

EU-CCA och dess konsekvenser för svenska myndigheter

Per Larsson
Totalförsvarets forskningsinstitut
2008-10-01
283/2008



KRISBEREDSKAPS
MYNDIGHETEN

Titel: EU-CCA och dess konsekvenser för svenska myndigheter EU-CCA och
dess konsekvenser för svenska myndigheter
Utgiven av Krisberedskapsmyndigheten (KBM)

KBM:s dnr: 283/2008

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

Förord

Under senare år har flera arrangemang av sektorsövergripande karaktär utvecklats inom ramen för EU:s krisberedskapsarbete. Ett sådant arrangemang är det kriskoordineringsarrangemang på hög politiskt nivå som tillkom inom EU under 2006. I en tidigare studie som genomförts av Totalförsvarets forskningsinstitut, *EU:s kriskoordineringsarrangemang (EU-CCA) ur ett svenskt perspektiv*, studeras och analyseras framväxten av EU-CCA och dess konsekvenser för det svenska krishanteringssystemet. Efter denna studies tillkomst har emellertid EU-CCA prövats genom olika övningar på EU-nivå och arrangemangets mervärde och följdverkningar för medlemsstaterna tydligare framträtt. Vidare medför kommande processer såsom en eventuell implementering av ett nytt EU-fördrag och det svenska ordförandeskapet i EU under hösten 2009 en ny kontext för EU-CCA både ur ett europeiskt och ur ett nationellt perspektiv.

I föreliggande studie har därför Per Larsson vid Totalförsvarets forskningsinstitut på uppdrag av Krisberedskapsmyndigheten uppdaterat och utvecklat den tidigare analysen av EU-CCA:s konsekvenser för det svenska krishanteringssystemet med fokus på de specifika konsekvenser arrangemanget kan få för svenska myndigheter. Studien behandlar även tänkbara utvecklingsvägar för arrangemanget i ljuset av kommande processer av betydelse för Sverige.

Anna Utterström

Projektledare
Totalförsvarets forskningsinstitut

Förkortningar

ARGUS	Sektorsövergripande funktion för flera av EU:s larm- och varningssystem
Coreper	Comité des Représentants Permanents (de ständiga representanternas kommitté)
EU-CCA	European Union – Crisis Coordination Arrangements
KBM	Krisberedskapsmyndigheten
KUSP	Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
SatCen	Satellite Centre (EU)
SitCen	Situation Centre (EU)

Innehåll

Förkortningar	5
Sammanfattning	7
1. EU-CCA – krishantering på hög politisk nivå inom EU	8
1.1 Bakgrund	8
1.2 Syfte	8
1.3 Underlag	8
2. Utgångspunkter och uppbyggnad	9
2.1 EU-CCA:s grundläggande syfte och principer	9
2.1.1 Crisis Steering Group	11
2.1.2 CCA Support Machinery	12
2.1.3 Procedurer för alarmering och aktivering av Crisis Steering Group	13
2.1.4 Manual	15
3. Övningar och förslag till förändringar	16
3.1 Övning av EU-CCA under det svenska ordförandeskapet 2009	18
4. EU-CCA:s framtid	20
5. Konsekvenser för det svenska krishanteringssystemet	23
5.1 Mervärden för svensk krishantering	23
5.2 Krav på Regeringskansliet	23
5.3 Krav på svenska myndigheter	25
5.3.1 EU-CCA och den nya myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)	27
Källor	28

Sammanfattning

Vid halvårsskiftet 2006 introducerades ett sektorsövergripande kriskoordineringsarrangemang (EU-CCA) på hög politisk nivå inom EU, d.v.s. på nivån ovanför det existerande myndighetssamarbetet på krisberedskapsområdet. Syftet med denna mindre studie är att beskriva och förklara detta arrangemangs roll i EU:s krisberedskapsarbete och dess specifika verksamhetsmässiga konsekvenser för myndigheterna i det svenska krishanteringssystemet. Fokus ligger på myndigheter utanför Regeringskansliet och de förslag till förändringar som framkommit efter EU-CCA:s tillkomst 2006 samt hur EU-CCA kan tänkas utvecklas under den närmaste framtiden. Viktigt att uppmärksamma i detta sammanhang är dock att EU-CCA:s koppling till det svenska nationella krishanteringssystemet även berör ett antal allmänna problem i systemet som emellertid inte behandlas närmare inom ramen för denna studie.

Den huvudslutsats som analysen leder fram till är att de *specifika* verksamhetsmässiga krav som EU-CCA ställer på Sverige i första hand berör regeringen och Regeringskansliet och inte KBM och övriga myndigheter i krishanteringssystemet. Inom regeringen är det kansliet för krishantering vid Statsrådsberedningen som bär ansvaret för bland annat larmfunktioner, nationell lägesbild och övningsverksamhet avseende EU-CCA.

1. EU-CCA – krishantering på hög politisk nivå inom EU

1.1 Bakgrund

Framväxten av EU:s krisberedskapsarbete är i hög grad händelsestyrd. Inte minst i samband med flodvägskatastrofen 2004/2005 blev det klart att EU saknade och behövde någon form av arrangemang för samordning på hög politisk nivå när flera medlemsstater drabbas av en allvarlig kris. Under det brittiska ordförandeskapets ledning kom EU:s medlemsstater därför att utarbeta och enas om ett särskilt sektorsövergripande kriskoordineringsarrangemang benämnt *EU Crisis Coordination Arrangements* (EU-CCA). EU-CCA, vanligen endast benämnt CCA, togs i bruk vid halvårskiftet 2006, dock utan att alla detaljer kring arrangemanget var lösta. EU-CCA har sedan dess endast aktiverats och i begränsad omfattning prövats i övningssammanhang. EU-CCA är 2008 fortfarande att betrakta som ett europeiskt krishanteringsarrangemang under uppbyggnad.

1.2 Syfte

Syftet med denna mindre studie är att beskriva och förklara EU-CCA:s roll i EU:s krisberedskapsarbete och arrangemangets *specifika* konsekvenser för myndigheterna i det svenska krishanteringssystemet. Med specifika konsekvenser avses här endast förändringar som direkt uppstår till följd av EU-CCA. Fokus ligger vidare på myndigheter utanför Regeringskansliet och de förslag till förändringar som framkommit efter EU-CCA:s tillkomst 2006 samt hur EU-CCA kan tänkas utvecklas under den närmaste framtiden. Viktigt att uppmärksamma är dock att EU-CCA:s koppling till det svenska nationella krishanteringssystemet även berör ett antal allmänna problem i systemet. Dessa ligger emellertid utanför denna studies syfte såsom det i ett inledande skede formulerats i samråd med KBM.

1.3 Underlag

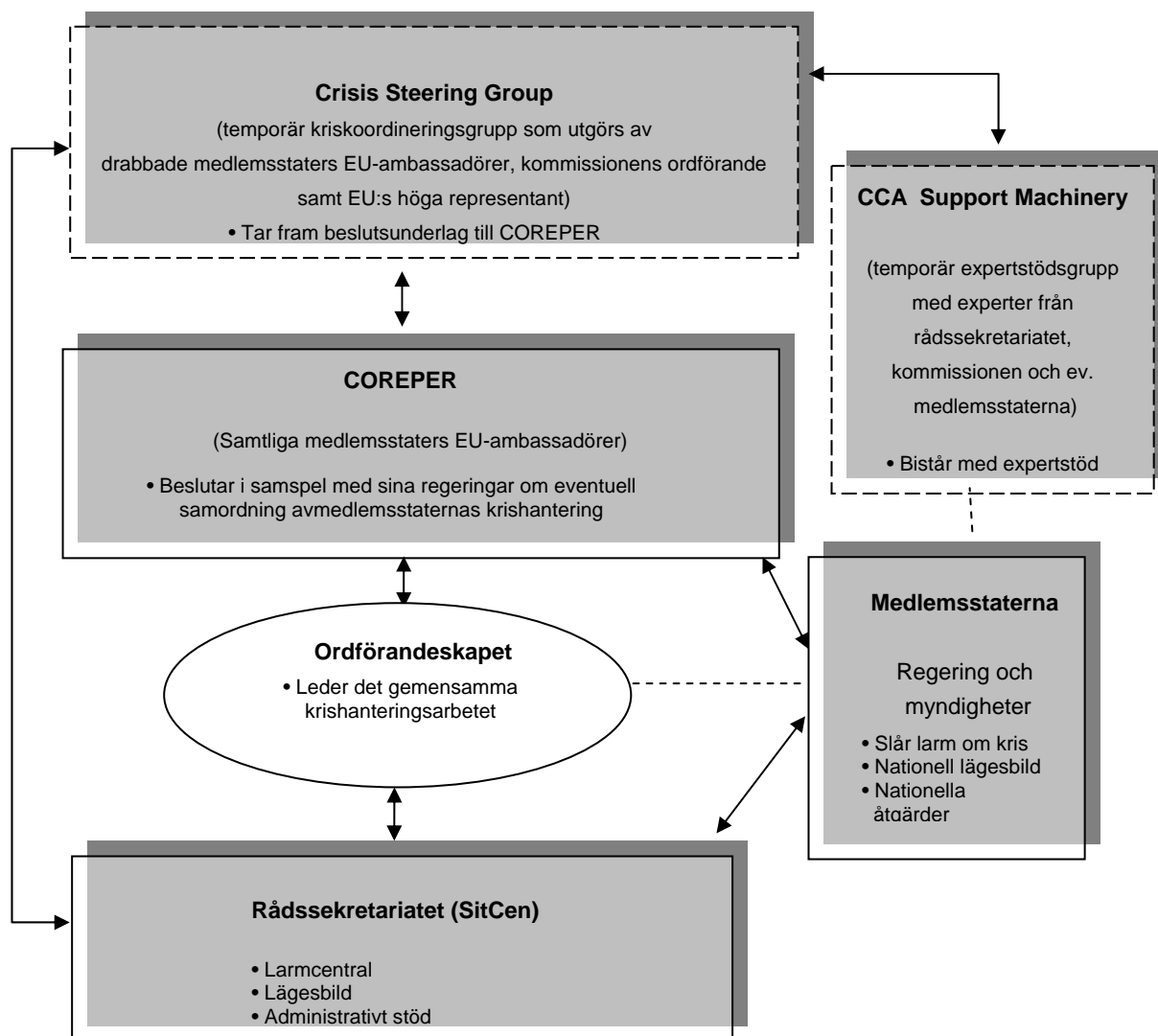
Studien baseras på en mer omfattande rapport [*EU:s kriskoordineringsarrangemang (EU-CCA) ur ett svenskt perspektiv*] och bör betraktas som en uppdatering av denna rapport. Därutöver baseras studiens beskrivning av EU-CCA:s funktionssätt och uppbyggnad på den senaste uppdateringen av EU:s "Manual on EU emergency and crisis coordination" [Council of the European Union, 10579/08 Limite]. Studiens diskussion om de övningar som genomförts inom ramen för EU-CCA baseras på icke-offentliga dokument från Försvarsdepartementet, intervjuer samt officiella EU-dokument [Council of the European Union, 14650/1/07 Limite; Council of the European Union, 14703/06 Limite]. Studiens diskussioner om EU-CCA:s konsekvenser för svenska myndigheter baseras till stor del på intervjuer med representanter för kansliet för krishantering vid Statsrådsberedningen, Försvarsdepartementet samt Statsrådsberedningens EU-samordning.¹

¹ Se källförteckningen för fullständiga referenser.

2. Utgångspunkter och uppbyggnad

2.1 EU-CCA:s grundläggande syfte och principer

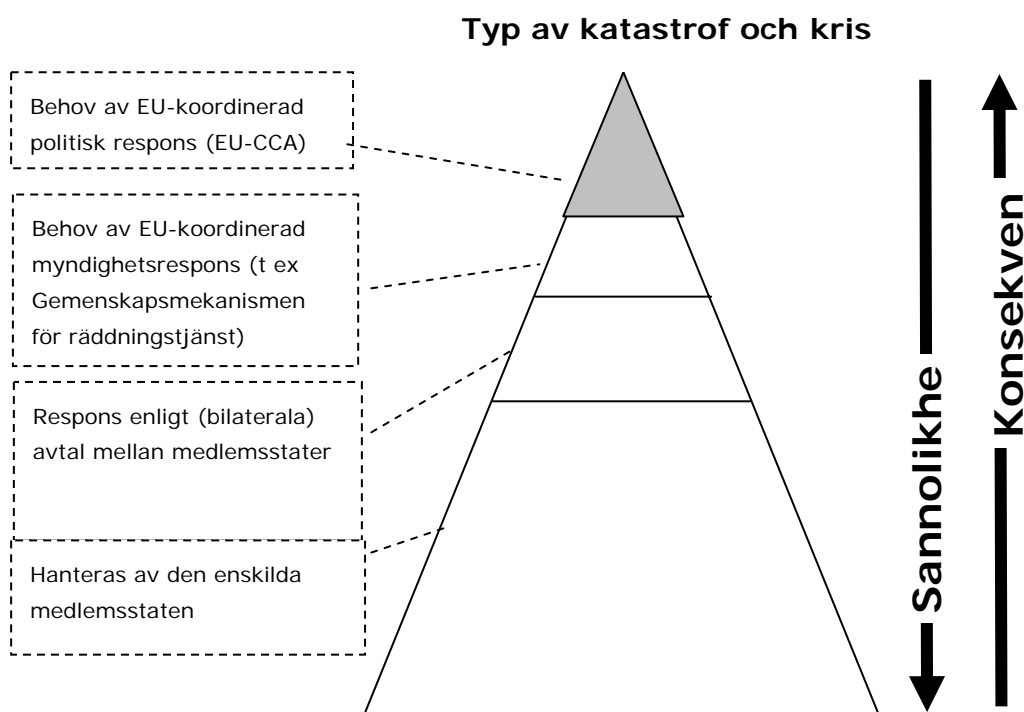
EU-CCA är ett helt *mellanstatligt* krishanteringsarrangemang för frivillig samordning mellan EU:s medlemsstater vid storskaliga samhällsliga kriser och katastrofer, t.ex. en pandemi. Det övergripande syftet med EU-CCA är att reglera och förstärka unionens förmåga till krishantering på *hög politisk nivå* genom att vid en kris på ad hoc basis tillföra unionens beslutsprocess en särskild kriskoordineringsgrupp. Denna kriskoordineringsgrupp benämns *Crisis Steering Group* och är knuten till och beslutsmässigt underställd Coreper (de ständiga representanternas kommitté) i EU:s ministerråd. Coreper utgörs av medlemsstaternas EU-ambassadörer i Bryssel och är beslutsnivån närmast ministernivån. Beslut som vid en kris fattas av Coreper inom ramen för EU-CCA skall formellt så snart som möjligt därefter fastställas av EU:s ministerrådskonstellation för allmänna frågor och yttre förbindelser.



Figur 1. EU-CCA:s uppbyggnad och funktion.

Crisis Steering Group är tänkt att snabbt kunna sammankallas vid en kris för att underlätta en gemensam lägesuppfattning och vid behov också en frivillig koordinering av medlemsstaternas nationella krishantering och eventuella EU-institutioners och organs krishanteringsåtgärder. Koordinering av nationella krishanteringsåtgärder kan t.ex. vara gemensamma råd till allmänheten vid en pandemi eller införande av en flygförbudszone över europeiskt luftrum efter en serie flygrelaterade terrorattentat. Genom att främja en gemensam lägesuppfattning och koordinering av krishanteringsåtgärder förväntas medlemsstaterna kunna stärka unionens kollektiva förmåga att hantera konsekvenserna av en kris. Crisis Steering Group är tänkt att aktiveras vid katastrofer och kriser innanför eller utanför unionen som direkt berör ett flertal medlemsstater eller när flera medlemsstaters intressen berörs samtidigt som någon av EU:s institutioner eller organ har ansvar för att hantera situationen. Krisen måste dessutom vara av så allvarlig karaktär att den inte bara kan hanteras på myndighetsnivå, utan även kräver att den högsta politiska ledningen i medlemsstaterna tar del i hanteringen av krisen. Crisis Steering Group skall med andra ord endast aktiveras i mycket sällsynta och extrema "EU-kriser".

EU-CCA är såväl pelar- som sektorsövergripande men innebär ingen förändring av beslutsmakten inom EU:s institutioner eller mellan EU och dess medlemsstater, utan bygger på de rådande fördragen och principen att medlemsstaterna har ansvar för den egna krishanteringen samtidigt som medlemsstaterna vid behov skall kunna ge ömsesidigt stöd i en anda av solidaritet. Crisis Steering Group är med andra ord inget ledningsorgan med särskilda överstatliga beslutsbefogenheter. Andra principer som EU-CCA uttryckligen skall bygga på är bland annat att så långt som möjligt utnyttja redan existerande strukturer och procedurer, utgår från en gemensam terminologi, eftersträva generellt gångbara lösningar och utgå från befintliga vardagsrutiner samt att eftersträva sektorsöverskridande lösningar och sammanlänka olika informationskällor.



Figur 2. Illustration av olika typer av kriser och deras hantering ur ett EU-perspektiv. Fritt efter en illustration av österrikiska ordförandeskapet (PowerPoint presentation 2006-04-20).

2.1.1 Crisis Steering Group

Syftet med Crisis Steering Group har i stort omnämnts ovan. Det mer precisa och uttalade syftet med gruppen är dock att vid en kris mycket snabbt (ett fåtal timmar efter ett larm) kunna samlas för att 1) bedöma situationen och göra en första utvärdering av vad EU bör vidta för samlade åtgärder på ett övergripande plan, 2) säkerställa att man inom EU har en

gemensam bild av krisen som kan ligga till grund för ett gemensamt agerande samt hålla Coreper informerad om händelseutvecklingen, 3) ge råd till medlemsstater om hur man som enskild medlemsstat bör agera för att EU skall kunna agera samlat i frågor där kompetens och befogenheter är nationella, 4) ta fram möjliga handlingsalternativ för ett gemensamt EU-agerande och rapportera dessa till Coreper, 5) säkerställa att Coreper:s beslut verkställs, 6) att fungera som en kommunikationskanal genom vilken drabbade medlemsstater kan framföra särskilda behov som inte kan hanteras av redan existerande mekanismer och strukturer inom EU, 7) säkerställa så långt som möjligt att en gemensam kommunikationsstrategi gentemot media tas fram och följs av medlemsstaterna samt 8) ge uppdrag till och inrikta arbetet för en eventuell expertstödsfunktion (CCA Support Machinery) som kan komma att understödja Crisis Steering Group (se nedan).

För att inte förlora dyrbar tid vid en kris skall representanterna i Crisis Steering Group utgöras av personer som är stationerade i Bryssel. Gruppen skall utgöras av representanter på hög nivå från ordförandeskapet, rådssekretariatet, kommissionen samt medlemsstater som är direkt drabbade av katastrofen. Ordförandeskapet är också ordförande för Crisis Steering Group. I fallet med medlemsstaterna och ordförandeskapet representeras dessa av EU-ambassadören eller dennes ersättare. Kommissionen representeras av dess generalsekreterare eller dennes ersättare och rådssekretariatet av den höga representanten (SG/HR) eller dennes ersättare. Varje representant får åtföljas av assisterande personal. Hur många anges i samband med sammankallandet av Crisis Steering Group.

Crisis Steering Group kommer att erhålla administrativt stöd från rådssekretariatet. Vid behov, beroende på krisens natur, kan den nämnda sammansättningen av Crisis Steering Group utökas med (ytterligare) representanter från rådssekretariatet (t.ex. antiterrorismkoordinatören vid en terrorismrelaterad kris), kommissionen, (t.ex. hälsokommissionären vid en kris med betydelse för folkhälsan), SitCen (Situation Centre) och MIC (Monitoring and Information Centre) samt en eller flera EU-organ (t.ex. Europol, European Police Office).

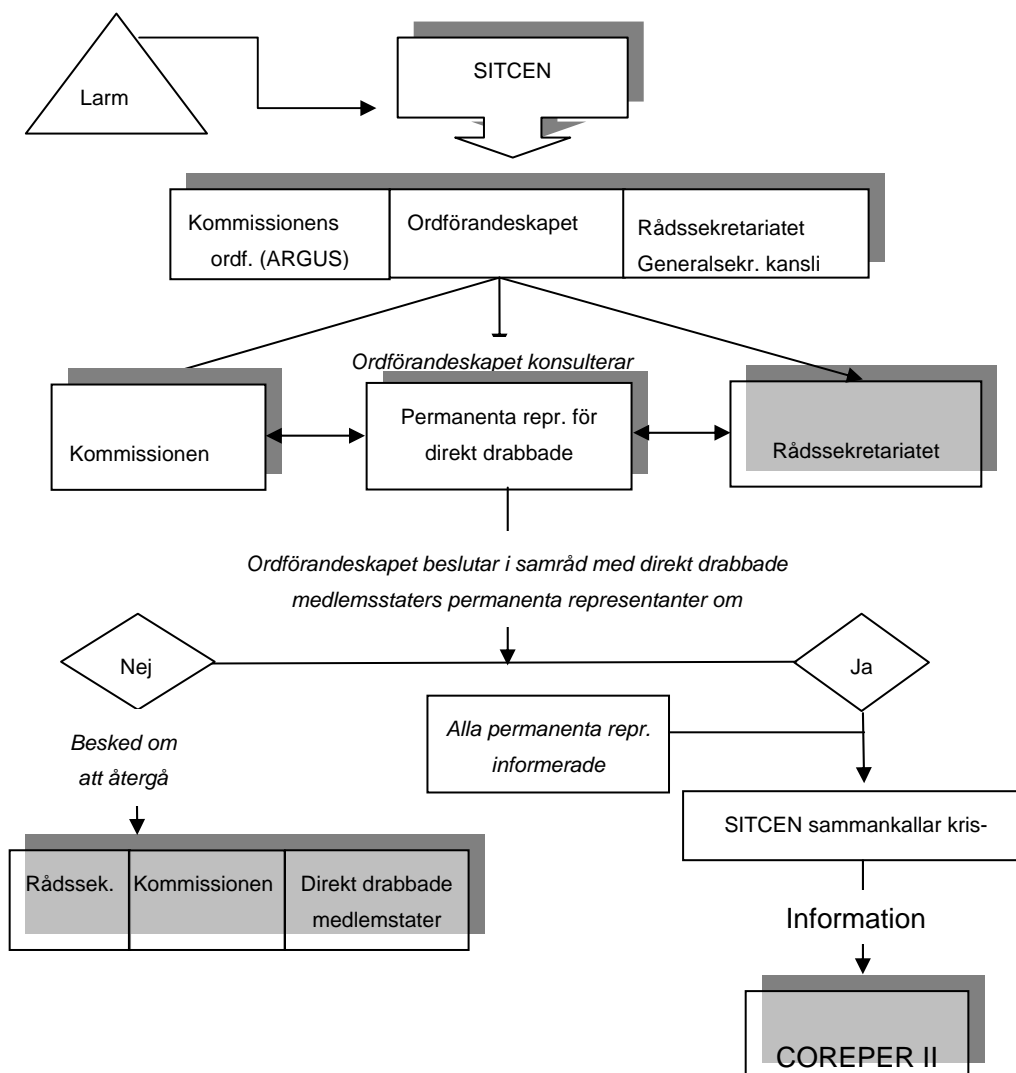
2.1.2 CCA Support Machinery

Crisis Steering Group understöds i sin tur av en ad hoc grupp av tjänstemän med för krisen relevant expertkunskap. Denna stödfunktion som benämns "CCA Support Machinery" (eller "Ad-hoc Support Machinery") skall samla in information, ta fram en gemensam lägesbild och identifiera problem och behov som skall ligga till grund för de bedömningar som Crisis Steering Group har att göra. Expertstödfunktionen har ingen egen beslutsmyndighet. Stödfunktionens experter avses komma från rådssekretariatet, kommissionen och om möjligt från medlemsstaterna. Permanenta medlemmar utgörs av chefen för SitCen, chefen för rådets informationskontor (Council's Press Office), den höge representantens talesperson och kommissionens utsedda talesperson samt en representant för ARGUS, d.v.s EU:s sektorsövergripande funktion för ett flertal av unionens larm- och

varningssystem. Vid behov tillförs funktionen olika ämnesexperter från EU:s myndigheter, medlemsstaterna och annan saksakexpertis.

2.1.3 Procedurer för alarmering och aktivering av Crisis Steering Group

Alarmering och aktivering av EU-CCA och Crisis Steering Group sker genom att en medlemsstat eller ett EU-organ som har information om en inträffad eller potentiell kris via ett särskilt larmtelefonnummer informerar SitCen, dvs. EU:s underrättelse- och bevakningscentra, om situationen. SitCen förmedlar i sin tur vidare informationen om krissituationen till ordförandeskapet (till vakthavande tjänstemannen vid dess permanenta representation), rådssekretariatet (chefen för generalsekreteraren och ställföreträdande generalsekreterarens kontor) samt kommissionen (vakthavande tjänsteman vid ARGUS).



Figur 3. Illustration av procedurerna för alarmering och aktivering av EU-CCA:s kriskoordineringsgrupp.

När ordförandeskapets permanenta representation blivit informerad om situationen tar dess personal kontakt med och inleder överläggningar med rådssekretariatet (generalsekreteraren, ställföreträdande generalsekreterare eller utsedd ersättare), kommissionen (generalsekreteraren eller ersättare) samt med direkt drabbade medlemsstaters permanenta representationer för att bedöma huruvida en faktisk eller potentiell kris föreligger som rättfärdigar att Crisis Steering Group sammankallas. Om ordförandeskapet beslutar att *inte* sammankalla Crisis Steering Group så skall ordförandeskapet låta meddela detta till rådssekretariatet, kommissionen och konsulterade medlemsstater. Om ordförandeskapet beslutar att sammankalla Crisis Steering Group så skall berörda parter omedelbart informeras om detta, d.v.s. rådssekretariatet, kommissionen och

medlemsstaterna (se figur ovan). SitCen ansvarar för att sammankalla Crisis Steering Group till ett första möte genom att meddela vakthavande tjänstemän vid de berörda medlemsstaternas permanenta representation om plats och tid för mötet. De vakthavande tjänstemännen utgör också kontaktpunkt om Crisis Steering Group behöver begära in mer omfattande information från de berörda medlemsstaterna. Ordförandeskapet sammankallar Coreper till ett extramöte när man anser att Crisis Steering Group skapat sig en tillfredställande bild av krissituationen och utarbetat handlingsalternativ som Coreper kan ta ställning till.

2.1.4 Manual

För att manifestera EU-CCA:s strukturer och procedurer har en manual över EU:s katastrof- och kriskoordinering ("Manual on EU Emergency and Crisis Coordination") arbetats fram. Manualen, som är ett så kallat "living document", innehåller information om EU-CCA:s bakgrund, legala grunder och styrande principer samt dess procedurer för Crisis Steering Group's aktivering och sammansättning m.m. Manualen innehåller också en överblick över EU:s övriga civila katastrof- och krishanteringsstrukturer samt olika medlemsstaters, EU:s och internationella organisationers kontaktpunkter vid en gränsöverskridande kris. Dessa kontaktpunkter avser dock inte EU-CCA, utan berör kriser där EU-CCA inte aktiveras eller som inte täcks av existerande (bi- eller multilaterala) arrangemang, men där internationellt samarbete kan bli nödvändigt. Den senaste uppdateringen av manualen är från juni 2008 och som svensk kontaktpunkt anges Statsrådsberedningens enhet för beredskap och analys (EBA) som nu ersatts av kansliet för krishantering (nedan kallat krishanteringskansliet).

3. Övningar och förslag till förändringar

EU-CCA har övats två gånger sedan dess tillkomst. Första gången var i slutet av oktober 2006. Syftet med denna halvdagarsövning var främst att testa EU-CCA:s uppstartsrutiner, verifiera EU-CCA:s förmåga att snabbt ta sig an en krissituation, verifiera rådssekretariatets och kommissionens förmåga att understödja EU-CCA samt att rent allmänt hitta brister och luckor i EU-CCA-konceptet. Övningen baserades på ett scenario som bestod i att fyra medlemsstater samtidigt utsattes för terroristattentat liknande de i USA i september 2001. En grundläggande svaghet med övningen var att den saknade ett överraskningsmoment och att Coreper aldrig aktiverades under övningen, utan endast Crisis Steering Group. Därmed prövades aldrig heller samspelet mellan Crisis Steering Group och Coreper eller Coreper:s förmåga att snabbt fatta beslut i en akut krissituation.

I utvärderingen av övningen bedömdes EU-CCA i dess helhet vara ett fungerande koncept för krishantering på hög politisk nivå inom EU. En del problem och svagheter uppdagades dock. För det första visade det sig att kunskapen om EU-CCA i många fall var mycket bristfällig bland berörda krishanteringsaktörer i medlemsstaterna. För det andra att samordningen och kommunikationen mellan rådssekretariatet och kommissionen var bristfällig och behövde förbättras. För det tredje framkom det att EU:s information till media behöver bli bättre, inte minst då samordningen av informationen. Bland annat fördes det fram kritik mot att kommissionen under övningen gick ut med ett eget pressmeddelande trots att ett av de grundläggande syftena med EU-CCA är att kommissionen skall samordna sin information till media med medlemsstaterna. För det fjärde framkom att det omfattande bruket av SMS för kommunikation skapade vissa tekniska problem. Information som gick ut via SMS var heller inte tillräckligt tydlig för att man från mottagarens sida skulle veta om man skulle agera på SMS eller om det endast handlade om information. Förvirringen var dock av allt att döma till stor del av övningsteknisk natur, d.v.s. en konsekvens av hur man genomförde övningen och inte primärt en följd av brister i själva EU-CCA-konceptet.

I mitten av september 2007 genomfördes den andra övningen av EU-CCA. Denna övning var mer ingående och sträckte sig över två dagar. Övningen baserades på ett scenario där sex medlemsstater mer eller mindre samtidigt utsattes för terroristattentat med biologiska vapen. En grundläggande svaghet med övningen vara att det likt den tidigare övningen saknades ett överraskningsmoment genom att övningen och dess scenario var känd i förväg för de berörda aktörerna. Inte heller den här gången innebar övningen en problematisering av vilka medlemsstater som var drabbade av krisen och därför borde ta plats i Crisis Steering Group. Till skillnad från den första övningen aktiverades denna gång både Crisis Steering Group och Coreper. Coreper kom således att öva sig i att överväga och besluta mellan olika handlingsalternativ för hur EU gemensamt skulle hantera den rådande krissituationen. Vid övningen lät också några av de drabbade medlemstaterna nationella sakkunniga ta plats i "CCA Support Machinery

group" för att hjälpa dem i arbetet med att ta fram en gemensam lägesbild och att ge tekniska rekommendationer till Crisis Steering Group.

I utvärderingen av övningen som presenterades i slutet av 2007 konstateras det att samarbetet löpte bättre denna gång än vid den förra övningen, inte minst gällde det samordningen av kommunikationen gentemot media. Samtidigt kvarstod emellertid vissa oklarheter i arbetsfördelningen mellan CCA Support Machinery, Crisis Steering Group samt Coreper. Det föreslogs därför bland annat att det för framtiden utvecklas en särskild beslutsmodell för det underlag som stödgruppen överlämnar till Crisis Steering Group och att denna beslutsmodell omfattar konkreta handlingsalternativ som Coreper har att ta ställning till. Det föreslogs också att de tekniska mötesfaciliteterna för Crisis Steering Group och CCA Support Machinery förbättrades. Förutsättningarna för att utbyta känslig och hemligstämplad information mellan medlemsstaternas ständiga representationer i Bryssel, kommissionen och rådssekretariatet (SitCen) ansågs också behöva förbättras. Även vissa utsedda centrala krishanteringsmyndigheter i medlemsstaterna ansågs behöva inbegripas i ett sådant system för säkert utbyte av känslig och hemlig information.

Vid övningen introducerades en säker EU-CCA-hemsida där information om krisen presenterades och där medlemsstaterna och EU:s institutioner kunde utbyta information som ett komplement och stöd till informationsutbytet i CCA Support Machinery och Crisis Steering Group. Hemsidan kan ses som början till en europeisk variant av det svenska WIS (webbaserat informationssystem) som utvecklats och administreras av KBM för att främja en gemensam lägesuppfattning i en krissituation. Denna EU-CCA-hemsida föreslås utgöra en del av det framtida CCA-konceptet. Hemsidan föreslogs också länkas till kommissionens webbportal för EU:s sektorsövergripande varnings- och informationssystem, ARGUS. Därigenom skulle rådets och kommissionens kommunikationssystem på krisberedskapsområdet bättre kunna knytas samman och komplettera varandra vid en samlad krishanteringsinsats inom unionen. Ett ytterligare viktigt förslag till framtida förändringar av EU-CCA-konceptet som framfördes i utvärderingen av övningen var att EU-CCA bör kunna inta stabsläge i avvaktan på att ordförandeskapet fattar beslut om att formellt aktivera EU-CCA. I det aktuella beredskapsläget skall medlemmarna i "CCA Support Machinery group" kunna sammankallas och med ordförandeskapets godkännande skall rådssekretariatet (SitCen) också kunna aktivera EU-CCA:s hemsida för att snabbare nå ut med information om den potentiella/aktuella krisen bland alla medlemsstater och inom kommissionen.

Hur de nämnda förändringsförslagen kommer att påverka de ovan beskrivna rutinerna och procedurerna för EU-CCA återstår att se eftersom förslagen är under beredning när detta beskrivs första hälften av 2008. Men om medlemsstaterna väljer att gå vidare med ett fördjupat samarbete kring CCA är det troligt att förslagen realiserar i någon form, inte minst vad gäller ett särskilt stabsläge och en säker hemsida för EU-CCA, som i framtiden kan utvecklas till att bli ett mer avancerat webbaserat informationssystem för en gemensam europeisk lägesbild. I sammanhanget kommer SitCen troligen få

en tydligare roll som europeisk lägesbildscentral med ansvar för att administrera en sådan hemsida eller informationssystem och att vid en kris understödja arbetet med att få fram en gemensam europeisk lägesbild. SitCen:s huvuduppgift idag är att, med stöd av EU:s satellitcentra (SatCen) vara EU:s gemensamma organ för insamling och bearbetning av underrättelseinformation rörande säkerhetspolitiska kriser och konflikter, till stöd för EU:s militära insatser.

När det gäller EU-CCA:s framtida övningsverksamhet så har medlemsstaterna redan kommit överens om att varje höst-ordförandeskap skall genomföra någon form av scenariobaserad övning som inbegriper Coreper och medlemsstaterna. Frankrike har t.ex. deklarerat att man under sitt ordförandeskap hösten 2008 kommer att genomföra en övning med EU-CCA som baseras på ett scenario om en klimatkatastrof där stormar leder till översvämningar som i sin tur leder till möjlig kemisk gränsöverskridande katastrof. Enligt vissa uppgifter riktar Frankrike in övningen mot att medlemsstaterna på basis av övningen skall söka utarbeta någon form av checklista över mer konkreta åtgärder som bör vidtas av medlemsstaterna när man gemensamt inom EU via CCA skall söka hantera en kris. En CCA-övning är också inplanerad under det svenska ordförandeskapet hösten 2009. Statsrådsberedningens krishanteringskansli har inlett arbetet med övningen. Men övningsverksamheten för EU-CCA kommer utöver nämnda ordförandeskapsövningar även att inbegripa mer begränsade övningar med berörda personer inom rådssekretariatet, kommissionen och med kontaktpersonerna vid medlemsstaternas ständiga representationer.

3.1 Övning av EU-CCA under det svenska ordförandeskapet 2009

Statsrådsberedningens krishanteringskansli har sedan våren 2008 ansvar för Regeringskansliets övningsverksamhet, inklusive den svenska CCA-övningen. Som framgått ovan har arbetet med övningen redan påbörjats. Nedan presenteras emellertid några kommentarer rörande övningens utgångspunkter och förutsättningar för att så långt möjligt skapa inblick i vilka frågor som behandlas eller kanske borde behandlas inom ramen för det pågående arbetet. Några detaljerade uppgifter kan emellertid inte presenteras i detta skede. Sådan information torde emellertid framöver kunna erhållas genom direktkontakt med krishanteringskansliet.

Vid en övning av EU-CCA under det svenska ordförandeskapet 2009 bör man från svensk sida givetvis ta tillvara tidigare vunna övningserfarenheter och föra in dessa i övningsupplägget. Det är också viktigt att i mycket god tid lansera övningen bland medlemsstaterna och att offensivt söka motivera så många medlemsstater som möjligt att aktivt delta i den. Övningen under det svenska ordförandeskapet bör förslagsvis, med reservation för utfallet av genomförda övningar dessförinnan, bland annat fokusera på följande:

- Övningen bör i betydligt högre grad än tidigare utgå från att det inledningsvis är oklart hur många medlemsstater som är drabbade, eller mycket snabbt kommer att drabbas, av själva krisen. Den aspekten av lägesuppfattningsproblematiken bör övas bättre än vad som hittills

gjorts. Ett scenario baserat på en pandemi bör emellertid undvikas eftersom det torde finnas en utbredd "trötthet" bland EU:s medlemsstater för att öva denna form av kris.

- Övningen bör inte enbart fokusera på att komma fram till gemensamma europeiska beslut inom Crisis Steering Group/Coreper utan även på mekanismer för gemensam uppföljning av hur beslut efterlevs och verkställs av berörda medlemsstater på nationell nivå. Det är med andra ord lika viktigt att övningen fokuserar på kontroll av gemensamma besluts verkställighet, som det är att övningen fokuserar på förmågan att snabbt kunna fatta gemensamma beslut inom EU.
- Övningen bör aktivt inbegripa aktörer på så många systemnivåer som möjligt och inte minst bör övningen inbegripa olika former av direktkontakter mellan berörda medlemsstaters centrala krisberedskapsmyndigheter. Givetvis är det i flera avseenden problematiskt att öva så pass många aktörer på olika nivåer. Men eftersom EU-CCA med dess kriskoordinering på hög politisk nivå utgör den högsta nivån i systemet så måste denna nivå samövas med underliggande nivåer för att en helhetsbild av systemets funktionalitet skall kunna fås. Hittills har fokus av naturliga skäl legat på de allra högsta systemnivåerna.
- Övningen bör så långt möjligt beakta vilken roll Lissabonfördragets introducering av en särskild "utrikestjänst" och en ny funktion som hög representant för unionen kan spela vid en aktivering av EU-CCA. Detta är särskilt viktigt med tanke på att gemensamma uttalanden och kommunikation mot tredje land kan bli viktiga i den gemensamma krishanteringen. Resonemanget förutsätter emellertid att Lissabonfördraget trätt i kraft vid tidpunkten för det svenska ordförandeskapet, vilket dock i dagsläget förefaller mycket tveksamt.

4. EU-CCA:s framtid

Hur ser då EU-CCA:s framtid ut? Utvecklingen av EU:s krisberedskapsarbete har historiskt visat sig vara ytterst händelsestyrd och reaktiv, d.v.s. unionen har breddat eller fördjupat sitt krisberedskapsarbete främst i kölvattnet av en kris. Denna utveckling kommer av allt att döma att bestå i framtiden och även styra EU-CCA:s framtid. Därtill kommer osäkerheten kring den för tillfället avstannade ratificeringsprocessen rörande Lissabonfördraget och kring de därmed avstannade slutförhandlingarna om i sammanhanget viktiga fördragsartiklar. Innan osäkerheten kring Lissabonfördragets framtid skingrats är det heller inte rimligt att förvänta sig några betydelsefulla förändringar av EU-CCA. Mot bakgrund av detta konstaterande skall emellertid ett försök göras att presentera tre mer eller mindre möjliga utvecklingsvägar för arrangemanget i en mer nära och avlägsen framtid.

Scenario 1: "EU-CCA stannar i växten"

I detta scenario handlar det om att EU-CCA aldrig riktigt lyckas etablera sig som en krishanteringsstruktur med ett tydligt mervärde för flertalet av unionens medlemsstater och deras nationella krishanteringssystem. Detta scenario kan tänkas uppstå om uppföljningen av Lissabonfördraget och utvecklingen i övrigt inte leder till att EU-CCA i framtiden får en tydlig och stark organisatorisk plattform samt företrädare inom rådet som är beredda att tydligt driva EU-CCA:s intressen till "vardags" och förvalta och utveckla arrangemanget övningsmässigt och dess tekniska infrastruktur. Hit hör inte minst att utarbeta meningsfulla övningsscenarier som kan stimulera alla medlemsstater att engagera sig övningsverksamheten. Idag ägs frågan om EU-CCA på ett otydligt sätt av Coreper samt det roterande ordförändskapet. Det aktuella scenariot förutsätter också att Crisis Steering Group inte kommer att aktiveras vid någon större kris som eventuellt drabbar unionen samt därvid visar sig tillföra medlemsstaterna ett specifikt mervärde. Med andra ord riskerar medlemsstaternas intresse för EU-CCA avta eftersom man har svårt att se mervärdet med arrangemanget. EU-CCA blir i det fallet en trött "papperstiger" som främst tjänar som symbol för europeisk solidaritet och integration. EU-CCA kommer då bara "dammas av" med viss regelbundenhet för att övas halvhjärtat i mindre skala.

Scenario 2: "EU-CCA växer sig starkare"

I detta scenario handlar det om att EU-CCA över tiden utvecklas till en etablerad krishanteringsstruktur som integreras med medlemsstaternas nationella krishanteringssystem. Scenariot kan tänkas uppstå om EU-CCA får några tongivande medlemsstater som sina beskyddare, vilka över tiden konstant trycker på betydelsen av att öva EU-CCA och att utveckla arrangemanget i olika avseenden i takt med de erfarenheter som görs vid övningarna. Förslag till förbättringar, som ovan redovisas, i form av t.ex. mer avancerade gemensamma tekniska stödsystem för lägesuppfattning kan då komma att realiseras löpande. Denna utveckling leder till starkare kopplingar mellan medlemsstaternas nationella krishanteringssystem, rådssekretariatet och kommissionen. Scenariots sannolikhet ökar om EU-CCA kopplas till förverkligande av en rådskommitté för inre säkerhet (artikel

71-kommittén) i enlighet med Lissabonfördraget. I det för tillfället stoppade Lissabonfördraget föreslås nämligen inrättandet av en ständig kommitté för inre säkerhet. Kommitténs inriktning och mandat är inte färdigförhandlade, men i diskussionerna har det nämnts att kommittén borde få ansvar för skydd och beredskapsfrågor och att förvalta och utveckla EU-CCA. Om så sker får EU-CCA en tydlig ägare och organisatorisk plattform. Härigenom kan övningsverksamhet och övrig verksamhetsutveckling, med hjälp av vissa tongivande medlemsstater, drivas framåt. En fara i sammanhanget är förstås om frågor rörande krishantering och skydd och beredskap inklusive EU-CCA hamnar i skuggan av nämnda kommittés "centrala" frågor så som polissamarbete m.m. och därmed riskerar att ägnas begränsat intresse i kommitténs arbete. Förutsatt att så inte sker kan emellertid EU-CCA över tiden komma att utvecklas till och av medlemsstaterna betraktas som en stabil krishanteringsstruktur på EU-nivå som naturligt kan kopplas till det egna nationella krishanteringssystemet. Scenariots sannolikhet ökar ytterligare om EU och övriga världen drabbas av allt fler storskaliga nationellt gränsöverskridande kriser och katastrofer, t.ex. på grund av klimatförändringar, som bidrar till att hålla krishanteringsfrågorna i fokus för medlemsstaterna.

Scenario 3: "EU-CCA växer till att bli ett "säkerhetsråd"

I detta mer långsiktiga scenario handlar det om att EU-CCA på sikt försvinner i sin nuvarande form men blir en viktig del i ett allt mer integrerat säkerhetstänkande inom EU. Scenariot kan främst tänkas uppstå om den i Lissabonfördraget föreslagna ständiga rådskommittén för inre säkerhet² ges operativa befogenheter och representation på hög nivå som delvis överlappar EU-CCA:s roll och därmed på sikt kommer att ersätta arrangemanget för att inte skapa dubbla strukturer inom kommitténs ansvarsområde (inklusive skydd och beredskapsfrågor). Som en konsekvens av detta är det möjligt att EU-CCA:s Crisis Steering Group får ansvar för att hantera akutskedet i hastigt uppkomna kriser för att så snart som möjligt lämna över krishanteringsansvaret till kommittén för inre säkerhet. På sikt skulle även den akuta krishanteringsfunktionen sannolikt komma att tas om hand av kommittén för inre säkerhet. Denna allt starkare krishanteringsfunktion för kommittén för inre säkerhet skulle krympa EU-CCA:s sektorsövergripande funktion då många potentiella kriser skulle falla inom kommitténs ansvarsområde och i första hand hanteras av densamma. Potentiella aktiveringstillfällen för Crisis Steering Group skulle med andra ord minska. Samtidigt kommer det i framtiden bli allt svårare att hålla isär de allt mer integrerade inre och yttre hoten mot unionen och därför uppkommer underhand sannolikt krav på en omfattande dialog och samordning mellan kommittén för inre säkerhet och den existerande kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP). Att inom EU organisatoriskt särskilja frågor rörande unionens inre och yttre säkerhet genom separata kommittéer för inre respektive yttre säkerhet (KUSP) är därför inte en hållbar praktisk lösning. På sikt är det därför troligt att dessa båda kommittéer slås samman till någon form av heltäckande

² Europeiska unionens officiella tidning nr C 115, 09/05/2008, avdelning V "Ett område med frihet, rättvisa och säkerhet", kapitel I "Allmänna bestämmelser", artikel 71.

"säkerhetskommitté" för EU med både strategiska och operativa samordningsbefogenheter. Denna säkerhetskommitté, med ett antal olika underkommittéer, skulle troligen också få ansvar för att både strategiskt och operativt samordningsmässigt hantera alla former av storskaliga och allvarliga civila och militära kriser innanför och utanför unionens gränser. I denna process som tar sikte på att skapa en heltäckande "säkerhetskommitté" för EU skulle EU-CCA troligen upphöra i sin nuvarande form. EU-CCA:s sektorsöverskridande krishanteringsfunktion på hög politisk nivå, som vid det här laget skulle vara underminerad av de operativa befogenheterna hos kommittén för inre säkerhet, skulle då av praktiska orsaker föras över till "säkerhetskommittén". EU-CCA:s Crisis Steering Group skulle därvid i mer eller mindre modifierad form bilda "säkerhetskommitténs" högsta "säkerhetsråd".

5. Konsekvenser för det svenska krishanteringssystemet

Vad för konsekvenser får inrättandet av EU-CCA för det svenska krishanteringssystemet och dess aktörer i fråga om problem och möjligheter? Att ge några klara svar på den frågan innan kriskoordineringsarrangemanget är mer färdigutvecklat och mer grundligt prövat vid övningar eller vid faktiska kriser, är förstås vanskligt. Nedan skall dock några potentiella problem och möjligheter med EU-CCA ur ett svenskt perspektiv lyftas fram.

5.1 Mervärden för svensk krishantering

När det gäller frågan om mervärde kan EU-CCA inte antas tillföra något mervärde mer *generellt* för Sverige och det svenska krishanteringssystemet vid flertalet kriser som normalt kan antas drabba landet, d.v.s. regionalt begränsade stormar och översvämningar och deras följdverkningar. Detta eftersom EU-CCA endast är tänkt att aktiveras vid extremt sällsynta gränsöverskridande europeiska kriser. Mervärdet med EU-CCA är med andra ord koncentrerat till extremfallen även i ett krishanteringsperspektiv. Men samtidigt är syftet med EU-CCA att just utgöra ett komplement till andra existerande strukturer som t.ex. EU:s gemenskapsmekanism för räddningstjänst. Vidare är mervärdet med EU-CCA koncentrerat till akut uppkomna kriser och inte till så kallade "krypande" kriser, dvs. kriser som utvecklas långsamt över en längre tidsperiod. Denna typ av kriser kan till merparten antas hanteras inom ramen för EU:s normala beslutsstrukturer och procedurer.

I de fall EU-CCA aktiveras kan arrangemangets mervärde för Sverige främst bestå i att det finns färdiga strukturer och procedurer för mellanstatlig koordinering, d.v.s. för att hantera gränsöverskridande kriser som kräver samordning mellan ett flertal stater vad gäller information gentemot massmedia och allmänheten eller vad gäller konkreta krishanteringsåtgärder samt i att de egna svenska krisberedskapsfunktionerna kompletteras med EU:s och övriga tjugosex medlemsstaters nationella beredskapsfunktioner. Möjligheterna till en bättre förvarning i samband med en europeisk kris ökar därmed för svensk del. På motsvarande sätt ökar möjligheterna till en bättre och mer mångfacetterad lägesbild om väl en kris eller katastrof inträffar. Inte minst ökar möjligheterna för en bättre lägesbild med ett övergripande europeiskt och svenskt samhällsperspektiv. Slutligen tillför EU-CCA ett mervärde genom att erbjuda ett politiskt forum för att snabbt kunna föra fram särskilda förfrågningar, hjälp och stöd som inte kan hanteras inom ramarna för redan existerande strukturer såsom EU:s gemenskapsmekanism för räddningstjänst, det konsulära samarbetet inom EU eller bilaterala överenskommelser mellan unionens medlemsstater.

5.2 Krav på Regeringskansliet

Inrättandet av EU-CCA i EU ställer vissa krav på regeringen och Regeringskansliets förmåga till omvärldsanalys och snabbt beslutsfattande.

Beslut som regeringen med stöd av Regeringskansliet behöver kunna fatta i samband med en eventuell kris är t.ex.:

- Om situationen är av den karaktären att den föranleder en aktivering av EU-CCA och Crisis Steering Group.
- I vilken omfattning Sverige och svenska medborgare är drabbade, eller riskerar drabbas av krisen, och om Sverige därför bör ta plats i Crisis Steering Group.
- Huruvida EU-samordnade insatser är befogade på olika områden och huruvida Sverige vid behov kan tänkas leda sådana insatser.
- I vilken omfattning Sverige behöver stöd utöver EU:s etablerade krishanteringsstrukturer eller bilaterala avtal.
- På vilket sätt Sverige är berett att stödja andra medlemsstater både inom ramen för befintliga EU-strukturer på krisberedskapsområdet (som t.ex. gemenskapsmekanismen för räddningstjänst) och utanför dessa strukturer genom t.ex. expertstöd.

För att snabbt kunna upptäcka en kris och för att kunna fatta ovan nämnda beslut krävs tillgång till en larm- och omvärldsbevakningsfunktion med dygnet runt beredskap. Med inrättandet av ett särskilt krishanteringskansli i Statsrådsberedningen våren 2008 erhåller Sverige och Regeringskansliet en sådan larm- och omvärldsbevakningsfunktion i mer utvecklad form för första gången. Krishanteringskansliet ansvarar också dygnet runt för att larma den permanenta representationen om Sverige skulle drabbas av en allvarlig kris och att fortlöpande förse regeringen och den permanenta representationen i Bryssel med en aktuell lägesbild över situationen i Sverige. Inom och mellan departementen och Statsrådsberedningen måste det finnas förutbestämda rapporterings- och instruktionsvägar för att fortlöpande under en kris kunna instruera och informera den svenska permanenta representationen i Bryssel och EU-ambassadören i dennes eventuella arbete i Crisis Steering Group. Ett sådant beredningsförfarande av instruktioner finns i form av Regeringskansliets ordinarie beredning mellan de olika fackdepartementen. Statsrådsberedningens EU-samordning ansvarar för samordningen av denna beredning inom Regeringskansliet. Den svenska permanenta representationen i Bryssel måste ha utarbetade och väl fungerande beredskapsrutiner med en vakthavande tjänsteman som kan nås av och som kan kontakta SitCen dygnet och året runt. Den vakthavande tjänstemannen måste också kunna nås dygnet runt av krishanteringskansliet i Regeringskansliet och den svenske EU-ambassadören (eller utsedd ersättare) måste kunna ta plats i Crisis Steering Group inom ca ett par timmar efter ett larm. Rutiner för detta finns idag på plats. Tilläggs kan att 2007 introducerades EU-CCA i Regeringskansliets övningsverksamhet genom samverkansövningen SAMÖ 2007. En eventuell aktivering av EU-CCA blev då föremål för diskussion på hög politisk nivå inom Regeringskansliet. Sveriges ständiga representation i Bryssel och EU-ambassadören övades också aktivt vid EU-CCA övningen i Bryssel hösten 2007 genom att EU-ambassadören tog plats i Crisis Steering Group, då Sverige frivilligt tog på sig rollen som drabbad medlemsstat.

5.3 Krav på svenska myndigheter

De specifika verksamhetsmässiga krav som EU-CCA ställer på Sverige berör i första hand regeringen och Regeringskansliet och inte KBM och övriga myndigheter i krishanteringssystemet. Krishanteringskansliet i Statsrådsberedningen har bland annat ansvar för larmfunktioner, nationell lägesbild och övningsverksamhet avseende EU-CCA.

De verksamhetsmässiga kraven på sektors- och områdesansvariga myndigheter i krishanteringssystemet i övrigt är begränsade och av mer indirekt natur. EU-CCA kan heller inte antas ge upphov till några särskilda kostnader för myndigheterna utöver de kostnader som redan existerar för den nationella krisberedskapen. De extra kostnader som eventuellt kan uppkomma kan handla om mindre kostnader för att ge stöd till eller för att medverka i EU-CCA:s övningsverksamhet (eller dess aktivering). Nedan ges exempel på eventuella krav som EU-CCA kan komma att ställa på svenska myndigheter.

1. Bidra till en nationell lägesbild vid skapandet av en gemensam europeisk lägesbild

EU-CCA förutsätter, för att kunna fungera som framgått ovan, att drabbade medlemsstater bidrar med en "nationell lägesbild" för att det skall kunna skapas en gemensam "europeisk lägesbild" (eller om man så vill "lägesuppfattning"). En svensk sådan nationell lägesbild måste förstås byggas på att lägesbilder från berörda sektors- och/eller områdesansvariga myndigheter förs vidare uppåt i krishanteringssystemet och slutligen sammanställs till en svensk nationell lägesbild i Regeringskansliet. Det är krishanteringskansliet i Statsrådsberedningen som har ansvar för att, via EU-samordningen i Regeringskansliet, tillhandahålla den svenske EU-ambassadören en nationell svensk lägesbild i händelse av att densamme skall ta plats i Crisis Steering Group. Krishanteringskansliets informationsunderlag för en lägesbild inhämtas främst via de olika fackdepartementen och deras kontakter med sina sektorsmyndigheter. Mer geografiskt orienterad områdesvis information kan efter begäran inhämtas från KBM. KBM skall enligt sina instruktioner: "...ha förmåga att vid sådana krisituationer som avses i 1 § kunna bistå Regeringskansliet med främst områdesvisa lägesbeskrivningar."³ Sådan geografisk områdesinformation kan sannolikt inte tas fram av KBM i det absoluta initialskedet av en kris utan kommer att ske med viss eftersläpning. Om den svenske EU-ambassadören tar plats i Crisis Steering Group sker en återkoppling av en "europeisk" lägesbild via EU-samordningen som förmedlar vidare lägesbilden till krishanteringskansliet och berörda fackdepartement. Vid behov förmedlas sedan utvald information vidare ut till eventuella berörda aktörer i det svenska krishanteringssystemet.

Utifrån de källor som ligger till grund för denna studie och den information som idag finns att tillgå kan konstateras att EU-CCA inte specifikt tillför

³ Förordning (2002:518) med instruktioner för Krisberedskapsmyndigheten.

några nya krav på myndigheter utanför Regeringskansliet när det gäller att bidra till sammanställningen av en nationell lägesbild. Myndigheterna har oaktat EU-CCA idag inom ramen för den nationella krishanteringen ansvar för att rapportera uppåt i systemet avseende händelseutvecklingen inom det egna ansvarsområdet. Enligt krisberedskapsförordningen (Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap) har myndigheterna inom samverkansområdena ansvar för att vid en kris hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet, den förväntade utvecklingen och tillgängliga resurser inom sitt ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder. Därtill har kommuner och landsting enligt Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ansvar för att vid en kris ge den myndighet som regeringen bestämmer (normalt KBM) lägesrapporter och information om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen samt om vidtagna och planerade åtgärder.

2. Samordning med regeringen vid gemensamma krishanteringsåtgärder på EU-nivå

Beslut inom ramen för EU-CCA att på EU-nivå samordna medlemsstaternas nationella krishanteringsåtgärder kommer att behöva verkställas på myndighetsnivå i en eller annan form. Myndigheterna kan därför komma att bli involverade i EU-CCA:s beslutsprocess vid en kris. Det svenska decentraliserade styrelseskicket med kommunalt självstyre och statliga myndigheter med hög grad av självständighet är inte optimerat för snabbt beslutsfattande vid krishantering. Svenska åtaganden för gemensam samordning av nationella krishanteringsåtgärder inom ramen för EU-CCA kan därför i hög grad komma att behöva föregås eller följas av en förankringsprocess inom det svenska krishanteringssystemet mellan Regeringskansliet och berörda myndigheter på olika nivåer. Myndigheterna kan i sin tur behöva förankra aktuella beslut med privata aktörer. Det har föreslagits att det till krishanteringskansliet i Statsrådsberedningen kopplas ett särskilt *krishanteringsråd*. Avsikten med krishanteringsrådet, som vid en kris skall kunna sammankallas av cheftjänstemannen i krishanteringskansliet, är att främja samordning, överläggningar och ömsesidig orientering mellan regeringen och ett antal myndigheter. Krishanteringsrådet har föreslagits bestå av ett antal i förväg utsedda myndigheter inom områdena ordning och säkerhet, skydd mot olyckor, hälso- och sjukvård samt krishantering. Därtill skall myndigheter efter behov kunna adjungeras till rådet. Då samordning med privata aktörer (telekombolag, elbolag m.m.) vid en kris i de flesta fall också är central, finns det därutöver tankegångar om att utarbeta någon form av samverkansform mellan regeringen och privata aktörer i näringslivet. Denna samverkansform skulle då troligen knytas till krishanteringsrådet på något sätt. Förslaget om nämnda krishanteringsråd är för närvarande under beredning. Om krishanteringsrådet förverkligas i någon form skulle det kunna tänkas fylla en roll i ett EU-CCA sammanhang när det finns ett behov av snabb samordning mellan ett flertal myndigheter.

3. Bistå med experter under en kris

På förfrågan från ordförandeskapet eller på eget initiativ av den svenska regeringen kan experter (t.ex. smittskyddsexperter) på myndigheterna, av ansvariga departement, ombedjas ställa sig till förfogande för CCA Support Machinery genom att fysiskt infinna sig i Bryssel eller att delta i mötena med nämnda stödgrupp via videolänk, telefonmöte etc. Det senare får väl anses mest troligt om Sverige är drabbat av krisen, eftersom man då också har stort behov av personen på hemmaplan.

4. Bistå med sakkunskap för EU-CCA:s övningsverksamhet samt eget deltagande i övningar

Att ta fram relevanta och trovärdiga övningsscenarier för EU-CCA har krävt och kommer än mer i framtiden att kräva ett aktivt deltagande från unionens medlemsstater. Regeringskansliets olika departement kommer därför troligen återkommande begära hjälp från sina respektive myndigheter med att på olika sätt stödja övningsverksamhet kring EU-CCA. Inte minst kan Sverige förväntas ge stöd till ett på området resurssvagt ordförandeskap. Myndigheter kan förstås också behöva avsätta tid och resurser för deltagande i framtida EU-CCA-övningar beroende på i vilken omfattning nivåerna under den politiska behöver involveras i övningen.

5.3.1 EU-CCA och den nya myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Vid den pågående organiseringen av den nya myndigheten för samhällsskydd och beredskap är det av stor vikt att EU-frågor och internationella frågor blir naturligt integrerade i myndighetens verksamhet. Då EU-CCA främst är en fråga för Regeringskansliet torde emellertid inte EU-CCA *specifikt* bli en fråga av vikt för MSB. Avgörande är förstås om regeringen skulle välja att delegera någon del av ansvaret för EU-CCA från krishanteringskansliet till MSB. Utifrån analysen i denna studie och det underlag som legat till grund för denna finns emellertid ingenting som i dagsläget tyder på detta.

Det bör emellertid uppmärksammas att MSB:s myndighetsinstruktioner i skrivande stund inte är fastställda och några förslag på instruktioner har heller inte offentliggjorts. Det saknas därför viktiga ingångsvärden för att kunna avgöra om MSB i förhållande till KBM får en annan roll när det gäller uppgiften att vid en storskalig nationell kris kunna bistå Regeringskansliet (d.v.s. krishanteringskansliet) med områdesvisa lägesbeskrivningar. Då MSB:s instruktioner fastställts samt krishanteringskansliets roll och dess omfattning definierats är det dock angeläget att en mer omfattande studie initieras för att klargöra vilken specifik aktiv roll MSB får vid olika typer av kriser. I en sådan studie är det därtill viktigt att rollfördelningen mellan krishanteringskansliet och MSB när det gäller ansvaret för en nationell lägesbild inom ramen för EU-CCA utreds närmare.

* * *

Källor

Offentligt tryck

Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Förordning (2002:518) med instruktioner för Krisberedskapsmyndigheten

Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

Övriga skriftliga källor

Larsson, Per. *EU:s kriskoordineringsarrangemang (EU-CCA) ur ett svenskt perspektiv*. FOI –rapport, Underlagsrapport (FOI-R—2063-SE) september 2006.

Council of the European Union, 10579/08 Limite, Brussels June 2008. Subject: Report and revised Manual on EU emergency and crisis coordination.

Council of the European Union, 14650/1/07 Limite, Brussels, 6 November 2007. Subject: Emergency and crisis coordination arrangements – CCA exercise (CCAEX07) Final Report.

Council of the European Union 14703/06 Limite, Brussels 4 December 2006. Subject: Emergency and crisis coordination arrangements – CCA exercise (CCAEX06) Draft Evaluation Report.

Härtill kommer icke-offentligt material som ställts till förfogande av Försvarsdepartementet, t.ex. svenska skriftliga kommentarer rörande utvärdering av CCA-övningar.

Intervjuer

Studien bygger utöver ovan nämnda källor på intervjuer med representanter för Statsrådsberedningens EU-samordning, krishanteringskansliet i Statsrådsberedningen, Försvarsdepartementet samt med tyska och grekiska delegater i EU:s rådsarbetsgrupp för skydd och beredskapsfrågor (Prociv).