för myndigheternas svar på KBM:s hemställan).

3.2 Inledning

I samband med rapporten *Nya villkor för samhällets krisberedskap* framhöll KBM att Sveriges åtaganden i olika internationella sammanhang också medför förpliktelser som ställer krav på en kvalificerad förmåga att hantera allvarliga kriser. KBM konstaterade att den breddning av hotbilden som präglar EU:s säkerhetsstrategi inte är unik för EU utan har blivit ett dominerande inslag i det internationella samarbetet i säkerhetsfrågor. Det internationella samarbetet är därför, enligt KBM, en dimension som måste ges stor tyngd vid utformningen av den svenska krisberedskapen. Detta måste också få följder för de myndigheter som är utpekade i förordningen (2002:472) om åtgärder för framtida krishantering och höjd beredskap, och påverka myndigheternas tvärssektoriella samverkan och interna prioriteringar för internationell krisberedskapsverksamhet. I kapitel 2 redogörs för ytterligare kopplingar mellan det internationella och det nationella arbetet på krisberedskapsområdet.

I detta kapitel redovisas resultat från deluppdragen avseende förstärkning av den svenska krishanteringsförmågan genom internationellt samarbete, respektive hur svensk krisberedskap ska kunna bidra till ökad säkerhet i vår omvärld.

3.3 Övergripande principer

3.3.1 Helhetssyn

Det internationella samarbetet ger den svenska principen om helhetssyn en ny dimension när det gäller bland annat resursutnyttjande. Principen har hittills främst handlat om nationella resursavvägningar och ansvarsförhållanden. Ibland har det också framhållits att den nationella förmågan ska kunna merutnyttjas vid internationella insatser. Det är viktigt att komma ihåg att Sverige också har gjort åtaganden att bidra med resurser i det internationella samarbetet. Att ha en helhetssyn på resursutnyttjande innebär inte bara att nationella resurser ska kunna användas i Sverige eller på den internationella arenan, utan också att den förmåga som skapas genom internationellt samarbete, och de resurser som blir tillgängliga, ska kunna utnyttjas av Sverige.

3.3.2 EU-nivå och internationell nivå

Den internationella nivåns potentiella betydelse för det operativa skedet av vissa krisers hantering ger den svenska principen om geografiskt områdesansvar en ny dimension. Eftersom även den internationella nivån kan komma att involveras i den nationella krishanteringen, kan de tre befintliga samhällsnivåerna (lokal, regional och nationell) kom-

pletteras konceptuellt med en EU-nivå och en internationell nivå. Det är dock inte möjligt att jämföra ansvaret på EU-nivån eller den internationella nivån med det som exempelvis en regering eller en länsstyrelse har på sina respektive nivåer. Det internationella samarbetet och EU-samarbetet kompletterar övrigt samarbete, men sker på de deltagande aktörernas egna villkor. På den internationella nivån fattas som regel inte styrande beslut om direkta resursprioriteringar. Det handlar främst om att bistå övriga samhällsnivåer genom att bland annat sprida information och underlätta förmedling av resurser.

3.3.3 Mål för internationell verksamhet

KBM har den 18 mars i år i rapporten *En utvecklad krisberedskap* till regeringen föreslagit övergripande mål och åtgärdsstrategier för att långsiktigt utveckla krishanteringssystemet. Eftersom samverkan i EU är en förlängning av och komplement till det nationella arbetet, är det naturligt att mål som sätts upp för det senare också är tillämpliga när myndigheterna deltar i EU-sammanhang.

KBM bedömer att de tidigare föreslagna övergripande målen bör vara lämpliga utgångspunkter även avseende EU-dimensionen och den internationella dimensionen av respektive mål. Konsekvenserna av detta bör fortlöpande hanteras inom ramen för arbetet inom samverkansområdena.

3.4 Samarbete inom EU

3.4.1 Inledning

I avsnitt 1.4.2 framhålls att det krisberedskapsarbete som bedrivs inom ramen för EU lyfts fram särskilt i denna rapport. Anledningen är att EU intar en särställning bland de multilaterala samarbetsfora som Sverige deltar i. Många politikområden som berör krisberedskapsfrågor är av överstatlig karaktär, vilket innebär mer långtgående nationella konsekvenser på fler områden än internationellt samarbete vanligen ger. Detta avsnitt argumenterar för att myndigheterna inom det svenska krishanteringssystemet bör bedriva ett strukturerat och proaktivt arbete med krisberedskapsfrågor inom EU-samarbetet, väl i medvetande om att vissa men inte alla berörda myndigheter gör det redan idag.

3.4.2 Att påverka och utveckla

Sverige har som medlem av EU stora möjligheter att delta i att forma politiken, väcka frågor och driva arbetet framåt. Sverige bör i ökad utsträckning agera tidigt och offensivt i de beslutsprocesser som pågår inom EU-samarbetet på krisberedskapsområdet för att ha större möjlighet att påverka besluten. Detta kan ske genom en ökad och mer effektiv samordning mellan berörda departement och myndigheter samt en mer systematisk EU-bevakning. Ju tidigare i en process och ju mer aktivt Sverige är i EU:s krisberedskapsarbete, desto mindre är risken för att vi måste vidta nationella anpassningsåtgärder som

strider mot Sveriges uppfattning om vad som är god krisberedskap. För att klara av en proaktiv process krävs strategisk framförhållning. Häri ingår bland annat att en EU-dimension måste finnas i de olika styrdokument och strategier som myndigheterna arbetar fram.

I det framväxande tvärgående säkerhets-, beredskaps- och krishanteringsarbetet i EU är nationell samverkan och strategisk inriktning särskilt väsentligt, eftersom det handlar om komplexa system och fragmentiserade områden som är svåra att överblicka. Ett liknande sektorsövergripande arbete är ovanligt i EU och det finns därför heller inga specifika regler för hur arbetet ska bedrivas. Inom EU:s institutioner är olika sektorer och myndigheter väl insatta i det arbete som pågår inom ramen för deras ansvarsområde, men tvärs över sektorer är kunskapen i krisberedskapsfrågor mindre utvecklad. Då sektorsövergripande samarbeten är under uppbyggnad finns stora möjligheter för Sverige att påverka i en riktning som passar oss och vår uppfattning om hur ett effektivt samarbetsmönster bör se ut.

Det finns inom det svenska krishanteringssystemet goda kunskaper om den egna sektorn i EU-samarbetet. KBM anser dock att det är svårt att få en tydlig överblick över det sammanlagda EU-arbete som pågår inom ramen för krisberedskaps- och säkerhetsområdet. Flera myndigheter har också till KBM betonat bristen på egen kunskap om vad som pågår inom EU i detta avseende.

Sverige har, med samverkansområdena, närhetsprincipen, likhetsprincipen och ansvarsprincipen med mera, en god möjlighet att bidra konstruktivt med ett sektorsövergripande tänkande till EU-samarbetet. Det svenska krisberedskapskonceptet består bland annat av strävan att stärka kritiska punkter i samhället och främja samverkan mellan sektorer. KBM menar att detta även bör vara den svenska synen på hur EU:s krisberedskapssamarbete bör utvecklas. KBM anser att svenska myndigheter har en unik möjlighet att påverka utvecklingen med stora nationella kunskaper inom ett område i EU där strukturer och förhållningssätt ännu inte är låsta.

KBM anser att för att svenska aktörer inom krishanteringssystemet ska kunna påverka det framväxande EU-samarbetet i krisberedskapsfrågor krävs dock att en övergripande svensk ambition och vilja tydliggörs.

3.4.3 EU-dimensionens mervärde

För att tydliggöra utgångspunkterna för ett svenskt säkerhets- och beredskapsarbete i EU krävs ett resonemang om grundläggande principer. EU-nivån måste ge ett mervärde för att vara relevant. Det krävs en klarhet i vad vi från svensk sida anser ska hanteras på vilken nivå och vad EU-nivån tillför.

En kris i Sverige får alltid konsekvenser i en kommun, dvs. på lokal nivå, och bör i första hand hanteras där. Med ett motsvarande EU-perspektiv hanteras en terroristattack eller katastrof alltid i första hand av det medlemsland som främst drabbats. Det krävs en logik i fördelningen av ansvar och samarbete mellan medlemsstater, bilaterala och regionala samarbeten, och EU-nivån. KBM menar att ansvars-, likhets- och närhetsprinciperna,

såväl som geografiska ansvarsnivåer lokalt, regionalt och centralt, står för en sådan logik och därför bör vara utgångspunkter för svenska myndigheters deltagande i EU-samarbetet på krisberedskapsområdet. När detta samarbete tillför kunskap eller förmåga som inte uppnås på annat sätt finns det ett mervärde.

Nationella frågor rörande krishantering är medlemsstaternas eget ansvar att hantera. Det finns dock frågor som underlättas av ett regionalt samarbete mellan närliggande länder eller länder med liknande system, värderingar eller behov. Slutligen finns även vissa frågor som ger ett mervärde att hantera i en större mellanstatlig kontext. Detta mervärde inkluderar till exempel identifiering av gemensamma sårbarheter, kunskapsuppbyggnad och erfarenhetsutbyte från inträffade kriser.

Att EU kan stödja det operativa arbetet vid en kris genom att förmedla information och resurser mellan stater utgör ytterligare ett mervärde av EU-samarbetet.

3.4.4 Generell krishanteringsförmåga

Inom EU samarbetar medlemsländerna bland annat kring förebyggande av kriser och brottsförebyggande verksamhet. Medlemsländerna samarbetar även kring hantering av kriser när de har inträffat. Fokus ligger framför allt på att hindra att händelsen över huvud taget inträffar och på hur man ska stärka krishanteringsförmågan och den operativa förmågan. För närvarande fokuserar EU däremot inte primärt på hur viktiga funktioner kan upprätthållas efter en händelse genom att i förväg göra dem mer robusta eller ta fram reservalternativ.

Efter terroristattacker i USA 2001 och i Madrid 2004 har olika EU-initiativ tagits för att stärka samarbetet för att stå emot terroristhot. Hotet från internationell terrorism ger draghjälp till arbetet med att skapa robusthet och ökad inre säkerhet i unionen. Diskussionen riskerar dock att bli enkelspårig om fokus vrids bort från risker med naturhändelser och tekniska olyckor.

EU:s solidaritetsklausul i förslaget till nytt fördrag för den Europeiska unionen visar på en breddad ansats för europeisk krisberedskap. EU och dess medlemsstater ska handla gemensamt i en anda av solidaritet om en medlemsstat utsätts för en terroristattack, drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor (artikel 1-43). Utgångspunkten för solidaritetsklausulen är således att medlemsländerna ska kunna stödja varandra inför olika typer av allvarliga kriser. Det anges vidare att unionen ska mobilisera alla instrument som står till dess förfogande för att förhindra terroristhot på medlemsstaternas territorier, skydda de demokratiska institutionerna och civilbefolkningen från en eventuell terroristattack, bistå en medlemsstat på dess territorium på begäran av dess politiska myndigheter vid en terroristattack eller vid en naturkatastrof eller en katastrof orsakad av människor. För att kunna hantera såväl terroristhot som katastrofer med gränsöverskridande effekter måste även svaga punkter identifieras och sårbarheter minskas.

KBM anser därför att det vore lämpligt att svenska myndigheter inom ramen för EU-samarbetet arbetar för att stärka våra samhällens robusthet och för att utveckla en generell förmåga i unionen att hantera hot och allvarliga kriser oavsett ursprung. Detta synsätt måste givetvis möta andra länders uppfattning om vad som krävs för en god krisberedskap. Stöd för ett sådant förhållningssätt finns dock i solidaritetsklausulen.

Genom att understryka värdet av en generell krishanteringsförmåga bland medlemsländerna, för att förebygga och hantera händelser som kan leda till allvarliga kriser, skulle svenska myndigheter ge ett positivt bidrag till utvecklingen av krisberedskapssamarbete inom EU. Detta kan till exempel göras genom spridning av resultat från kunskapsuppbygg- nadsinsatser. Exempel på sådana insatser är omvärldsbevakning, underrättelseverksamhet, risk- och sårbarhetsanalyser, uppföljnings- och utvärderingsverksamhet samt forsknings- och utvecklingsverksamhet. Det vore vidare värdefullt om medlemsstaterna utarbetar risk- och sårbarhetsanalyser på nationell nivå för kriser som har gränsöverskri- dande karaktär. Analyserna skulle sedan kunna sammanställas och analyseras av kom- missionen för att identifiera gemensamma sårbarheter och föreslå procedurer och åtgärder som stärker unionen i dess helhet.

3.4.5 Sektorsövergripande forum

Det är viktigt att undvika att parallella krishanteringsstrukturer byggs upp i flera sektorer inom EU-systemet. Frågor med beröringspunkter till krisberedskap hanteras i flera sam- manhang både inom kommissionen och inom rådssekretariatet och viss överlappning sker därför. Det finns dock ingen struktur där krisberedskapsfrågor som helhet behandlas. KBM anser att det, mot bakgrund av de senaste årens utveckling, behövs ett forum för att brett diskutera krisberedskapsfrågor i EU.

Då det inom EU:s institutioner finns ett motstånd mot nya formationer och grupper bör frågorna i första hand hanteras i lämpligaste redan existerande forum. KBM menar att rådsarbetsgruppen PROCIV ligger närmast till hands för att diskutera krisberedskapsfrågor i vid bemärkelse, i linje med ett svenskt synsätt. Tidigare har gruppen haft ansvar för rädd- ningstjänstfrågor, men ansvarsområdet är för närvarande under diskussion. Tendenser till breddning av gruppens ansvar finns redan. KBM bedömer att svensk krisberedskap skulle tjäna på om Sverige argumenterar för att PROCIV:s ansvarsområde diskuteras förutsätt- ningslöst. Målet för en sådan diskussion bör vara att arbetsgruppen utvecklar en ledande roll i tvärsaktoriella frågor om samhällssäkerhet och krisberedskap. Vilka frågor som står på dagordningen för rådsarbetsgruppen bör avgöra vilken expertmyndighet som stödjer den svenska delegaten vid respektive mötestillfälle. Ett nära samarbete mellan PROCIV och andra rådsarbetsgrupper med sektorsspecifika ansvarsområden skulle kunna etableras när sådana behov uppstår.

Om det bedöms som ett mer framkomligt alternativ bör Sverige verka för att ett nytt forum eller en arbetsgrupp kommer till stånd med ansvar för att samlat behandla sektorsöver- gripande frågor av betydelse för samarbetet inom krisberedskapsområdet.

3.4.6 Integrering av EU-dimensionen

Det nationella krishanteringssystemet bör vara naturligt integrerat med EU-samarbetet i krisberedskapsfrågor. Sektorsövergripande beredskapsåtgärder i EU får effekter för den svenska samordningen. Nationellt arbete bör därför i högre grad sammanlänkas med motsvarande verksamheter i EU. Ett naturligt steg är att samverkansområdena har en tydligare roll i EU-arbetet. Den kompetens och erfarenhet samt de resurser som svenska regionala och lokala myndigheter har från eget krisberedskapsarbete och från samarbete inom internationella eller EU-sammanhang bör också tas tillvara.

I den svenska förmågan att motstå störningar i samhället, krishanteringsförmågan och den operativa förmågan, ska frågan om vad Sverige kan bidra med och vad som kan erhållas av andra medlemsstater alltid finnas med som en integrerad del i beredskap och planering, såväl som under akutfasen av en händelse.

KBM anser vidare att svenska myndigheter som arbetar med krisberedskapsfrågor måste ha med sig ett EU-perspektiv på planering, beredskap, gemensamma resurser, överenskommelser, forskning och utveckling i det nationella förnyelsearbetet. Relevanta styrdokument ska innehålla en EU-dimension, liksom planeringsunderlag och uppföljningar. Svenska myndigheter bör förbereda och öva sig i att ge och ta emot hjälp i en responsfas, men även dra lärdom av andra länder i beredskap och planering. Resursprioriteringar bland berörda myndigheter i krishanteringssystemet för att åstadkomma detta måste dock hanteras inom ramen för den ordinarie planeringsprocessen.

3.5 Krishanteringsförmåga

3.5.1 Inledning

Krishanteringsförmåga är förmågan att leda, samordna och informera om hanteringen av krisförlopp som kan leda till svåra påfrestningar på samhället. Det handlar om att förbättra samverkan mellan myndigheter, övriga offentliga organ och näringsliv. Utbildning, övning, omvärldsanalyser och forskning är viktiga förutsättningar att kunna skapa en krishanteringsförmåga.

Krishanteringsförmågan handlar i stor utsträckning om kunskapsuppbyggnad för att bättre kunna hantera en kris om eller när den inträffar samt att identifiera och skaffa sig kännedom om nyckelaktörer och samverkanspartners inom den offentliga sektorn, näringslivet och på det internationella planet.

3.5.2 Samverkan

Det internationella samarbetet inom krisberedskapsområdet är fortfarande relativt sektorsuppdelat. Endast undantagsvis förekommer sektorsövergripande processer där ett samlat grepp kring krisberedskapsfrågor tas. Exempel på det senare är i viss mån CEP Action Plan som har utarbetats av Natos sektorsövergripande kommitté SCEPC, och EU:s solidaritetsprogram.

Det svenska deltagandet i samarbetet på krisberedskapsområdet följer av naturliga skäl det sätt på vilket det internationella arbetet är organiserat. Det finns flera områden som tangerar krisberedskap men som styrs av internationella konventioner, EU-direktiv eller liknande instrument, och som det svenska krishanteringssystemet måste beakta och förhålla sig till. Berörda sektorsmyndigheter hanterar vanligtvis det internationella arbetet inom ramen för sitt ordinarie sektorsansvar och samverkar vid behov med andra myndigheter. Däremot utnyttjas mer sällan de samverkansformer, till exempel samverkansområdena, som har skapats i det svenska krishanteringssystemet.

Krishanteringssystemets existerande samverkansformer bör användas mer aktivt för att Sverige ska kunna bidra till att befärma samverkan mellan sektorer i det internationella krisberedskapsarbetet. Möten inom och mellan de samverkansområden som är beskrivna i förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap bör exempelvis i ökad utsträckning användas för informationsutbyte om pågående internationella sektorsvisa och sektorsövergripande processer. Med en ökad kunskap får myndigheter i det svenska krishanteringssystemet bättre möjligheter att bevaka svenska intressen och främja samverkan i det internationella arbetet. Detta skulle tillsammans med en raminstruktion bidra till en förbättrad svensk förmåga att driva gemensamma frågor. Se även avsnitt 3.8.1.

Erfarenhetsmässigt uppstår samverkan ur konkreta behov och när deltagande aktörer ser ett mervärde för den egna verksamheten. Övningar är ett exempel på sådana konkreta projekt. Motsvarande gäller även vid samverkan mellan yrkesutövare över nationsgränserna. Samarbeten ger därför direkt värde på lokal, regional och nationell nivå för deltagarna. Dessa samarbeten kan också leda till initiativ inom närliggande områden där det finns behov.

Ett exempel på ovanstående är det brandförebyggande projekt inom EU:s Handlingsprogram för räddningstjänst som drevs av Räddningsverket. Det avslutades med bildandet av ett nätverk för experter på det brandförebyggande området. Nätverket är helt fristående från EU:s institutioner och behandlar frågor där det finns behov av erfarenhetsutbyte mellan länderna, formulering av rekommendationer eller lobbying gentemot EU:s institutioner. Nätverket ger också möjligheten för EU:s institutioner att använda forumet som ett rådgivande organ vid behov. Denna typ av samarbete mellan länder ger ett stort mervärde på flera nivåer i samhället och bör uppmuntras och inspirera även andra verksamhetsområden.

De myndigheter som är utpekade i förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida kris- hantering och höjd beredskap bör mot bakgrund av ovanstående löpande identifiera områden och frågor som kan lämpa sig för konkreta samarbetsprojekt mellan svenska myndigheter, och mellan svenska och utländska myndigheter. Förslag om att detta ansvar föreskrivs för berörda myndigheter finns i det förslag till ny krisberedskapsförordningen som lämnades till regeringen den 1 mars i år.

3.5.3 Lägesuppfattning

Sektoriella informationssystem

Internationellt förekommer idag ett antal sektoriellt inriktade informationssystem som i korthet går ut på att stater som drabbas av en kris rapporterar om den inträffade krisen, och i vissa fall den fortsatta händelseutvecklingen, till någon form av internationell knut- punkt som i sin tur förmedlar uppgifterna till övriga berörda stater som vidtar åtgärder nationellt. Informationen överförs bland annat genom olika IT-baserade system för säker informationsöverföring.

Inom EU har kommissionen under flera år arbetat på att utveckla liknande informations- system på EU-nivå och ett flertal sektorspecifika system för att snabbt kunna reagera och agera vid kris, så kallade *rapid response systems* (RAS), har vuxit fram. Somliga aktiveras bara vid en kris medan andra har ett kontinuerligt utbyte av information och strategier mellan medlemsstaterna. Ett exempel är kommissionens mekanism för räddningstjänst- resurser (CECIS) som på begäran förmedlar stöd mellan EU-länder, ECURIE för radiologiska hot, RAS-BICHAT för biologiska och kemiska attacker och hot, EWRS för sjukvårdsfrågor, RASFF för livsmedelssamarbete och ADNS för epizootier (smittsamma sjukdomar med stor utbredning). Kommissionen har även föreslagit ett nätverk för rättsligt och polisiärt arbete som ska utgå från Europol samt någon form av nätverk på området Skydd av sam- hällsviktig infrastruktur vars syfte dock till viss del är oklart.

Den information som förmedlas genom dessa informationssystem kan vara viktig när Sverige önskar bilda sig en övergripande bild av en kris som riskerar att sprida sig till eller på annat sätt påverka landet. För att kunna ta del av informationen krävs vissa nationella anpassningsåtgärder. Kontakterna gentemot de sektoriellt inriktade informationssyste- men är idag utvecklade. Svenska myndigheter är redan idag nationella kontaktpunkter för sektorsspecifika informationssystem. De IT-system som säkerställer själva informationsö- verföringen har börjat kopplas ihop med nationella system. Rutiner för hur information som inkommer i ett sektorssystem kan spridas till övriga berörda nationella aktörer finns men behöver utvecklas vidare. Här kan det svenska webbaserade informationssystemet (WIS) som är under utveckling spela en roll. Viktiga aspekter som säkerheten i informa- tionsöverföringen behöver dock studeras vidare.

ARGUS

I sitt meddelande "Preparedness and Consequence Management in the Fight Against Terrorism" från oktober 2004 presenterade kommissionen idén om att skapa ett sektorsövergripande informationssystem, ARGUS. Detta är tänkt att länka samman de sektoriella informationssystem som används för krisinformation. Idén är en del av ett större initiativ där även inrättandet av ett sektorsövergripande kriscenter ("crisis centre") ingår.

ARGUS är än så länge konceptuellt utvecklat, både vad gäller exakt vilken sorts information det ska innehålla och vad avser dess tekniska utformning. Enligt kommissionens förslag ska systemet bygga på en "all-hazards approach", där både skydds- och säkerhetsfrågor ska ingå. Då systemet är en del av ett större paket vars utformning ännu inte fastställts går det inte med säkerhet att säga vad slutresultatet kan tänkas bli, eller om initiativet ens genomförs.

Detta innebär dock möjligheter för Sverige att påverka systemets syfte och uppbyggnad. KBM anser att Sverige aktivt bör utnyttja dessa möjligheter.

Sverige bör stödja etablerandet av ett sammanhållet och effektivt informationssystem på EU-nivå. ARGUS bör utvecklas till ett komplement till de redan existerande sektoriella systemen, och inte söka duplicera deras funktion. Det viktigaste mervärdet som ARGUS kan tillföra, men som saknas idag, är att ge en samlad, sektorsövergripande bild över den information som finns i de olika sektoriella systemen för att på så sätt möjliggöra för olika aktörer att göra en övergripande lägesbedömning. ARGUS bör med andra ord inte innehålla specifik information som inte kommer från något av sektorsnäten. Risken är annars att information sprids via ARGUS som borde finnas i de sektoriella näten eller i värsta fall att ARGUS och de sektorsspecifika näten innehåller motsäggande information.

Ett problem vid överföring av handlingar och information är hur avsändarens krav på att informationen behandlas förtroligt kan förenas med den svenska offentlighetsprincipen. Andra länder är ofta mindre benägna än Sverige att offentliggöra information. EU:s system för klassificering av information är heller inte helt kompatibelt med det svenska. Dessa aspekter är viktiga att beakta i de fall EU:s system för informationsöverföring vid kriser ska kopplas ihop med någon svensk motsvarighet och när information ur ett sådant system ska förmedlas mellan svenska myndigheter och eventuellt offentliggöras.

De sektoriella varningssystem som idag finns har alla en nationell kontaktpunkt som har rätt och skyldighet att tillföra och ta del av information i systemet. Denna nationella kontaktpunkt är sedan ansvarig för att agera på och vidarebefordra informationen nationellt. Det bör övervägas om inte flera nationella aktörer direkt ska kunna ta del av informationen i ARGUS, då informationen i nätet kan vara relevant för ett större antal aktörer. Detta gäller särskilt om ett system med beredskapsnivåer införs i Sverige i enlighet med KBM:s förslag i rapporten *En utvecklad krisberedskap* från den 18 mars 2005.

3.5.4 Strategiskt beslutsfattande och ledning

Med undantag för fredsfrämjande och humanitära insatser sker på den internationella nivån vanligtvis inte strategiskt beslutsfattande om eller ledning av krishanteringsinsatser. Däremot kan vissa övergripande samordningsåtgärder i form av informationsutbyte och resursförmedling genomföras.

Strategiska ledningsfunktioner i det svenska krishanteringssystemet har således hittills varit mer eller mindre självständiga på den internationella nivån och EU-nivån. Det svenska systemet måste dock kunna förhålla sig till EU:s och internationella organs informations- och resursförmedlingssystem. Vad gäller EU har unionens strävan att samordna sina internationella krisinsatser och övrig EU-representation utanför unionens gränser medfört att det finns en utveckling mot att medlemsländer i allt större grad samordnas av om inte kommissionen så av EU:s roterande ordförandeskap. Detta är en förhållandevis ny företeelse, varför det i dagsläget är svårt att bedöma hur samordningen av insatser vid kriser inom eller utanför EU kommer att utvecklas i framtiden.

Om Sverige önskar begära hjälp eller bistå med resurser inom en viss sektor, är ansvarsförhållandena relativt tydliga idag. Beslutet förbereds av det departement som normalt hanterar den aktuella sektorn. Detta förfarande gäller om inte beslutsrätten har delegerats till berörd myndighet. Det som saknas och som således bör utarbetas är klara principer för när Sverige ska vända sig till den internationella nivån eller EU-nivån för att begära hjälp. Huvudprincipen för Sveriges vidkommande bör vara att beslut om att begära internationell hjälp eller EU-hjälp fattas när de nationella resurserna inte räcker till eller när en olycka eller katastrof riskerar att få gränsöverskridande konsekvenser. Det innebär således att beslut fattas när krisen är för komplex eller omfattande för att hanteras nationellt. Detta kan tyckas självklart, men för att inte förlora tid när en kris inträffar och beslut måste fattas under tidspress skulle möjligtvis en uttrycklig princip som alla känner till kunna underlätta. KBM menar att ett underlag som beskriver vem som kan fatta sådana beslut, under vilka förutsättningar och med vilket mandat ett sådant beslut kan fattas, bör arbetas fram i samverkan mellan berörda departementet och myndigheter.

Erfarenheterna från stormen Gudrun och den utveckling som sker mot bakgrund av EU:s solidaritetsklausul tydliggör att Sverige måste ha en förmåga att ta emot assistans från andra länder vid en allvarlig kris. Detta kräver särskild utredning av de finansiella och legala förutsättningarna för att ta emot utländsk personal och material som komplement till den översyn av förutsättningarna för utnyttjande av EU:s gemenskapsmekanism som pågår. Se vidare avsnitt 3.6.4.

3.5.5 Utbildning och övning

Utbildningar och övningar som specifikt syftar till att stärka enskilda staters förmåga att fatta strategiska beslut och leda krishanteringsinsatser genomförs vanligtvis inte internationellt. Däremot genomförs vissa beslutsövningar för att finslipa relationen mellan den nationella och den internationella nivån.

EU delfinansierar både fältövningar och utbildningar inom ramen för den s.k. gemenskapsmekanismen för räddningsinsatser. Övningar är också ett centralt inslag i Natos partnersamarbete och i det bilaterala och multilaterala samarbete som Sverige bedriver i sitt närområde.

Syftet med internationella utbildnings- och övningsinsatser är bland annat att öka interoperabiliteten mellan staternas insatsteam och experter för att därigenom möjliggöra ett konkret utbyte av resurser vid en krissituation. Det ligger således i Sveriges intresse att kontinuerligt arrangera utbildningar och övningar med internationellt deltagande och att delta i de utbildningar och övningar som arrangeras av andra stater. Berörda aktörer i det svenska krishanteringssystemet bör därför även fortsättningsvis prioritera sådan verksamhet. På sikt bör krishanteringssystemets aktörer överväga vilka samordningsvinster som kan uppnås genom att integrera nationella och internationella utbildnings- och övningsprogram.

För att Sverige ska kunna utnyttja de internationella resursregister som har skapats är det angeläget att berörda aktörer i det svenska krishanteringssystemet deltar i internationella beslutsövningar. Även Regeringskansliets deltagande i dessa övningar är viktigt, liksom deltagande av de myndigheter som har blivit utsedda till nationella kontaktpunkter gentemot de internationella resursregistren.

3.5.6 Forskning

Forskning inom krisberedskapsområdet finansieras och bedrivs på bred front internationellt. För att internationella prioriteringar ska ligga så nära svenska prioriteringar som möjligt är det angeläget att Sverige aktivt arbetar för att påverka de prioriteringar som görs avseende internationell forskning och forskning som finansieras eller initieras av EU. Det är också angeläget att de forskningsprioriteringar som görs internationellt återspeglas i den nationella forskningen. Det är dock viktigt att samtidigt verka för att det i internationella eller EU:s forskningsprogram finns utrymme för prioriteringar och inriktningar som skiljer sig från andra aktörers vägval och som kan vara uttryck för nationella särdrag eller behov.

USA har inlett betydande satsningar på forskning kring säkerhet och beredskap. Department of Homeland Security (DHS) fokuserar på och bygger upp nya strukturer för bland annat forskning och teknikutveckling. Ett strukturerat samarbete mellan Sverige och USA i dessa frågor skulle främja utvecklingen för svenska myndigheter inom krishanteringssystemet. Det skulle också bidra till samarbete och goda kontakter mellan DHS och svenska universitet, högskolor och forskningsinstitut. Även svenskt näringsliv skulle gynnas och därigenom kunna engageras i det nationella arbetet med krisberedskapsfrågorna.

De inom EU pågående förberedelserna för ett program för säkerhetsforskning (Preparatory Action for Security Research) som en del av det sjunde ramforskningsprogrammet är ett mycket viktigt utvecklingsarbete. Programmet kommer att definiera EU:s forskningsprioriteringar för de närmaste åren och öppnar möjligheter att ta del av en omfattande forskningsbudget samt att bredda forskarnätverken.

Svensk säkerhetsforskning kan stärkas genom de internationella forskningsinsatser som görs. Det kan bland annat ske genom tillgång till större finansieringsmöjligheter. En internationell forskningsfinansiering som EU kräver dock vanligtvis nationell delfinansiering. Om Sverige och svenska forskningsutförare i större utsträckning ska kunna ta del av fördelarna av deltagande i internationellt eller av EU delfinansierade forskningsprojekt, skulle det därför kräva en ökning av de medel som idag finansierar svensk säkerhetsforskning. Svenska forskare måste stå starka i konkurrensen gentemot forskare i andra länder för att själva bli attraktiva som medverkande i internationella forskningsprojekt. Därför är det viktigt att ett nationellt säkerhetsforskningsprogram skapas i enlighet med vad som föreslås i rapporten från *Arbetsgruppen för en nationell strategi för säkerhetsforskning* som redovisades till regeringen den 31 januari 2005

3.5.7 Omvärldsanalys

En utvecklad och proaktiv omvärldsanalys har stor betydelse för den fortsatta utvecklingen av det svenska krishanteringssystemets förmåga. Utmaningen för myndigheterna består i att samla in relevant information samt att bearbeta och systematisera den. En annan viktig utmaning är att förmedla informationen vidare till övriga myndigheter för att därigenom skapa en gemensam bild av omvärldsutvecklingen. Det svenska krishanteringssystemet bör dra nytta av de hot-, risk- och sårbarhetsanalyser samt den metodutveckling som genomförs internationellt. För att kunna göra detta behövs bland annat en bättre uppfattning om hur andra länders krishanteringssystem är uppbyggda för att därigenom identifiera och prioritera samarbetsparter vars analyser tillför det svenska myndigheterna relevant kunskap.

Hot-, risk- och sårbarhetsanalyser genomförs idag i flera internationella fora. Ett exempel är EU:s läges- och analyscentrum SITCEN som kontinuerligt tar fram olika hotbildsanalyser. Tidigare låg fokus på analyser av väpnade konflikter i EU:s omvärld men numera genomförs även analyser av terrorhot. För att kunna göra detta samarbetar SITCEN i sin tur med olika internationella organ som följer och analyserar terrorism. Risk- och sårbarhetsanalyser samt metodutveckling för dessa genomförs också vid EU:s eget forskningsinstitut Joint Research Centre. Därutöver genomförs hot-, risk- och sårbarhetsanalyser också av enskilda stater som t.ex. Norge och Danmark.

Det svenska krishanteringssystemet kan förväntas bidra med underlag till det omvärldsanalytiska arbetet som bedrivs internationellt. Internationellt analytiskt arbete, särskilt multilateralt arbete, bygger i stor utsträckning på underrättelser och information som enskilda stater tillhandahåller.

3.6 Operativ förmåga

3.6.1 Inledning

Den operativa förmågan är förmågan hos de aktörer och resurser som engageras på fältet för att motverka eller lindra de skador som inträffar under en allvarlig kris. Den internationella dimensionen handlar om att kunna genomföra katastrofinsatser i andra länder och kunna ta emot hjälp vid allvarliga kriser i Sverige.

Den operativa förmågan utgörs av förmågan hos bland annat polis, gränsskydd, räddningstjänst och akutsjukvård samt, från hösten 2005, Luftfartsstyrelsen med svenska nationella ambulansflygsystemet (SNAM), men även av myndigheter med laboratorie- eller detekteringsresurser, t.ex. Smittskyddsinstitutet, Statens veterinärmedicinska anstalt och Statens strålskyddsinstitut. Ur ett krisberedskapsperspektiv består den operativa förmågan av delarna tekniskt ledningsstöd, förstärkningsresurser, samverkan och kunskapsuppbyggnad.

När Sverige agerar i kriser i internationella sammanhang blir beslutsfattande på regeringsnivå absolut avgörande, eftersom det handlar om relationer till främmande länder. Då Sverige deltar i insatser i andra länder eller tar emot hjälp handlar det ofta om resurs- och kapacitetsbrist och det blir inte sällan nödvändigt med prioriteringar. På flera områden har en operativ samverkan med andra länder förberetts genom avtal.

En viktig faktor i arbetet med att utveckla resurser för användning i ett internationellt sammanhang är de tidsförhållanden som råder under en kris. De kriser som här avses inträffar snabbt och med stor omfattning, vilket många gånger utesluter att resurser från andra länder hinner komma på plats för en insats under själva akutfasen av krisen. De flesta kriser har så snabba förlopp att det endast är de lokala resurserna som kan utnyttjas i det akuta krisskedet, till exempel vid en storm, ett terrorattentat eller en kollaps i ett elinfrastruktursystem.

Gränsen mellan att hantera ett akut krisskede och att hantera konsekvenserna av samma skede kan tyckas svår att dra. KBM anser dock att det är viktigt att markera denna skillnad. Annars riskerar Sverige att bygga upp resurser på ett nationellt eller internationellt plan som aldrig kommer att kunna användas eftersom de alltid kommer att finnas på fel plats. Ett exempel är gemensamma insatsteam för att rädda liv i kontaminerad miljö.

Man bör inte heller underskatta den politiska komplexiteten i denna typ av verksamhet. Det kan till exempel handla om att bidra med knappa strategiska resurser som vaccin, vilket kan leda till ett försämrat nationellt skydd.

3.6.2 Förmåga och resurser till operativa insatser

I det internationella samarbetet förekommer idag både kvalitativ och kvantitativ förmågeutveckling. Kvalitativ förmågeutveckling sker framförallt i form av internationella utbildningar och övningar för de insatsteam och experter som kan komma att involveras i operativa insatser (se avsnitt 3.5.5).

Kvantitativt befrämjas de enskilda staternas operativa förmåga än så länge enbart av det faktum att multilaterala resursregister och bilaterala arrangemang har medfört att tillgången på insatsteam, experter och utrustning har ökat. I stor utsträckning består dessa resursregister för närvarande av räddningstjänstrelaterade resurser.

Vissa svenska resurser har utvecklats särskilt för användning i internationella insatser. Det handlar bland annat om vissa mobila räddningstjänstresurser. Räddningsverket har till exempel bistått med broar vid insatser i Angola. Det är dock inte reglerat hur dessa och andra resurser ska kunna användas och finansieras vid en allvarlig kris i Sverige eller inom EU i övrigt. Ett undantag är den Centrala Fältepidemiologiska Gruppen som utvecklats för att förstärka smittskyddsläkarorganisationen men som vid behov kan stödja i internationella insatser.

Vidare är det viktigt att ställa sig frågan om den kapacitet och de resurser som byggs upp för internationella insatser i Räddningsverkets regi i Kristinehamn (och finansieras med statliga biståndsmedel) även ska kunna användas vid allvarliga kriser i Sverige, eller i EU med anledning av solidaritetsklausulen i förslaget till nytt fördrag. Samtidigt är det reglerat, vilket Sverige förbundit sig till att följa, hur medel som rapporteras in som biståndsmedel till OECD får användas. Enligt Riksdagens beslut kan biståndsmedel enbart utnyttjas för insatser som kan rapporteras som så kallad Overseas Development Assistance (ODA) till OECD. Användningsområdena inkluderar inte insatser vid kriser i Sverige eller EU. Det är dock tveksamt om ett litet land som Sverige har råd att utveckla resurser exklusivt för internationella ändamål om sådana resurser skulle ha en avgörande betydelse vid en allvarlig kris i Sverige. KBM anser därför att dessa förhållanden behöver belysas ytterligare.

Det internationella behovet har drivit fram en nationell förmågeutveckling. Ett tydligt exempel är den politiska målsättningen att Sverige ska kunna genomföra insatser utanför de egna gränserna för att stödja svenska medborgare i nöd. Räddningsverket och Socialstyrelsen har mot bakgrund av denna målsättning fått särskilda regeringsuppdrag där myndigheterna ska ge förslag på hur den svenska förmågan kan utvecklas.

3.6.3 Exempel på samarbetsavtal

Exemplen på samarbetsavtal nedan visar på några av de områden där det redan idag finns formaliserade överenskommelser med en grupp länder i vårt närområde. Sådana befintliga överenskommelser kan också tjäna som utgångspunkt för diskussioner kring samarbeten inom ramen för större multilaterala sammanhang.

Räddningstjänst

Inom räddningstjänstområdet träffades 1989 ett avtal om Nordisk räddningstjänst. Avtalet syftar till att de nordiska länderna i största möjliga utsträckning ska bistå med assistans om någon annan avtalspart ansöker om hjälp. Avtalen specificerar inte vad denna hjälp kan bestå av utan är generellt formulerade och det är upp till den stat som mottar ansökan att bedöma om de nationella resurserna kan erbjudas. Avtalet har använts vid ett flertal tillfällen med bland annat helikopterassistans i svenska fjällen från Norge samt brännskadeplatser efter diskoteksbranden i Göteborg.

Hälsoberedskap

Sverige tecknade tillsammans med de övriga nordiska länderna 2002 ett tilläggsavtal till 1989 års Nordiska räddningstjänstavtal där avtalsparterna förband sig att samarbeta mellan de ansvariga myndigheterna inom hälsoområdet och det sociala området. Avtalet syftar till att så långt det är möjligt assistera varandra vid kriser och olyckor, informera varandra om åtgärder som kan påverka avtalsparterna samt främja avlägsnandet av hinder i nationella regler och lagar för att främja samarbetet.

Strålskyddsberedskap

Statens strålskyddsinstitut har bilaterala avtal med staterna runt Östersjön. Avtalens innehåll motsvarar det som slås fast i IAEA:s konventioner. Det finns inget färdigt system för utbyte av resurser och personal. Avtalen handlar om utbyte av information och mätdata.

Smittskyddsberedskap

Smittskyddsinstitutet (SMI) har inget operativt ansvar och sluter därför inga avtal om operativa insatser. Kunskapscentrum för mikrobiologisk beredskap vid SMI administrerar dock den Centrala Fältepidemiologiska Gruppen (CFG), som tillkom efter Socialstyrelsens initiativ i samverkan med bland andra SMI och Försvarsmakten. CFG består av 25 experter som kan sättas in primärt inom landet och i andra hand i internationella insatser, då det uppstår ett behov av förstärkt närvaro av smittskyddsläkare. Dessa sätts dock inte in som följd av avtal utan efter att Sverige/Socialstyrelsen valt att sätta in gruppen. Exempelvis kan WHO sända ut en appell till ett stort antal länder, varefter Sverige väljer att anmäla att CFG kan hjälpa till, men det är alltid ett svenskt beslut och det finns inga avtal som styr deltagandet. Det finns vissa nordiska avtal, men de handlar om att Sverige tar emot prover från andra nordiska länder, eftersom grannländerna saknar laboratorium av högsta säkerhetsklass. Det är inte avtal inriktade på operativt agerande vid en kris.

3.6.4 Att kunna ta emot hjälp

Om Sverige skulle behöva begära eller annars ta emot hjälp från utlandet i samband med en kris uppstår vissa rättsliga frågor. Här beskrivs några av dessa frågor.

Behörighet att från svensk sida begära hjälp från utlandet

Om en svensk myndighet begär hjälp från en utländsk myndighet vid en kris kan detta innebära att den utländska myndigheten kommer att utföra uppgifter – förvaltningsuppgifter med eller utan inslag av myndighetsutövning – som åvilar den svenska myndigheten. Detta är inte tillåtet utan vidare. Av 10 kap. 5 § fjärde stycket regeringsformen följer att det krävs ett beslut av riksdagen för att en svensk myndighet ska få överlämna en förvaltningsuppgift som inte grundar sig direkt på regeringsformen till bland annat en främmande stat. Om den uppgift som överläts (dvs. som den utländska myndigheten ska hjälpa till med) innefattar myndighetsutövning, måste riksdagens förordnande beslutas antingen med kvalificerad majoritet eller enligt den ordning som gäller för grundlagsändring. Ett typexempel på myndighetsutövning är polisiära uppgifter. Ett exempel på förvaltningsuppgifter torde vara räddningstjänst, vilket dessutom – åtminstone delvis – kan innefatta myndighetsutövning.

När det gäller internationellt bistånd till en räddningsinsats som begärs inom ramen för en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt har riksdagen genom 9 kap. 1 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor gjort en sådan överlåtelse som anges ovan:

”Regeringen, en kommun eller en statlig myndighet som ansvarar för räddningstjänst får i den utsträckning som följer av överenskommelser som Sverige ingått med Danmark, Finland, Island eller Norge begära bistånd från eller lämna bistånd till utländska myndigheter vid räddningsinsatser.

I andra fall får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer begära eller lämna internationellt bistånd vid räddningsinsatser enligt internationella överenskommelser som Sverige ingått.”

Ett exempel på en överenskommelse som avses i första stycket är avtalet mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om samarbete över territorialgränserna i syfte att vid olyckshändelse hindra eller begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön (Nordredavtalet). Enligt detta avtal gäller att en myndighet i en avtalslutande stat som vid olyckshändelse svarar för åtgärder för att hindra eller begränsa skador på människor eller miljön får begära bistånd direkt hos behörig myndighet i en annan avtalslutande stat. Ett annat exempel är de avtal som finns om samarbete vid flyg- och sjöräddning. Det finns bilaterala avtal med de flesta av våra grannländer. Enligt dessa får den svenska flyg- eller sjöräddningstjänsten vid behov begära hjälp hos det aktuella landets motsvarighet.

Ovan nämnda förhållanden kan alltså innebära vissa problem:

För att regeringen eller en svensk myndighet ska kunna begära bistånd från ett annat land krävs att riksdagen beslutar om en sådan begäran eller att riksdagen beslutar att bemyndiga regeringen eller en myndighet att framställa en sådan begäran. Sådan delegation finns i dagsläget endast i begränsad omfattning (lagen om skydd mot olyckor).

Om det som den utländska myndigheten ska bistå med är myndighetsutövning (t.ex. polisinsatser) krävs att riksdagens beslut om delegation har fattats med kvalificerad majoritet eller på det sätt som krävs för grundlagsändring. Någon sådan delegation finns inte i dagsläget så vitt känt.

Riksdagsbeslut kan fattas eller bemyndigande ges i förväg eller vid en inträffad händelse men för delegation krävs det att de fall då bistånd får begäras är någorlunda preciserade. Vid ett akut skede finns knappast tid för att hinna avvakta ett riksdagsbeslut med bemyndigande. Det kan också vara svårt att i förväg lämna ett bemyndigande som på ett heltäckande sätt anger i vilka fall som en myndighet får begära bistånd från utlandet. Om det gäller räddningstjänstinsatser enligt internationella överenskommelser som Sverige har tillträtt, finns bemyndiganden i lagen om skydd mot olyckor men dessa är alltså begränsade till att gälla när sådana överenskommelser finns.

Vem ska den behöriga svenska myndigheten vända sig till?

I de internationella avtal om bistånd mellan länder som finns brukar anges till vilken myndighet i ett annat land som den behöriga svenska myndigheten ska vända sig med en begäran om assistans. I det fall det inte finns ett sådant avtal ligger det närmast till hands att en svensk myndighet som har fått ett bemyndigande att begära assistans från ett annat land vänder sig till sin närmaste motsvarighet i detta land. Den myndighet i ett annat land som tar emot en sådan begäran får sedan antas agera enligt gällande regelverk i det landet, exempelvis genom att förankra sitt beslut om assistans i enlighet med det landets regler. Här finns emellertid en risk för att beslutsfattandet kan fördröjas. Om sådana här frågor kan regleras i förväg genom internationella avtal, är det givetvis att föredra.

Ett problem här kan alltså vara att i avsaknad av i förväg träffade överenskommelser kan det vara svårt att veta till vilken myndighet i ett annat land som en svensk myndighet ska vända sig med en begäran om bistånd, vilket kan fördröja biståndet. Detta hanteras dock till viss del av internationella strukturer som EU:s gemenskapsmekanism för räddningstjänst, vars uppgift bland annat är att förmedla information mellan nationella myndigheter.

Vem svarar för kostnaderna för den assistans som lämnas av en främmande stat?

Huvudprincipen i de internationella avtal som finns är att det är den stat som begär assistans som ska betala kostnaderna för denna, se till exempel art 4 i Nordredavtalet. I detta avtal är för övrigt nivån på ersättningen reglerad så tillvida att det anges att självkostnadsprincipen ska ligga till grund för ersättningen och att den hjälpande staten ska vara beredd att lämna uppgift om de uppskattade kostnaderna för biståndet.

Om det inte finns något internationellt avtal att falla tillbaka på blir ersättningen en förhandlingsfråga mellan den begärande staten och den hjälpsökande staten. En fråga att ta ställning till är också vilken myndighet eller annan aktör på svensk sida som slutligen ska svara för kostnaden för insatsen.

Ett möjligt problem är oklarheten om ersättningsfrågorna, vilket kan fördröja en insats med bistånd från en utländsk myndighet.

Rätt till tillträde till svenskt territorium och att vistas här

Allmänna bestämmelser om utlänningars inresa, utresa och vistelse i Sverige finns i utlänningslagen (1989:529). I lagen finns exempelvis krav på pass, visering, uppehållstillstånd vid längre vistelse än tre månader och på arbetstillstånd för en utlänning som ska arbeta i Sverige. Kraven gäller inte för nordiska medborgare och regeringen kan föreskriva ytterligare undantag från dem. Regeringen har i utlänningsförordningen (1989:547) föreskrivit vissa undantag från de nämnda reglerna. Det finns dock inget undantag som tar sikte på personal från andra länder som deltar i hjälpinsatser etc. i Sverige.

Om den utländska assistansen utförs av militär personal blir ytterligare regelverk aktuella. Regler om utländsk väpnad styrkas tillträde till svenskt territorium finns bland annat i tillträdesförordningen (1992:118). Försvarsmakten får på begäran av en kommun eller en statlig myndighet som svarar för räddningstjänst ge tillstånd till utländska statsfartyg, statsluftfartyg och militära fordon för tillträde till svenskt territorium vid räddningsinsatser eller vid övning av sådana insatser.

Några problem som kan noteras är att beroende på från vilket land personal som deltar kommer, kan det krävas visering och arbetstillstånd för att de ska få resa in till Sverige och arbeta här. Är det frågan om utländsk militär personal och militära transportmedel krävs tillstånd för tillträde till svenskt territorium.

Trafikförsäkring

Enligt trafikskadelagen (1975:1410) ska det finnas svensk trafikförsäkring för motordrivet fordon som är registrerat i vägtrafikregistret och ej är avställt samt för annat motordrivet fordon som brukas i trafik här i landet. Staten är befriad från skyldigheten att ha trafikförsäkring men det gäller inte för utländska staters fordon. Regeringen kan dock föreskriva undantag från trafikförsäkringsplikten för motordrivet fordon som tillhör en främmande stat och för annat motordrivet fordon som är registrerat eller hemmahörande i en främmande stat.

Ett problem är att det måste utredas i varje särskilt fall om kravet på trafikförsäkring är uppfyllt för fordon som en främmande stat för med sig när bistånd lämnas, eller om något av undantagen från trafikförsäkringsplikten är tillämpligt. Undantag i övrigt från trafikförsäkringsplikten kräver regeringsbeslut (förordning).

Polisiära insatser

I 1 kap. 4 § polisförordningen (1998:1558) anges genom en uppräkningsvad vad som avses med "polisman" i olika författningar. Med en befattning som polisman följer "polismans befogenhet", bland annat behörighet att bruka våld i vissa situationer. Med polismän jämföras bland annat beredskapspolis enligt förordningen (1986:616) om beredskapspolis. För tjänstgöring som beredskapspolis krävs att vederbörande har ingått ett avtal med Rikspolisstyrelsen om sådan tjänstgöring. Utländsk polispersonal är inte "polisman" i Sverige och har därmed inte rätt att utöva polismans befogenhet här. Rikspolisstyrelsen har dock hemställt till regeringen om ändring i polisförordningen för att möjliggöra för polismän från nordiska länder att utöva polismans befogenhet i Sverige.

I viss utsträckning har utländska polismän och andra tjänstemän inom ramen för Schengensamarbetet rätt att utföra polisiära uppgifter i Sverige. Det rör sig om gränsövervakning och förföljande samt omhändertagande av personer som misstänks för brott med mera. Vidare har danska polismän på svenskt territorium på Öresundförbindelsen samma befogenheter att ingripa mot hot mot allmän ordning och säkerhet som svenska polismän och får fortsätta förföljande av personer som misstänks för brott mot svensk eller dansk lagstiftning in på svenskt territorium. Dessa frågor regleras i lagen (2002:343) om internationellt polisiärt samarbete, särskilt 4–6 och 9–10 §§.

I övrigt krävs för att utländsk polispersonal ska ha "polismans befogenhet" i Sverige antingen att polisförordningen ändras så att utländsk polis i vissa situationer räknas som "polisman" eller att det finns avtal om tjänstgöring som beredskapspolis mellan de utländska polismännen och Rikspolisstyrelsen.

Immunitet och privilegier, tillämplig strafflag

I samband med att utländsk myndighetspersonal anlitas för uppgift i Sverige uppkommer även frågor om immunitet och privilegier samt om tillämplig strafflag.

Slutsats

Exemplen ovan utgör några av de frågor som aktualiseras när behov uppstår av att söka assistans från andra länder vid en allvarlig kris i Sverige. Flera exempel skulle kunna ges. För att kunna vara säkra på att Sverige har möjlighet att ta emot assistans vid en allvarlig kris är det viktigt att ha en samlad bild över legala, finansiella och andra förutsättningar för att göra detta. Dessa förutsättningar bör därför kartläggas och i möjligaste mån bör de legala hindren mot att begära utländsk assistans undanröjas.

KBM anser att det bör tillsättas en utredning (kommitté) med uppgift att kartlägga dessa villkor och peka ut vilka åtgärder, däribland lagstiftningsåtgärder, som behöver vidtas för att utveckla Sveriges förmåga att ta emot assistans.

3.7 Minskad sårbarhet

Med minskad sårbarhet avses den samhällsviktiga infrastrukturens förmåga att motstå störningar som kan leda till eller uppkomma vid svåra påfrestningar på samhället i fred.

För att åstadkomma en minskad sårbarhet behövs bland annat utveckling av hot-, risk- och sårbarhetsanalyser, byggande av robusthet och skapande av redundans, viss lagring av bränsle och drivmedel samt analyser av ömsesidiga beroenden.

Utmärkande för systemen för samhällsviktig infrastruktur är att de utnyttjar en avancerad teknik, att stora delar av befolkningen är beroende av systemen, att de täcker stora geografiska områden – ofta över landgränser – och att de har nätverkskaraktär. Elförsörjning, telekommunikationer, vissa IT-system, distribution av radio- och TV-program liksom samhällsviktiga transportsystem, persontransport, godstransport och varudistribution, är alla system som är sammankopplade över nationsgränser.

3.7.1 Ömsesidiga beroenden

Sektorsvisa krav på bland annat riktlinjer för hur sårbarheter kan reduceras i nationella system är vanligt förekommande i det internationella krisberedskapssamarbetet. Det finns också en mer sektorsövergripande ansats inom området Skydd av samhällsviktig infrastruktur. I Natos partnersamarbete är detta en central fråga. Kanada och USA har också kommit långt i sitt konceptuella tänkande. Sverige samarbetar bilateralt med dessa länder. Nyligen har även planer på att ta fram ett europeiskt program för skydd av samhällsviktig infrastruktur aviserats i EU. Till skillnad från förhållandet vid övrigt internationellt arbete inom krisberedskapsområdet avser EU att reglera medlemsstaternas arbete inom området Skydd av samhällsviktig infrastruktur. EU har ett särskilt intresse av att reglera sådan infrastruktur som ingår i större paneuropeiska system. I ett första steg är avsikten att all samhällsviktig infrastruktur i medlemsstaterna ska inventeras. Inventeringen ska därefter ligga till grund för åtgärder, inklusive reglering och inspektioner, som garanterar att säkerhetsnivån är acceptabel.

Den reglering och påverkan inom området Skydd av samhällsviktig infrastruktur som det internationella samarbetet resulterar i måste omsättas till konkreta åtgärder nationellt för att ge effekt. Detta arbete berör de flesta aktörer i det svenska krishanteringssystemet. För att underlätta det svenska arbetet är det dessutom angeläget att den svenska definitionen på samhällsviktig infrastruktur är kompatibel med internationella motsvarigheter.

I förhandlingsarbetet om det europeiska programmet för skydd av samhällsviktig infrastruktur är det viktigt att berörda myndigheter kan leverera ett bra expertstöd till Regeringskansliet. I detta expertstöd ingår följande:

- en sektorsövergripande syn
- näringslivsengagemang
- metodstöd, till exempel från arbete med risk- och sårbarhetsanalyser

3.7.2 Att bygga robusthet och skapa redundans

Exempel på hur Sverige arbetar för att bygga robusthet i samhällets infrastruktur finns bland annat från energiområdet. Sverige samarbetar, genom bland andra Statens energimyndighet, med de nordiska länderna på både myndighets- och branschnivå för att stärka det nordiska elnätet. Motsvarande samarbeten har etablerats inom olje- och gasområdet. Samarbete med flera internationella organ har också etablerats i syfte att utveckla omvärldsbevakningen.

För att trygga försörjningen av naturgas och för att motverka prioriteringar mellan berörda länder (jfr avsnitt 2.2) så har det inom EU förhandlats fram ett direktiv om "åtgärder för att säkerställa en tryggad naturgasförsörjning" (2004/67/EG) samt ett direktiv om "gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas" (2003/55/EG).

Sverige har vidare genom sitt medlemskap i OECD och EU skrivit under avtal för att trygga oljeförsörjningen vid en eventuell oljekris. Samarbetet sker inom International Energy Agency (IEA) och inom EU-kommissionen (Oil Supply Group). Syftet är att medlemsländerna ska hålla ett beredskapslager av oljeprodukter i händelse av en försörjningskris på oljeområdet. Länderna ska även solidariskt dela med sig av olja om ett land blir mer utsatt vid en oljekris. Inom ramen för samarbetet i IEA sker även krisövningar och omvärldsanalys på oljeområdet.

3.8 Styrning och finansiering

3.8.1 Behov av raminstruktion för svenska myndigheters agerande

Ett flertal svenska myndigheter deltar regelbundet i internationellt samarbete inom ramen för sin kärnverksamhet. Flera av myndigheterna inom krishanteringssystemet gör det också i sammanhang där krisberedskapsfrågor inom deras ansvarsområde avhandlas. Som beskrivits i avsnitt 3.4 finns det dock ingen tydlig svensk linje utifrån vilken myndigheterna, inklusive KBM, ska agera och driva frågor i EU och internationellt. De mål för verksamheten som finns att utgå från grundar sig på de egna myndighetsmålen och – instruktionerna samt på regeringens övergripande syften med den internationella verksamheten inom krisberedskapsområdet.

Åtterrapporing från sådan verksamhet till Försvarsdepartementet är också till viss del oregelbunden. Det går därför inte att med någon säkerhet säga att de svenska myndigheternas samlade agerande entydigt leder i en riktning som stärker svensk krisberedskap och krishanteringsförmåga, eller effektivt driver den internationella utvecklingen i en för Sverige idealisk riktning. Avsaknaden av en tydlig inriktning gör också att det inte går att försäkra sig mot eventuell motsägelsefullt svenskt agerande, där enskilda myndigheter agerar under instruktion från sina respektive departement. Det gör att det internationella arbetet och EU-arbetet riskerar att bedrivas ad hoc-mässigt eller präglas av enskilda myndigheters ambitioner och uppfattningar. Det finns således utrymme för ökad strategisk framförhållning och styrning.

Vid samtal med flera av de myndigheter som pekas ut i förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap, har det framkommit att de efterfrågar tydligare prioriteringar och inriktning från politisk nivå. Detta krävs för att myndigheterna ska kunna bedöma när, var och hur de ska lägga resurser på krisberedskapssamarbete inom EU och i andra internationella sammanhang, samt vilka synergieffekter som finns i förhållande till kärnverksamheten. Myndigheternas resurser både avseende personal och ekonomi är begränsade. Sådana prioriteringar och sådan inriktning skulle möjliggöra väl avvägda myndighetsinterna prioriteringar mellan kärnverksamhetens internationella dimension och engagemang i internationell krisberedskapsverksamhet.

Mot bakgrund av ovanstående gör KBM bedömningen att det behövs en gemensam raminstruktion att utgå från när berörda myndigheter deltar och driver krisberedskapsfrågor i internationella fora eller EU-sammanhang. Denna raminstruktion ska ses som ett hjälpmedel för svenskt agerande i sammanhang som på olika sätt berör krishanterings- och beredskapsfrågor. Raminstruktionen ska ses som ett stöd i såväl diskussion och förhandling som i utarbetandet av ståndpunkt och specifika mötesinstruktioner, utan att detaljstyra frågor som ligger inom det sektorsspecifika ansvaret. Raminstruktionen bör utarbetas av Försvarsdepartementet i samverkan med övriga berörda departement och myndigheter och klargöra de konkreta målen för svensk krisberedskap och det internationella samarbetet på området, visa på prioriterade (och nedprioriterade) frågor samt krav på återrapportering. Arbetet med att ta fram en raminstruktion bör beakta de skillnader som finns mellan EU-samarbete och annat internationellt samarbete.

Inom specifika områden kan det finnas skäl att Regeringskansliet tillsammans med myndigheterna utarbetar en särskild inriktning eller en position för hur arbetet ska bedrivas. Ett exempel på en sådan svensk position är den som utarbetades med anledning av flodvågskatastrofen och handlade om hur man kan förstärka EU:s förmåga att stödja unionens medborgare vid kriser utanför EU.

3.8.2 Finansiering av beredskapsverksamhet

Det internationella samarbetet och EU-samarbetet genererar två viktiga resultat av relevans för den nationella fördelningen av resurser till beredskapsåtgärder. Det ena är initiativ som antingen innebär kostnadsgenererande projekt som Sverige kan vilja delta i, eller krav på nationella beredskapsåtgärder som regleras internationellt eller inom EU. Det kan till exempel avse olika bilaterala projekt, krav på säkerhetsarrangemang i hamnar samt internationella krav på interoperabla och effektiva insatsresurser. Det andra är de möjligheter till delfinansiering som skapas inom ramen för EU eller internationellt samarbete. Det kan exempelvis handla om EU-finansiering av utbildningar, övningar, forskning och andra projekt av relevans för den svenska krisberedskapen. Möjligheter kan också skapas för att flera stater går samman och delfinansierar gemensamma bilaterala projekt.

Såväl finansiering av internationella aktiviteter som internationella finansieringsmöjligheter bör beaktas i den nationella planeringsprocess som finns knuten till anslag 7:5 Krisberedskap. I Sverige är det endast de beredskapsåtgärder som avser svåra påfrestningar som får finansieras med medel från anslag 7:5 Krisberedskap. Samma princip gäller och ska tillämpas vid beredskapsverksamhet som genomförs inom ramen för EU-samarbetet eller internationellt samarbete. Krisberedskapsanslaget får inte – och bör inte heller i framtiden få – användas för att finansiera krishanteringsinsatser eller operativa insatser under en kris.

3.8.3 Finansiering av insatser

Idag är grundprincipen att den stat som utnyttjar de internationella samarbetsarrangemang som har byggts upp för att förmedla insatsteam och experter också ekonomiskt ersätter de stater som kommer till undsättning. Detta utesluter inte att stater som bistår kan välja att stå för kostnaderna själva, för att få internationell "good-will" eller av andra skäl. Det finns dock ingen garanti för att de stater som kommer till undsättning också tar på sig kostnaden. KBM anser att de myndigheter och organisationer som avropar internationell hjälp också ska finansiera dessa.

Berörda myndigheter och organisationer ska även själva finansiera de internationella insatser som de genomför. Detta gäller dock inte om insatsen finansieras med biståndsmedel eller av den organisation som beställt insatsen. I vissa fall kan även ersättningsfrågan regleras genom internationella avtal. Detta gäller bland annat vid olyckor till sjöss där principen "polluter pays" används.

KBM anser att i vissa situationer kan oklara förutsättningar för finansiering av internationella insatser försvåra genomförandet av insatsen. Det kan i värsta fall innebära att en viktig insats inte genomförs eller att den drabbas av betydande förseningar. KBM menar att regeringen kan lösa detta genom att

- ge vissa myndigheter mandat att besluta om internationella insatser även om finansieringsfrågan inte är utklarad i förväg
- i förväg klara ut finansieringen genom att ekonomiska medel avsätts för internationella insatser i statsbudgeten
- snabbt kunna besluta om finansiering av en internationell insats.

Finansieringsproblem kan också uppstå om Sverige i samband med en svår påfrestning måste avropa hjälp från utlandet. Vid en svår påfrestning kan vi drabbas av att de nationella resurserna är otillräckliga för att hantera den uppkomna situationen. Eventuellt kan berörda myndigheter använda sig av internationella avtal för att avropa utländsk hjälp. Finns det avtal så är i regel finansieringsfrågan också utklarad. En eller flera myndigheter kan emellertid hamna i en situation där man behöver avropa internationella resurser

utan att man kan använda sig av några avtal. I ett sådant läge gör KBM bedömningen att dessa myndigheter måste vända sig till regeringen med sin begäran om hjälp. Regeringen ansvarar för kontakterna med berörda länder eller instanser inom EU. I samband med dessa kontakter måste regeringen också lösa finansieringsfrågan.

4. Krisberedskapsmyndighetens internationella verksamhet och roll

KBM:s slutsatser

Det tvärsektoriella krisberedskapsarbetet inom EU och internationellt har breddats och intensifierats vilket har medfört ett ökat behov av nära samverkan mellan myndigheter samt mellan Regeringskansliet och myndigheter.

Samarbete med USA har stor potential att utveckla den svenska krisberedskapen, särskilt avseende erfarenhetsinhämtning från det omfattande tvärsektoriella arbete som ligger under Department of Homeland Securitys ansvar.

KBM stödjer de förslag som anförs i rapporten om en nationell strategi för säkerhetsforskning.

Mot bakgrund av den utveckling som sker i det civila Nato/PFF-samarbetet och den ökade internationella aktiviteten i krisberedskapsfrågor menar KBM att det finns anledning att utveckla samordningen av svenska myndigheters deltagande i Nato/PFF:s civila planeringskommittéer.

KBM:s förslag

KBM ges möjlighet att bemanna, alternativt bistå med expertis till, relevanta arbetsgrupper i EU och andra internationella sammanhang inom sitt verksamhetsområde. Detta bör tydliggöras i myndighetens instruktion.

Försvarsdepartementets referensgrupp för civil internationell verksamhet vidareutvecklas till ett beredningsforum för verksamheten i Nato/PFF:s civila planeringskommittéer.

4.1 Synpunkter

Ett antal remissinstanser har lämnat synpunkter på kapitlets innehåll i dess remissversion.

Sida stödjer att KBM har en roll i EU-samarbetet. Socialstyrelsen och Statens räddningsverk är kritiska till en förändring av KBM:s myndighetsinstruktion som innebär att KBM inom sitt verksamhetsområde ska kunna bemanna arbetsgrupper på det internationella området, inklusive EU. KBM anser dock att myndigheten ska ha samma möjlighet som andra myndigheter har inom sina verksamhetsområden. Enstaka myndigheter har uppfattat enskilda förslag och resonemang som en centralisering av ansvar till KBM. KBM

anser att de resonemang och förslag som rör myndighetens internationella verksamhet utgör ett nödvändigt förtydligande av myndighetens verksamhetsområde även i dess internationella dimension. KBM har tagit hänsyn till ett antal synpunkter och förtydligat sina resonemang i den bearbetade texten.

Rikspolisstyrelsen (RPS) har i sitt svar på KBM:s hemställan om samråd framfört uppfattningen att KBM inte bör utvecklas i en operativ riktning vilket RPS också skrev i sitt remissvar. KBM menar att förslagen inom de delar av uppdraget som berörs av samråd (deluppdrag 1–3, dvs. kapitel 2–3 i rapporten) inte har något sådant syfte. Socialstyrelsen framför i sitt svar på KBM:s hemställan om samråd att deltagande i kommittéer och arbetsgrupper inom EU styrs av etablerad kommittologi eller av att regeringen utsett den myndighet som ska företräda Sverige i en viss fråga samt att en ändring av Sveriges representation inte kan bestämmas ensidigt. KBM vill som svar framhålla att frågan om KBM:s deltagande i arbetsgrupper i EU och internationellt ligger utanför samrådskravet i uppdraget och att Socialstyrelsen har helt rätt i att regeringen utser vilka myndigheter som ska företräda Sverige i olika frågor (se även bilaga 2 för myndigheternas svar på KBM:s hemställan).

4.2 Inledning

I rapporten *Nya villkor för samhällets krisberedskap* framhöll KBM att Sveriges åtaganden i olika internationella sammanhang också medför förpliktelser som ställer krav på en kvalificerad förmåga att hantera allvarliga kriser. Det internationella samarbetet är därför en dimension som måste beaktas noga vid utformningen av den svenska krisberedskapen. Detta får även följder för KBM:s roll och uppgifter, inte minst mot bakgrund av myndighetens sektorsövergripande ansvar.

I detta kapitel redovisas resultat från deluppdraget avseende KBM:s internationella verksamhet och roll. Förslagen i detta kapitel bygger på det underlag som KBM redovisade till regeringen den 5 mars 2004 avseende myndighetens internationella verksamhet. Kapitlet ska vidare ses som en naturlig följd av de resonemang som presenterats i tidigare kapitel och som får konsekvenser för KBM i dess roll att stödja och bidra till en vidareutveckling av krishanteringssystemet.

4.3 Utgångspunkter

4.3.1 Inriktning för KBM:s internationella verksamhet

KBM:s inriktning för sin internationella verksamhet är att myndigheten ska prioritera att utveckla förtroendefulla relationer och samarbeten med för Sverige och KBM relevanta myndigheter och organisationer i andra länder, samt att bedriva samarbete inom ramen för multilaterala fora. Detta innebär att verksamheten dels ska stärka vissa bilaterala relationer med andra länder, dels stödja det svenska systemets integration med de krisberedskapsstrukturer som utvecklas inom EU. I integrationen av det svenska

krishanteringssystemet med EU:s krisberedskapssamarbete ska KBM inom sitt verksamhetsområde proaktivt bidra till en förnyelse inom det svenska EU-arbetet syftande till att tydligt länka ihop den nationella förmågan och den EU-gemensamma förmågan. Allmänt bör KBM:s roll i EU-frågor jämföras med KBM:s nationella sektorsöverskridande och pådrivande roll.

Syftet är således att inhämta och bidra med kunskap, erfarenheter och förmåga för att utveckla och stärka den nationella krisberedskapen samt att bidra till krisberedskapssamarbetet i närområdet och till det internationella arbete som påverkar utvecklingen av krishanteringsområdet. Syftet är också att driva frågor som minskar samhällets sårbarhet och förebygger samt skapar förmåga att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred. Detta arbete ska äga rum med hänsyn till de ramar som det internationella systemet sätter upp i form av internationella konventioner, EU-lagar med mera. Sverige har även ingått ett flertal internationella sektorsspecifika avtal som måste beaktas. En viktig uppgift för KBM är att skapa en samlad överblick över de avtal som finns och identifiera vilka områden som idag inte täcks av de sektorsspecifika avtalen. Standardisering är också ett område som växer och som bör beaktas. KBM kan här spela en viktig roll i att följa och driva arbetet på en generell sektorsövergripande nivå.

4.3.2 Stöd till krishanteringssystemet

Sektorsövergripande frågor kring krisberedskap diskuteras i allt fler EU-sammanhang och internationella sammanhang både på sektorsövergripande nivåer och på sektorsspecifika områden. Som en följd har utvecklingen av samarbetet kring krisberedskap och krishantering både förstärkts på bredden och på djupet under de senaste åren, vilket för ett mindre land med begränsade resurser ställer högre krav på samordning för att bättre och mer effektivt utnyttja sina egna resurser.

KBM ska stödja berörda svenska myndigheter i utvecklingen av en EU-dimension och internationell dimension av deras nationella krisberedskapsverksamhet. Detta sker genom dialog, information, kompetensutveckling och genom den planeringsprocess som samordnas av KBM.

Utöver KBM:s uppgift att inrikta och samordna den svenska krisberedskapen ska myndigheten också kontinuerligt identifiera och värdera sina egna nischkompetenser. Detta gäller särskilt för områdena forskning och utveckling, informationssäkerhet, CBRN, kriskommunikation, utbildning och övning samt samhällsviktig infrastruktur. Nischkompetenserna bygger både på KBM:s egna ansvarsområden och på myndighetens sammanhållande roll inom olika områden.

KBM:s uppgift är således att både vara stödjande och pådrivande i krishanteringssystemet och att särskilt framhålla det tvärspektoriella perspektivet. Det innebär bland annat att kontinuerligt klargöra hur det svenska krishanteringssystemet och framförallt EU:s verksamheter kan stödja och påverka varandra. Enligt gällande planeringsinriktning för samhällets krisberedskap ska även samverkansområdena utveckla den internationella

dimensionen av sitt gemensamma arbete. Vissa samverkansområden har redan inlett ett sådant arbete. KBM har t.ex. initierat ett arbete inom samverkansområdet Spridning av farliga ämnen (se vidare avsnitt 4.7.3). Detta samarbete skulle kunna tjäna som exempel på hur den internationella dimensionen kan utvecklas i övriga samverkansområden.

KBM ska fortsätta arbetet med att underlätta och vidareutveckla möjligheterna för informationsutbytet i samverkansområdena om pågående sektorsvisa internationella processer. KBM ska även aktivt driva på, och ta ett ansvar för, diskussioner om sektorsövergripande internationella processer. Ett viktigt led i detta arbete är myndighetens sektorsövergripande samarbete med andra myndigheter och möjligheterna att via dem inhämta och sprida information om relevanta processer och beslut samt att dra lärdom av myndigheternas erfarenheter. Av särskild vikt är de myndigheter som pekas ut i förordningen (2002:472) om åtgärder för framtida krishantering och höjd beredskap. Arbetet med krisberedskapsfrågorna utvecklas också i ett nära samarbete med motsvarande myndigheter och organisationer i andra länder.

För att KBM ska kunna bidra till det internationella arbetet, men även utnyttja resultatet av det arbete som bedrivs, är det viktigt att KBM inom sitt verksamhetsområde kan bistå Regeringskansliet och berörda myndigheter genom medverkan i relevanta arbetsgrupper och processer både inom EU och i andra internationella sammanhang. Detta bör tydliggöras i myndighetens instruktion, i enlighet med vad som anförs i avsnitt 4.8.

4.4 Bilateralt samarbete

Prioriteringsgrunder

Bilaterala samarbeten mellan KBM och andra länders myndigheter ska kunna ha olika karaktär och utvecklas på olika sätt beroende på förutsättningar, möjligheter och prioriteringar. Om det är lämpligt kan det också vara fråga om ett indirekt samarbete genom att myndigheten stödjer andra aktörer som är direkt involverade i konkreta samarbeten.

KBM har för närvarande bilaterala relationer med ett antal länders motsvarande myndigheter och ska vidareutveckla dessa kontakter. Vilka länders myndigheter som KBM utvecklar relationer med ska styras av tydliga prioriteringar. Prioriteringarna ska bygga på behov av bilateralt samarbete för att förbättra den nationella krisberedskapen eller på möjligheten att påverka den internationella krisberedskapsutvecklingen enligt svenskt synsätt.

Prioriterade ska framförallt vara länder som

- besitter särskild information, kunskap eller driver utvecklingen i sektorsövergripande frågor eller i sakfrågor där KBM har ett särskilt ansvar
- är av särskild vikt vid byggandet av allianser med likasinnade länder inom framför allt EU, för att lättare driva frågor som enligt svensk syn skulle stärka den internationella krisberedskapen

- har möjlighet att snabbt kunna erbjuda assistans vid en allvarlig kris i Sverige eller dess närområde
- genom sitt läge i förhållande till Sverige har betydelse för vår säkerhet.

Mot bakgrund av ovanstående bör EU-länderna prioriteras, liksom närområdet (Norden och Östersjöländer). Ryssland och det ryska samhällets robusthet inför kriser är av särskild betydelse för länderna i närområdet. Det är därför viktigt att samarbete kring krisberedskapsfrågor utvecklas med berörda ryska aktörer, och att krisberedskapsfrågor inkluderas inom ramen för EU:s grannlandspolitik för Ryssland.

Utöver inom EU och närområdet bör samarbetet vidareutvecklas med USA (se nedan).

För de länder som identifieras som prioriterade ska konkreta strategi- och måldokument arbetas fram där det tydligt ska framgå målet med samarbetet och dess potentiella inverkan på den nationella och/eller internationella krisberedskapen. Samarbetet med dessa länder ska inom tre år vara regelbundna och formaliserade med myndighetsbaserade arbetsrelationer inom ämnesspecifika områden.

Samarbete med USA

Samarbete med USA inom krisberedskapsområdet är högst intressant för Sverige men kan även för USA innebära viktiga erfarenheter. Samarbetet bör således bygga på ömsesidighet där båda sidorna ser fördelar med samarbetet. Sverige kan erbjuda expertis inom bland annat molekylärbiologi, mikrobiologi, katastrofmedicin, strålskyddsfrågor, krisbeslutsfattande, IT- och datasäkerhet, detektorer, transporter och skydd av samhällsviktig infrastruktur. USA å sin sida satsar stora medel på utveckling av krisberedskapsfrågor. Resultaten av dessa satsningar är mycket intressanta för svenskt vidkommande. Detta gäller framförallt inom säkerhetsforskningen. Se även avsnitt 4.7.1.

Den totala budgeten för 2004 för det ansvariga amerikanska departementet, Department of Homeland Security (DHS), överskrider 35 miljarder dollar. Enligt det senaste budgetförslaget för 2005 kommer anslagen att öka med ytterligare 3,6 miljarder dollar. Av dessa satsas stora summor på att ytterligare förstärka bland annat luftfartsskyddet (skydd mot brottsliga handlingar). Även aktiviteterna för gränskontroll inklusive hamnsäkerhet, kustbevakning och containersäkerhet får kraftigt ökade anslag. Det forskas även på skydd av samhällsviktig infrastruktur och nyligen presenterades en nationell beredskapsplan, National Response Plan (NRP). I anslutning till denna kommer ett särskilt nationellt tekniskt ledningsstödsystem, National Incident Management System (NIMS), att utvecklas som är tänkt att stödja aktörer på alla nivåer med standardiserade krishanteringsprotokoll, procedurer och rutiner. Kunskap inom samtliga dessa områden skulle vara mycket värdefullt för utveckling av den svenska krisberedskapen. Flera myndigheter, till exempel Räddningsverket, som har besvarat frågor i anslutning till rapporten om *Samverkansmöjligheter mellan Sverige och USA avseende forskning och teknik inom säkerhets- och krishanteringsområdet*, påpekar vikten av utökade kontakter med USA inom området.

Om samarbete mellan Sverige och USA utvecklas till att inkludera krisberedskapsfrågor och DHS blir den amerikanska parten, är det mot bakgrund av ovanstående naturligt om KBM blir svensk kontaktpunkt i sektorsövergripande krisberedskapsfrågor.

4.5 EU-samarbete

4.5.1 Inledning

Idag deltar flertalet av de svenska myndigheter som pekas ut i förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap i EU-samarbete. Enligt KBM:s instruktion ska myndigheten bevaka utvecklingen inom EU och eventuellt samordna det svenska deltagandet i övningar. Det är dock viktigt att det nationella arbetet och samarbetet inom EU inte bedrivs i parallella spår. Det arbete som bedrivs nationellt och inom EU måste samordnas för att krisberedskapsarbetet ska fungera så effektivt som möjligt, och för att båda verksamheterna ska utvecklas på ett för Sverige positivt sätt.

4.5.2 KBM:s mervärde och roll

KBM ska engagera sig i alla för myndigheten och den svenska krisberedskapen relevanta EU-frågor. Grunden för KBM:s engagemang i EU-arbetet, utöver vad som anges i verksförordningen (1995:1322) och myndighetsinstruktionen, är att det ska medföra ett mervärde. Detta kan skapas inom ramen för KBM:s nationella och internationella verksamhet, för regeringens EU-arbete och för EU som samarbetsarena.

Mervärdet för KBM:s verksamhetsområde kan skapas på två sätt:

- 1) genom att KBM ser till att det nationella krisberedskapsarbetet beaktar EU:s politik och lagstiftning och
- 2) genom att KBM stödjer andra myndigheter och regeringen när man söker påverka och utveckla EU:s krisberedskap

KBM:s verksamhet kan delas in i områden där KBM har ett primärt eget ansvar och inom områden som KBM ska stödja och/eller samordna. Det finns dock inget enskilt politikområde i EU-samarbetet som är av större relevans än något annat för KBM:s roll i utvecklingen av det svenska krishanteringssystemet. Däremot finns det skäl att uppmärksamma och stödja sektorsövergripande processer inom EU som bidrar till att ett mer samlat europeiskt krisberedskapssystem utvecklas. Ett viktigt exempel är den samlade process, framsprungen ur antiterrorismarbetet, som framförallt drivs framåt genom EU:s solidaritetsprogram. Inom den övergripande antiterrorismprocessen utgör dock krisberedskapsfrågor endast ett av flera områden.

KBM:s roll i internationella tvärsektoriella krisberedskapsfrågor avseende stöd till och samverkan med andra myndigheter i krishanteringssystemet bör mot bakgrund av ovanstående förstärkas och tydligare inriktas med klara prioriteringar. Se även avsnitt 4.3.2 och 4.8.

Inom EU bedrivs ett allt mer utvecklat och intensivt arbete för att kunna hantera allvarliga kriser och för att stärka den inre säkerheten. Det är viktigt att de svenska åtgärderna och ansträngningarna beaktar EU:s ambitioner. KBM måste således följa denna utveckling och tillsammans med andra berörda myndigheter aktivt driva och utveckla frågor med beröringspunkter till krisberedskapen. Detta behov ökar i takt med att EU:s arbete med krisberedskapsrelaterade frågor får fastare former. Konsekvensen för KBM:s EU-arbete blir ett ökat behov av att inhämta mer information och utveckla mer kunskap om de frågor som hanteras inom kommissionens ansvarsområden samt att sprida denna information till berörda myndigheter. Det är inom kommissionens olika ansvarsområden som den stora bredden av krisberedskapsrelaterade frågor idag hanteras. I flera avseenden sker ett tvärsektoriellt samarbete redan idag men det saknas också på många områden.

Det tvärsektoriella systemperspektivet på säkerhets- och sårbarhetsfrågor är en viktig del av KBM:s nationella arbete. Myndigheten bör utifrån det perspektivet i större utsträckning engageras i EU-samarbetet. I flera av de EU-frågor som direkt eller indirekt berör krisberedskap skulle det för KBM handla om att stödja Regeringskansliet och andra svenska myndigheters arbete.

Solidaritetsprogrammet är ett exempel på arbete som starkt bidragit till att ett mer samlat europeiskt krisberedskapssystem håller på att växa fram. Detta är av stor vikt för det svenska krishanteringssystemet och KBM har via sitt tvärsektoriella mandat en särskild kompetens och möjlighet att stödja Regeringskansliet med analyser och förslag avseende hur en europeisk krisberedskap kan utvecklas på ett sätt som tillgodoser både europeiska och svenska intressen.

Ett annat exempel är det EU-samarbete som sker inom CBRN-området. Här finns flera beröringspunkter med KBM:s ansvar för CBRN- och kriskommunikationsfrågor men också genom det välutvecklade samarbete som finns med de myndigheter som är utpekade i förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap. Detta område behandlas bland annat i rådsarbetsgruppen PROCIV. När frågor behandlas som har tvärsektoriella aspekter har det ett betydande mervärde om en expert från KBM biträder Sveriges delegat i EU-sammanhang, som exempelvis i PROCIV. Samma värde kan finnas då möten med genomförandekommittén för handlingsprogrammet för räddningstjänst och för gemenskapsmekanismen genomförs. Vidare bör KBM kontinuerligt ges möjlighet att lämna synpunkter på instruktioner inför rådsarbetsgrupps- och kommittémöten. Rapporter och dagordningar bör även de regelmässigt delges KBM.

Som en följd av betydelsen av en tydligare samordning och vägledning föreslår KBM vidare att Forsvarsdepartementet tillsammans med berörda myndigheter utarbetar en raminstruktion för att ge en övergripande men tydlig bild av vad Sverige önskar uppnå inom EU:s krisberedsskapsarbete. Se avsnitt 3.8.1.

4.6 Övrigt internationellt arbete

4.6.1 Partnerskap för fred

KBM har till uppgift att stödja Regeringskansliet i det löpande arbetet inom ramen för Partnerskap för fred och sammanhålla deltagandet för de myndigheter som bedriver civil verksamhet. KBM konstaterar dock att det i dagsläget är svårt att överblicka det samlade svenska bidraget och resultatet på krisberedskapsområdet inom ramen för Nato/PFF, liksom vilka internationella erfarenheter som kommer Sverige tillgodo genom detta samarbete. KBM:s nuvarande sammanhållande roll sträcker sig i stort till att samla in och distribuera information mellan Försvarsdepartementet, de civila myndigheterna och Nato/PFF.

Natos civila planeringskommittéer behandlade tidigare i huvudsak sektorsfrågor. Under senare år har allt fler tvärsektorieella frågor börjat diskuteras. Som exempel kan nämnas CBRN-frågor, skapandet av s.k. *Rapid Reaction Teams*, skydd av samhällsviktig infrastruktur, en ökande sammankoppling mellan Nato-arbetet och EU-arbetet, expertpooler med mera.

Mot bakgrund av den utveckling som sker i det civila Nato/PFF-samarbetet och den ökade aktiviteten i det internationella samarbetet i krisberedskapsfrågor, menar KBM att det finns anledning att utveckla samordningen av svenska myndigheters deltagande i de civila planeringskommittéerna.

Försvarsdepartementets referensgrupp för civil internationell verksamhet är för närvarande det forum som finns för diskussion mellan Regeringskansliet och de civila myndigheterna för internationella frågor, däribland Nato/PFF-frågor. Denna grupp är dock för närvarande mest ett forum för informationsdelning.

KBM menar att Försvarsdepartementets referensgrupp bör kunna vidareutvecklas till ett beredningsforum för Nato/PFF-frågor och planeringskommittéerna. I ett sådant forum kan de större riktlinjerna för arbetet inom Nato/PFF kontinuerligt presenteras av departementet och diskuteras med de berörda myndigheterna. Ett alternativ vore att ett specifikt beredningsforum för Nato/PFF-frågor skapas för Regeringskansliet, KBM och de övriga myndigheterna som är aktiva inom de civila planeringskommittéerna.

KBM anser vidare att Försvarsdepartementet tillsammans med berörda myndigheter bör utarbeta raminstruktioner för att tydliggöra prioriteringar och ge en vägledning för vad Sverige önskar uppnå inom Nato/PFF:s civila samarbete. I den raminstruktionen bör det även ingå ett återrapporterings- och delgivningskrav från varje möte som myndigheter har närvarat vid. Se även avsnitt 3.8.1.

Genom att utnyttja KBM:s sektorsövergripande expertis och sammanhållande roll bör möjligheten öka för ett mer sammanhållet agerande inom Nato/PFF:s civila samarbete. Mot bakgrund av det sagda ska KBM fortsätta att bidra till att kopplingen mellan det nationella krisberedskapsarbetet och det arbete som svenska myndigheter gör inom ramen för Nato/PFF:s civila planeringskommittéer stärks.

4.6.2 FN, OSSE, OECD m.fl.

KBM har för närvarande ingen verksamhet som innebär samarbete med eller kontinuerlig bevakning av FN-organ, OECD, OSSE eller andra multilaterala organisationers arbete.

Till följd av det omfattande arbete som utförs på denna internationella nivå har KBM för närvarande ingen möjlighet att aktivt bevaka alla dessa områden samtidigt. Beroende på hur KBM:s sektorsövergripande roll, resurser och ansvar formuleras de närmaste åren kan dock detta förhållande komma att ändras. För att effektivt kunna utnyttja det arbete och de riktlinjer eller dylikt som för närvarande utvecklas inom de internationella organisationerna och som kan bidra positivt till att det svenska eller internationella krisberedskapsarbetet utvecklas, vore det mycket värdefullt att kunna samordna denna information och sprida den till samtliga berörda myndigheter.

4.7 Vissa ansvarsområden

KBM har för avsikt att vidareutveckla sitt arbete inom vissa områden både ur ett nationellt och ett internationellt perspektiv för att kunna ge ytterligare stöd till Regeringskansliet och berörda myndigheter.

4.7.1 Forskning

Allmänt

KBM bedriver kontinuerlig omvärldsanalys och stödjer kunskapsutveckling på områden som är relevanta för krishanteringssystemet, samt gör löpande konsekvensbedömningar i syfte att utveckla och förbättra svensk krisberedskap.

I många länder hanterar man likartade kunskapsfrågor som i Sverige, men ofta med betydligt större resurser till sitt förfogande. Viss kunskap av betydelse för krisberedskapen kan endast fås genom deltagande i internationellt forsknings-samarbete. Svensk forskning om samhällets krisberedskap måste därför utveckla former för att tillgodogöra sig centrala delar av den internationella kunskapsutvecklingen, och definiera och avgränsa sådana områden där man kan göra sig gällande i samverkan med forskare verksamma i andra länder. KBM:s stöd till sådant samarbete är en viktig förutsättning för att svenska forskare ska kunna delta i internationella sammanhang. Den under 2005 inrättade stödformen

”internationell forskningssamverkan” är ett led i detta arbete. KBM avser att förstärka forskningens internationella dimension under perioden fram till 2010. Det handlar både om att studera internationella och transnationella fenomen och om att kontinuerligt bygga upp och utbyta kunskap i internationella forskarnätverk.

För att KBM ska kunna säkerställa att relevant kunskap och viktiga lärdomar kan nyttiggöras inom det svenska krishanteringssystemet behöver emellertid ytterligare insatser göras. En viktig del är den forskning som EU stödjer via sina ramforskningsprogram. En annan är den som USA:s Department of Homeland Security stödjer. KBM ska således aktivt delta i sådana internationella och EU-relaterade forskar- och praktikernätverk som är av särskilt intresse för krisberedskapsområdet. För att ytterligare positionera Sverige i samverkan med de framväxande europeiska och amerikanska säkerhetsforskningsprogrammen är det även angeläget att så snart som möjligt skapa ny kunskap för säkerhetsforskningsområdet. Förutsättningarna för deltagande i amerikanska forskningsprogram förstärks om ett mer strukturerat samarbete mellan Sverige och USA kommer till stånd, med KBM som samordnande kontaktpunkt, och om det inkluderar forskningssamverkan samt att resurser avsätts för att genomföra denna samverkan. Se även avsnitt 4.4.

Nationell säkerhetsforskning

I den rapport som *Arbetsgruppen för en nationell strategi för säkerhetsforskning* redovisade till regeringen den 31 januari 2005 föreslås att KBM tilldelas ytterligare uppgifter. Rapporten konstaterar att det för närvarande inte finns någon samlande funktion för säkerhetsforskning i Sverige utan att ansvaret är fördelat över flera politikområden och aktörer. Enligt rapporten skulle ett samlat grepp kring säkerhetsforskningen stärka möjligheterna till att skapa både säkerhet och innovationskraft inom området samt ge Regeringskansliet ett kontinuerligt stöd i att bevaka och driva svenska intressen. I rapporten föreslås därför att KBM ska ges ansvar för samordning av säkerhetsforskning och de resurser som krävs för att finansiera ett nationellt säkerhetsforskningsprogram. VINNOVA föreslås få ansvaret för genomförande av ett säkerhetsforskningsprogram för en period av fyra år, i samråd med och finansierat av KBM. Det föreslagna nationella säkerhetsforskningsprogrammet är huvudsakligen inriktat för att ge förutsättningar för deltagande i europeiska och amerikanska säkerhetsforskningsprogram. KBM ställer sig bakom de förslag som presenteras i rapporten.

EU:s forskningsarbete

För närvarande pågår en utveckling inom ramen för EU-samarbetet avseende säkerhets- och beredskapsforskning. När säkerhetsforskningen påbörjas inom det sjunde ramforskningsprogrammet kommer sannolikt ett antal nya organisatoriska strukturer att byggas upp kring detta tema. Det kan t.ex. bli aktuellt med en särskild genomförandekommitté för just säkerhetsforskningen. KBM bör ges möjlighet att delta och lämna synpunkter på instruktioner i den mån de övergripande forskningskommittéerna och arbetsgrupperna i rådssekretariatet specifikt behandlar säkerhetsforskning.

En stor del av den europeiska forskningen som utförs och publiceras är av relevans för Sveriges krisberedskapsarbete. KBM har för avsikt att aktivt ta del av denna forskning och sprida resultatet nationellt.

4.7.2 Omvärldsanalys och omvärldsbevakning

KBM:s arbete med att analysera utvecklingen i omvärlden och sätta förändringar i ett hot-, risk- och sårbarhetsperspektiv, relaterat till risk- och krishantering, ska utvecklas. KBM överväger därför att, mot bakgrund av katastroferna kring årsskiftet 2004/2005, ytterligare utveckla omvärldsbevakningsfunktionen. Inriktningen är att bygga upp en kapacitet för att i första hand kunna bistå svenska aktörer i krishanteringssystemet med gemensamma lägesuppfattningar i ett tidigt skede av en kris. Detta kräver satsningar avseende såväl personalstyrka och kompetens som i tekniska stödsystem. Exempelvis bemannade KBM under jordbävningkatastrofen i Asien och under stormen i södra Sverige den lägescentral som myndigheten byggt upp för att i enlighet med sin instruktion kunna bistå Regeringskansliet med områdesvisa lägesbeskrivningar. KBM kommer utifrån vunna erfarenheter att utveckla lägescentralens funktionalitet.

Utvecklingen av informationsflödena mellan KBM och Regeringskansliet samt mellan KBM och övriga aktörer inom krishanteringssystemet är av stor vikt. I anslutning till detta måste det också uppmärksammas hur informationen mellan det svenska krishanteringssystemet och EU ska utvecklas. Som tidigare nämnts i kapitel 3 finns idag en preliminär idé hos kommissionen kring ett sektorsövergripande informationssystem kallat ARGUS. Sverige bör, om beslut att utveckla ARGUS fattas, arbeta för att systemet utvecklas i för Sverige positiv riktning. KBM kan här ge stöd utifrån sin sektorsövergripande expertis samt från erfarenheter från utvecklingen av det nationella WIS-systemet.

En annan viktig del av informationsflödet från EU är de underrättelseprodukter i form av de allmänna säkerhetspolitiska analyser som inkluderar terroristperspektivet, och som genomförs vid bland annat EU:s lägescentral SITCEN (Situation Centre). KBM skulle i sitt eget omvärldsanalyserarbete kunna dra nytta av dessa produkter, framförallt de som avser strategisk terrorism mot samhällsviktig infrastruktur, och bör därför löpande få möjlighet att ta del av framförallt SITCEN:s rapportering.

Som komplement till ordinarie omvärldsbevakning kan internationell observatörsverksamhet tjäna som ett viktigt instrument där man kan studera hur kriser/katastrofer hanteras av involverade aktörer och drabbar samhällen. Utifrån dessa erfarenheter kan man vidta åtgärder för att förbättra det svenska krishanteringssystemet. Observatörsinsatser möjliggör tidiga studier av händelser som sällan eller aldrig inträffat i Sverige, men för vilka en risk existerar och sålunda en beredskap inom det svenska krishanteringssystemet bör finnas. Med början under 2005 utvecklar KBM en internationell observatörsverksamhet som löpande kommer att identifiera prioriterade områden och/eller händelser för observatörsinsatser. Sådana insatser ska samordnas med andra berörda myndigheter, och när det är möjligt och önskvärt även med övriga nordiska länder.

4.7.3 Särskilda sakfrågor

KBM fortsätter att utveckla myndighetens roll, och stödet till Regeringskansliet och berörda myndigheter, avseende sektorsövergripande internationellt samarbete och EU-samarbete inom vissa områden där myndigheten har ett sammanhållande ansvar. KBM vill här särskilt lyfta fram områdena nedan, inte minst mot bakgrund av den dynamiska teknikutvecklingen som fortsätter att ständigt förändra förutsättningarna för verksamheten inom krisberedskapsområdet.

Samhällsviktig infrastruktur

KBM har genom sin sektorsövergripande roll i krishanteringssystemet en självklar anledning att agera pådrivande i den nationella och internationella utvecklingen av skyddet av den samhällsviktiga infrastrukturen, eftersom den inkluderar flera olika samhällssektorer.

Sammankopplingen av tekniska system över landgränser och det faktum att mycket av infrastrukturen ägs och drivs av företag som i många fall agerar på en internationell marknad gör att den internationella dimensionen är ständigt aktuell. Utifrån samhällets och krishanteringssystemets behov av en robust infrastruktur som kan motstå störningar är det därför viktigt att även KBM, utöver berörda sektorsmyndigheter, tar på sig uppgiften att i internationella sammanhang driva frågor som bidrar till att minska sårbarheten.

Informationssäkerhet

KBM har enligt sin instruktion ett sammanhållande myndighetsansvar för, och ska sammanställa en helhetsbild av, samhällets informationssäkerhet. Detta arbete utvecklar KBM även avseende den internationella dimensionen av området.

Målet med KBM:s verksamhet är att stärka samhällets informationssäkerhet och genomföra omvärldsbevakning och analyser som leder till åtgärder i denna riktning. KBM verkar också för ökat samarbete mellan olika aktörer i syfte att förbättra samhällets förmåga inom området.

KBM utvecklar ett nära samarbete med ansvariga statliga aktörer och fora för informationsutbyte tillsammans med näringslivet, både nationellt och internationellt. Syftet är att inhämta och utbyta kunskap och erfarenhet för att bland annat kunna förädla KBM:s omvärldsanalys och helhetsbild på informationssäkerhetsområdet liksom underlaget för olika förebyggandeinitiativ för såväl stat som näringsliv. KBM verkar också för att i högre grad bli delaktig i sådant arbete som bedrivs i EU och som bedöms som särskilt relevant med hänsyn till myndighetens ansvarsområde. De internationella kontakter som redan har etablerats på området ska fördjupas och breddas.

CBRN

KBM ska, i enlighet med sin instruktion, verka för ökad samverkan och samordning inom ramen för det nationella krishanteringssystemet då det gäller beredskapen mot kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära hot (CBRN). Denna roll har givit KBM en god kunskap om vilken beredskap som finns i det svenska samhället inom området. KBM förfogar också över kvalificerade nationella och internationella nätverk i CBRN-frågor.

KBM:s inriktning är att fortsätta att utveckla och stärka Sveriges deltagande i internationellt krisberedskapssamarbete kring frågor om hanteringen av CBRN-händelser. Det internationella samarbetet ska bedrivas både i bilaterala och multilaterala former och med särskilt fokus på att utveckla samarbetet inom EU.

För att skapa bättre nationell samordning av de initiativ som tas inom bland annat EU har KBM påbörjat ett arbete med att kartlägga den CBRN-verksamhet som myndigheterna inom samverkansområdet Spridning av farliga ämnen deltar i. Syftet med kartläggningen är att få en bättre överblick över vilka verksamheter som pågår och vilka myndigheter som representerar Sverige i CBRN-frågor i olika EU-sammanhang. Men också att på längre sikt skapa bättre samordning av verksamheter där en bredare förankring är nödvändig. Kartläggningen kommer att utgöra ett viktigt underlag för hur samverkansområdet utvecklar samarbetet i EU och internationellt. KBM anser att detta arbete också kan ge bra erfarenheter som kan utnyttjas av de övriga samverkansområdena när de utvecklar sin verksamhet.

EU:s ambitionshöjning vad gäller krishantering inom unionen innebär att många frågor som hanteras av KBM och av andra myndigheter inom samverkansområdena i större omfattning kommer att diskuteras i EU. Frågor som har aktualiserats är bland annat beredskapsåtgärder och konsekvenshantering av terroristattacker samt projekt som belyser skyddet av samhällsviktig infrastruktur. Sverige kan här bidra med ett flertal viktiga erfarenheter och ingångsvärden i de verksamheter som syftar till att stärka medlemsländernas förmåga att hantera CBRN-händelser. Vidare är det fortsatt viktigt för Sverige och för KBM att medverka i de initiativ som tas inom ramen för CEP Action Plan i Nato/PFF-samarbetet där Sverige har medverkat i och påverkat projekt redan från starten.

Målet är således att det gemensamma nationella och internationella beredskapsarbete som pågår inom de olika verksamhetsområdena ska integreras. Utmaningen är att identifiera de internationella verksamheter som är av mer tvärsektorieell karaktär, det vill säga som berör ett flertal myndigheter och där en gemensam svensk hållning eller förankring kan komma att efterfrågas.

4.8 KBM:s instruktion

Mot bakgrund av vad som anförts i tidigare avsnitt i kapitel 4, finns det ett stort mervärde i att KBM i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde får ökad möjlighet att samverka med andra myndigheter i bemanningen av internationella arbetsgrupper. KBM menar därför att det bör göras ett tillägg i myndighetens instruktion på detta område.

Förslag på instruktionstext finns i bilaga 1.

Bilaga 1 Förordning om ändring i förordningen (2002:518) med instruktion för Krisberedskapsmyndigheten

Utfärdad den xx xx 2005.

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (2002:518) med instruktion för Krisberedskapsmyndigheten att 9 och 10 §§ skall ha följande lydelse.

9 § Krisberedskapsmyndigheten skall följa den internationella utvecklingen och lämna underlag och analyser till Regeringskansliet om internationella frågor inom sitt verksamhetsområde. Myndigheten skall vidare inom sitt verksamhetsområde stödja Regeringskansliet och medverka i samarbetet inom Europeiska unionen och i annat löpande internationellt samarbete. I detta arbete ingår att i samverkan med berörda myndigheter bemanna arbetsgrupper i det internationella samarbetet på området och att kunna ha en sammanhållande roll i internationella frågor som berör flera myndigheter. Myndigheten skall även samverka med myndigheter i andra länder med liknande verksamhet.

Verksamheten inom samarbetet Partnerskap för fred skall bedrivas i enlighet med det individuella partnerskapsprogrammet och i enlighet med de mål som fastställts för Sveriges medverkan i Partnerskap för freds planerings- och översynsprocess samt i enlighet med särskilda regeringsbeslut.

10 § Krisberedskapsmyndigheten skall kunna samordna verksamhet inom sitt verksamhetsområde i samband med internationella övningar inom ramen för främst Europeiska unionen och Partnerskap för fred. Myndigheten skall vidare kunna ansvara för sådana övningar.

Myndigheten skall, samtidigt som den lämnar in sin årsredovisning, till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) lämna en förteckning över och kopior av samtliga internationella överenskommelser av offentligrättslig natur som myndigheten ingått under året. För varje överenskommelse skall det anges vilket regeringsbeslut som legat till grund för överenskommelsen.

Denna förordning träder i kraft den xx xx 2005.

På regeringens vägnar



Xxxx

Xx

(Försvarsdepartementet)

Bilaga 2 Samråd

Skrivelse från Luftfartsstyrelsen

ARKIVEXEMPLAR											
Åter till registrator efter handläggning											
 LUFTFARTSSTYRELSEN Swedish Civil Aviation Authority	Krisberedskaps- myndigheten <i>065</i> Ink. 2005-05-25 Doss-Dnr/År <i>2005/2004</i>										
<table border="1"><tr><td>Handläggs vid enhet</td><td>Sign <i>JN</i></td></tr><tr><td>Handläggare <i>MJE</i></td><td>Sign <i>JN</i></td></tr><tr><td>Handlingen besvarad, datum</td><td>Sign</td></tr><tr><td>Till förvaring hos registrator</td><td>Sign</td></tr><tr><td>Ärendet avslutat datum, signatur</td><td></td></tr></table>	Handläggs vid enhet	Sign <i>JN</i>	Handläggare <i>MJE</i>	Sign <i>JN</i>	Handlingen besvarad, datum	Sign	Till förvaring hos registrator	Sign	Ärendet avslutat datum, signatur		Krisberedskapsmyndigheten Planerings- och samordningsenheten Att: Mattias Jennerholm Box 599 101 31 Stockholm
Handläggs vid enhet	Sign <i>JN</i>										
Handläggare <i>MJE</i>	Sign <i>JN</i>										
Handlingen besvarad, datum	Sign										
Till förvaring hos registrator	Sign										
Ärendet avslutat datum, signatur											
Upprättad av Jan Jardmark	Datum 2005-05-24	Beteckning LS 2005-3104									
Direkttelefon 011-415 21 32, 0708-23 14 43	Ert datum 2005-05-23	Er referens Dnr 1205/2004									
Samråd avseende Krisberedskapsmyndighetens rapport till regeringen											
Luftfartsstyrelsen tecknar härmed samråd på Krisberedskapsmyndighetens rapport till Regeringen avseende "Svensk krisberedskap i internationellt samarbete".											
Luftfartsstyrelsen vill dock framföra nedanstående kommentarer:											
<ul style="list-style-type: none">• Rapporten spänner över brett område där det ännu är svårt att se helheten i det framtida arbetet. Detta gör att inriktningarna och slutsatserna i rapporten är svåra att förutspå.• Det är viktigt att finansieringen är utklarad när myndigheterna blir uppmanade att delta i ett vidare internationellt samarbete.• Som påpekas i rapporten har myndigheterna begränsade personella och ekonomiska resurser för det internationella arbetet. Om det framtida internationella arbetet ökar, i enlighet med Krisberedskapsmyndighetens förslag, kan det medföra ökat krav på myndigheter att delta och därmed en ökad efterfrågan på personella resurser från myndigheterna.											
Beslut i detta ärende har fattats av stf generaldirektören Carina Larsson. Föredragande har varit sakkunnige Jan Jardmark. I ärendets handläggning har dessutom deltagit enhetschefen Heléne Jansson och chefsjuristen Lena Byström Möller.											
 Carina Larsson Stf Generaldirektör											
Postadress Luftfartsstyrelsen 601 73 Norrköping	Besök Vikboplan 7	Telefon 011-415 21 00	Telefax 011-415 22 50 Org nr 202100-5547	E-post luftfartsstyrelsen@luftfartsstyrelsen.se Webbplats www.luftfartsstyrelsen.se							

Samråd från Rikspolisstyrelsen



KRISBEREDSKAPSKAP
MYNDIGHETEN

Sid 1(1)

Tjänsteanteckning

1205/2004

2005-05-31

Planerings- och samordningsenheten
Mattias Jennerholm

Tjänsteanteckning angående samråd om Krisberedskapsmyndighetens regeringsuppdrag om internationellt samarbete inom krisberedskaps- området

*Telefonsamtal mellan Mattias Jennerholm, Krisberedskapsmyndigheten (KBM),
och Lennart Petersson, Rikspolisstyrelsen (RPS), 27 maj 2005*

KBM skickade den 23 maj en skrivelse till de myndigheter som anges som samrådsmyndigheter i uppdragsbeslutet. Med anledning av detta förde undertecknad samtal den 27 maj med Lennart Petersson, sektionschef på polisenheten på RPS.

Petersson menade att RPS står fast vid de synpunkter som de lämnat i tidigare remissvar, varav den för RPS viktigaste synpunkten var att KBM inte bör utvecklas i operativ riktning. Undertecknad framförde att KBM inom ramen för regeringsuppdragets deluppdrag 1-3 inte lägger några förslag i en sådan riktning. Petersson lämnade då muntligen samråd till rapporten för RPS räkning.


Mattias Jennerholm

Skrivelse från Sida



ARKIVEXEMPLAR
Äter till registrator efter handläggning

2005-05-27

Krisberedskapsmyndigheten

Diarienummer:
2005-0001348

Er ref:

Krisberedskaps-
myndigheten 067

Ink. 2005-05-31

Doss-Dnr/År 2.05/2004

Hemställan om samråd på texter som ingår i Krisberedskaps- myndighetens rapport till regeringen den 1 juni

Sida har mottagit ovanstående hemställan från Krisberedskaps-
myndigheten om att teckna samråd.

Sida tecknar samråd men vill kommentera KBMs slutsatser och förslag
under punkt 3, Utveckling av internationellt samarbete.

KBMs slutsatser

"Sverige har begränsade resurser och vid en allvarlig kris bör alla
tillgängliga resurser beaktas, även sådana som har utvecklats särskilt för
användning i internationella sammanhang."

KBMs förslag

"Regeringen överväger möjligheterna för att resurser som har utvecklats
specifikt för att användas vid internationella insatser ska kunna bidra vid
hanteringen av en allvarlig kris."

Sida vill återigen betona att vi anser det uteslutet att biståndsmedel ska
kunna utnyttjas för insatser i Sverige. Det gäller även biståndsmedel som
ställs till förfogande för Räddningsverkets internationella verksamhet i
Kristinehamn. Enligt Riksdagens beslut kan biståndsmedel enbart utnyttjas
för insatser som kan rapporteras som ODA till OECD/DAC. I de fall
resurser som utvecklats specifikt för att användas i internationella insatser
ska kunna utnyttjas i kriser i Sverige måste finansiering ske från annan
budgetpost.

Beslut i detta ärende har fattats av undertecknad generaldirektör, på
föredragning av handläggare Doris Attve i närvaro av Eva Asplund, chef
för avdelningen för samverkan med enskilda organisationer, humanitärt
bistånd och konflikthantering.

Maria Norrfalk

Handläggs vid enhet	Sign
<i>P</i>	<i>EA</i>
Handläggare	Sign
<i>MJS</i>	<i>EA</i>
Handlingen besvarad, datum	Sign
Till förvaring hos registrator	Sign
Ärendet avslutat datum, signatur	

STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE
Postadress: 105 25 Stockholm. Besök: Sveavägen 20, Stockholm
Telefon: 08-698 50 00. Telefax: 08-20 88 64.
Telegram: sida stockholm. Postgiro: 1 58 34-9. Org. nr. 202100-4789
Sidas hemsida: <http://www.sida.se>

Skrivelse från Socialstyrelsen

05 05/27 FRE 10:34 FAX +46 8 555 532 87

Socialstyrelsen B-enh

002



ARKIVEXEMPLAR

Åter till registrator efter handläggning

2005-05-27

Dnr 30-
3794/2005

1(2)

Handläggs vid enhet <i>P</i>	Sign <i>RLV</i>
Handläggare <i>MJE</i>	Sign <i>MJE</i>
Handlingen besvarad, datum	Sign
Till förvaring hos registrator	Sign
Ärendet avslutat datum, signatur	

Till
Krisberedskapsmyndigheten
Box 599
101 31 Stockholm

Krisberedskaps-
myndigheten
Ink. 2005 -05- 27
Doss-Dnr/Är
7205/2004

Remissvar avseende samrådsremiss Svensk Krisberedskap i Internationellt samarbete.

Socialstyrelsen har tagit del av det reviderade rapportunderlaget och kan konstatera att de av Socialstyrelsen tidigare framförda synpunkterna endast delvis beaktats.

Det föreligger ett sakfel vad gäller det nordiska hälsoberedskapsavtalet vilket ingåtts mellan Sverige och de övriga nordiska länderna, inte på myndighetsnivå.

Socialstyrelsen anser att rapporten saknar ett tvärsektorielt perspektiv i det att den utgår ifrån det internationella arbete som Krisberedskapsmyndigheten har identifierat inom sitt ansvarsområde. Det omfattande internationella samarbete som pågår inom andra områden med koppling till krisberedskapsområdet, som t.ex. strålskyddsområdet och smittskyddsområdet, saknas i rapportens analysavsnitt. Detta kan exemplifieras i utpåkandet av Homeland Security som en viktig kontaktpunkt i USA. Ur ett folkhälsoperspektiv skulle en helt annan analys ha gjorts. Viktiga frågor som hur det civila arbetet i NATO/PFF ska bedrivas med tanke på att det ofta gäller samma frågor som EU arbetar med och där myndigheterna inte alltid har resurser för bägge diskuteras inte alls. Vidare saknas en konsekvensanalys av de framförda förslagen för övriga myndigheter inom krisberedskapsområdet.

Förslaget till fortsatt utveckling av mekanism för tvärsektorielt arbete inom EU i form av rådsarbetsgruppen PROCIV är väsentligen oförändrat i rapporten liksom förslaget till instruktionsförändring avseende § 9. Det saknas en närmare analys av effekterna av detta och Socialstyrelsens erfarenhet av arbetet i EU talar närmast för att förslaget skulle ha en negativ effekt på redan väletablerade samarbeten. När det gäller Krisberedskapsmyndighetens deltagande i olika kommittéer och grupper i EU arbetet vill Socialstyrelsen påpeka att ett deltagande där oftast styrs av antingen en etablerad kommitologi eller av att regeringen utsett den myndighet som ska företräda

SOCIALSTYRELSEN
106 30 STOCKHOLM
Besök Rålambsvägen 3

Telefon växel 08-555 530 00
Texttelefon 08-555 532 48
E-post socialstyrelsen@socialstyrelsen.se
Internet www.socialstyrelsen.se

Fax 08-555 532 52
Telegram Socialstyret
Org nr 202100-0565
Postgiro 15616-6

SOCIALSTYRELSEN

2005-05-27

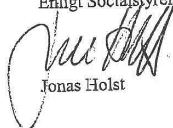
Dnr 30-3794/2005 2(2)

Sverige i en viss fråga. En ändring av Sveriges representationen kan inte bestämmas ensidigt. Krisberedskapsmyndighetens roll skulle kunna vara att skapa möjligheter att nationellt diskutera samordningsproblem mellan olika EU arbeten där man idag kan se brister.

Mot ovanstående bakgrund ser Socialstyrelsen rapporten som framförallt Krisberedskapsmyndighetens uppfattning i frågan och avböjer därför samråd. I övrigt hänvisar Socialstyrelsen till tidigare lämnade remissvar.

Beslut i detta ärende har fattats av avdelningschef Johan Carlson, delaktiga i beslutet har varit enhetscheferna Per Kulling och Anders Tegnell. Föredragande har varit sakkunnig Jonas Holst.

Enligt Socialstyrelsens beslut



Jonas Holst

har dessutom en skyldighet att ha en nära dialog med sitt departement. En god, nära dialog ger en naturlig koppling mellan myndigheternas verksamhet och de mål och prioriteringar som sätts upp av regeringen.

Hantering av stora olyckor och katastrofer i Sverige

Räddningsverkets erfarenheter efter stormen Gudrun, där hjälp begärdes via EU:s gemenskapsmekanism, visar på att det finns behov av en djupare belysning av frågor som kan uppkomma i samband med en begäran om hjälp från andra länder i händelse av en stor olycka eller katastrof där vårt lands resurser inte längre räcker till. Inom räddningstjänstområdet har detta arbete redan inletts, men kvarstående frågor bör redas ut för samtliga myndigheter som kan beröras av denna uppgift.

Självfallet skall svenska statliga resurser som byggts upp för internationellt bruk, kunna användas i Sverige i händelse av en stor olycka. I lagen om skydd mot olyckor finns tillräckliga föreskrifter till stöd för detta.

Hantering av tvärsektorieella frågor inom EU:s institutioner

Räddningsverket instämmer i nyttan av en tvärsektorieell diskussion inom olika fora i och utanför EU:s institutioner. Räddningsverket ser dock helst att rådsarbetsgruppen PROCIV:s mandat är tydligt definierat och att arbetsgruppen även fortsättningsvis kan fokusera på de frågor som den tillsattes för att behandla, nämligen räddningstjänstssamarbete.

Forskning och utveckling

Räddningsverket ställer sig positiv till förslaget om ett nationellt säkerhetsforskningsprogram som ett led i att öka möjligheterna till finansiering av forskningsprojekt inom området krisberedskap och närliggande områden. Det är också av stor vikt att den svenska forskningsinriktningen är i fas med EU:s för att på så vis dra nytta av de möjligheter till samarbetspartners och finansiering som finns i andra länder och inom EU:s institutioner. Detta ökar i slutänden möjligheterna för Sverige att få en mer framträdande roll internationellt inom forskningsberoende näringar.

I den slutliga handläggningen av detta ärende har förutom undertecknad överdirektör deltagit avdelningschef Rolf Nordengren, chefsjuristen Key Hedström och chefsutredare Roland Nilsson samt Anna-Karin Hamrén och Patrik Jansson, Sekretariatet för EU och internationella frågor, de sistnämnda föredragande.



Ivar Rönnbäck

Sändlista

KBM
Försvarsdepartementet, Civila enheten
Socialstyrelsen
Rikspolisstyrelsen
Sida
Luftfartsstyrelsen

ISSN 1652-3733
ISBN 91-85053-87-2

Krisberedskapsmyndigheten

Box 599
101 31 Stockholm

Tel 08-593 710 00

Fax 08-593 710 01

kbm@krisberedskaps
myndigheten.se

www.krisberedskaps
myndigheten.se