

Svenska myndigheter – aktörer i EU

Handlingsplan för framtida
kunskapsuppbyggnad och
kompetensutveckling

Eva Hagström Frisell och Anna Utterström
2007-10-24
0255/2007



KRISBEREDSKAPS
MYNDIGHETEN

Titel: Svenska myndigheter – aktörer i EU
Utgiven av Krisberedskapsmyndigheten (KBM)

KBM:s dnr: 0255/2007

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

Förord

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

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

Vi måste fördjupa vår kunskap om de olika institutioner och processer som håller på att ta form för att kunna bygga gemensamma förmågor. Då kan vi skapa en säkrare EU-gemenskap i en osäker och globaliserad omvärld.

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

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

Bengt Sundelius
Forskningschef
Krisberedskapsmyndigheten

Innehåll

1	Sammanfattning	7
2	Inledning	10
2.1	Bakgrund	10
2.2	Syfte	11
2.3	Disposition	11
3	Analysförfarande	13
3.1	Genomförande	13
3.2	Centrala begrepp och avgränsningar	13
3.3	Analysmetod	14
3.3.1	Praktikers verklighet	15
3.3.2	Kunskapsläget	15
3.3.3	Behov av ny kunskap	15
3.3.4	Former för spridning av resultat	16
3.4	Material	16
4	Myndigheterna och EU:s krisberedskapsarbete	18
4.1	Myndigheternas prioriteringar	18
4.1.1	Allmänna reflektioner	18
4.1.2	Teknisk infrastruktur och Transporter	19
4.1.3	Farliga ämnen	19
4.1.4	Skydd, undsättning, vård	20
4.1.5	Ekonomisk säkerhet	20
4.2	Sveriges ordförandeskap i EU hösten 2009	21
4.2.1	Myndigheternas roll i EU:s beslutsprocess	22
4.2.2	Myndigheternas roll i planeringen inför ordförandeskapet	23
4.2.3	Myndigheternas roll under ordförandeskapet	24
4.3	Viktiga sakfrågor i EU:s krisberedskapsarbete	24
4.3.1	EU:s nya fördrag	25
4.3.2	Europeiska säkerhetsstrategin	28
4.3.3	Terrorismbekämpning	29
4.3.4	Området för frihet, säkerhet och rättvisa	30
4.3.5	Säkerhetsforskning	31
4.3.6	Det europeiska programmet för skydd av kritisk infrastruktur (EPCIP)	33
4.3.7	EU:s kriskoordineringsarrangemang (CCA)	35
4.3.8	Förstärkningsresurser (Civil Protection)	36
5	Tidigare studier och forskning	39
5.1	FOI	39
5.1.1	Introduktion	39
5.1.2	Systemövergripande studier	39
5.1.3	Fördjupade studier	41
5.1.4	Processrelaterade studier	44
5.2	FHS	45
5.2.1	Introduktion	45
5.2.2	Forskningsresultat	46

6	Förslag till framtida kunskapsuppbyggnad	48
6.1	FOI	48
6.1.1	Systemövergripande studier	48
6.1.2	Fördjupade studier	51
6.1.3	Processrelaterade studier	54
6.2	FHS.....	56
6.2.1	Forskningsprogrammets framtida inriktning.....	56
6.3	Prioriteringar och reflektioner	57
7	Förbättrade metoder för kunskapsspridning	59
7.1	På EU-nivå	59
7.2	På svensk nivå.....	60
8	Slutsatser	62
9	Referenser	66

1 Sammanfattning

På senare tid har EU:s medlemsstater drabbats av flera allvarliga kriser med gränsöverskridande konsekvenser såsom terrordåd, översvämningar och fågelinfluensa. Som en följd av detta har EU:s krisberedskapsarbete intensifierats, och efter hand har ett mer samlat europeiskt krishanteringssystem växt fram. Det svenska krishanteringssystemet har därmed fått en motsvarighet på EU-nivå att förhålla sig till, vilket medför att svenska myndigheter måste ha förmåga att både anpassa det nationella krisberedskapsarbetet till det europeiska och att driva svenska intressen i EU-arbetet. För att kunna bli mer aktiva i EU behöver myndigheterna emellertid utökad kunskap om EU:s krisberedskapsarbete och dess nationella följdverkningar.

Denna rapport har tagits fram av Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) i samarbete med Försvvarshögskolan (FHS), på uppdrag av Krisberedskapsmyndigheten (KBM), i syfte att stödja myndigheternas framtida kunskapsuppbyggnad och kompetensutveckling när det gäller EU:s krisberedskapsarbete.

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

Vidare framkommer att flera EU-frågor med konsekvenser för svenska myndigheters krisberedskapsarbete hamnar i skymundan av det skälet att krisberedskap är ett diffust begrepp. Handläggare vid myndigheterna känner stor osäkerhet inför vilka åtgärder och instrument begreppet faktiskt innefattar, och inte sällan ges det en snävare innebörd än vad som åsyftas i svensk lagstiftning och på EU-nivå.

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

Den övergripande analysen av det arbete som bedrivs på EU-nivå påvisar å andra sidan att flera frågor relaterade till krisberedskap får konsekvenser för svenska myndigheter. En tydlig tendens är att EU:s initiativ i allt större utsträckning får sektorsövergripande karaktär. EU:s nya fördrag är ett exempel på detta och två nya artiklar i fördraget, solidaritetsklausulen och artikeln om "skydd och beredskap", kräver utökad samordning mellan myndigheterna. Därutöver innebär det europeiska programmet för skydd av kritisk infrastruktur att myndigheternas rutiner måste ses över och att behovet av samverkan mellan det privata och det offentliga ökar.

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

I syfte att förbättra myndigheternas möjligheter att delta aktivt i EU:s krisberedskapsarbete presenterar FOI och FHS i denna rapport förslag till kunskapsuppbyggnad genom vilka kopplingen mellan det nationella och det europeiska systemet tydliggörs. Förslagen har olika karaktär beroende på att FOI:s studier inom området ofta är uppdragsfinansierade och således motiveras utifrån kundens behov, medan FHS forskning finansieras genom forskningsansökningar och därmed i huvudsak motiveras utifrån vad som är vetenskapligt intressant.

Följande ämnesområden har av FOI bedömts vara särskilt viktiga att belysa för att stödja myndigheterna i det framtida EU-arbetet:

- Krisberedskapsbegreppet i Sverige och EU
- Reformfördraget och krisberedskap
- Länken mellan strategisk ledning och operativa resurser i Sverige och EU
- EU-medlemskapets effekter på det svenska krishanteringssystemets grundprinciper
- Utveckling av rutiner för krisledning på europeisk och nationell nivå
- Svensk definition av "civil protection" i ljuset av begreppets tolkning inom EU
- Nationella implikationer av EPCIP
- Den nya myndighetens kunskapsgenererande arbete
- Metoder för att utöva inflytande inom EU
- Metoder för ökad integrering mellan den nationella och den europeiska nivån
- Andra medlemsstaters inställning till EU:s krisberedskapsarbete.

FHS forskningsplan utgör ett viktigt komplement till dessa studieförslag eftersom forskning skapar förutsättningar för att påverka EU:s utveckling på medellång och lång sikt. Sverige har större möjligheter att få genomslag för sina förslag i EU om de bygger på forskning om EU:s krisberedskapsarbete.

Det räcker emellertid inte att framtida kunskapsuppbyggnad riktas mot relevanta ämnesområden, utan det krävs även att studie- och forskningsresultat kommer till nytta för myndigheterna i det svenska krishanteringssystemet. Därför föreslås i rapporten att analytiker och forskare ska kunna stödja handläggare vid svenska myndigheter genom att förmedla översiktlig kunskap om EU:s krisberedskapsarbete, underlätta fördjupat kunskapsutbyte inom samverkansområdena eller direkt stödja myndigheterna med beslutsunderlag.

De ovan sammanfattade ämnesområdena och metoderna för kunskapsspridning är de byggstenar som i denna rapport bedömts vara viktiga att utveckla för att svenska myndigheter ska bli aktiva och kunniga aktörer i EU:s krisberedskapsarbete. Det samlade resultatet utgör därmed en handlingsplan för kunskapsuppbyggnad och kompetensutveckling med myndigheternas kunskapsbehov i fokus.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

De senaste åren har EU:s samarbete kring kriser som kan uppkomma inom unionens gränser intensifierats. Stora elavbrott, översvämningar och pandemier påverkar ofta mer än ett medlemsland eller har en sådan dignitet att det drabbade medlemslandet inte ensamt kan hantera situationen. Behovet av en samlad europeisk förmåga att förebygga och hantera kriser inom unionen har därmed blivit uppenbart.

Några händelser som särskilt har drivit på utvecklingen av denna förmåga är terrordåden i USA 2001, Madrid 2004 och London 2005. I efterdyningarna av dessa attacker har det tidigare fragmenterade arbetet med att hantera kriser utvecklats mot ett mer samlat europeiskt krishanteringssystem. På senare tid har EU lanserat ett antal initiativ av sektorsövergripande karaktär med implikationer för flera politikområden. Exempel på detta är EU:s handlingsplan för kampen mot terrorism och det europeiska programmet för skydd av kritisk infrastruktur. Vidare kan EU:s nya fördrag, vars innehåll medlemsstaternas stats- och regeringschefer enades om i juni 2007, bidra till ökad samordning av krisberedskapsarbetet.

För Sverige innebär denna utveckling att det nationella krishanteringssystemet nu har en motsvarighet på EU-nivå att förhålla sig till. Förändringen medför att de myndigheter som ingår i det svenska krishanteringssystemet får en allt viktigare roll i EU-arbetet. Myndigheternas kanske mest centrala uppgift i detta sammanhang är att skapa förutsättningar för att anpassa det nationella krishanteringssystemet till det europeiska. Vidare måste myndigheterna kunna bidra med expertkunskap och stödja Regeringskansliet i rådsarbetet samt aktivt delta i arbetet i olika kommittéer i Bryssel, där de vanligtvis representerar Sverige. Slutligen är det av stor betydelse att myndigheterna i egenskap av representanter för Sverige har förmåga att driva svenska intressen i EU.

Under de närmaste åren kommer särskilt två processer att påverka myndigheternas roll som aktörer i EU. Det handlar dels om det svenska ordförandeskapet i EU hösten 2009, dels om det pågående reformarbetet av det svenska krishanteringssystemet. Inför ordförandeskapet kommer det att ställas högre krav på myndigheterna att delta i och påverka EU:s beslutsprocess. I det arbete med att reformera det svenska krishanteringssystemet som nu pågår, med utredningsförslag om en ny myndighet för samhällets krisberedskap respektive inrättandet av en krishanteringsfunktion i Regeringskansliet, måste de nya organisatoriska strukturerna utformas så att de är ändamålsenliga i relation till EU-arbetet.¹

¹ SOU 2007: 31, Alltid redo – En ny myndighet mot olyckor och kriser, betänkande av utredningen om en ny myndighet för säkerhet och beredskap respektive Krishantering i Regeringskansliet, rapport från utredaren Christina Salomonson om inrättandet av en nationell krishanteringsfunktion i Regeringskansliet

För att myndigheterna ska kunna axla sin utökade roll i EU:s krisberedskapsarbete behöver de kunskap om systemets olika beståndsdelar och dess nationella följdverkningar. Förhoppningen är att den kartläggning av myndigheternas behov av ny kunskap som görs i rapporten ska lägga grunden för framtida kunskapsuppbyggnad och på ett värdefullt sätt stödja myndigheterna i det kommande arbetet. Att svenska myndigheter är förhållandevis stora och departementen små ökar behovet av aktiva och kunniga myndigheter som aktörer i EU.

2.2 Syfte

KBM är en av de myndigheter som bär huvudansvaret för att bygga upp och sprida kunskap till stöd för aktörerna i det svenska krishanteringssystemet. Denna rapport har tagits fram för att KBM aktivt ska kunna påverka inom vilka områden som kunskap byggs upp inför kommande strategiskt viktiga processer. Tyngdpunkten ligger på kunskapsuppbyggnad inför det svenska ordförandeskapet i EU hösten 2009 och inför reformeringen av det svenska krishanteringssystemet.

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

2.3 Disposition

I det följande kapitlet, *Analysförfarande*, presenteras rapportens metodologiska ansats och utgångspunkter samt de källor som rapporten bygger på.

I kapitlet *Myndigheterna och EU:s krisberedskapsarbete* presenteras inledningsvis myndigheternas syn på EU:s krisberedskapsarbete med utgångspunkt i de intervjuer som genomförts inom ramen för projektet. Därefter beskrivs myndigheternas roll under det svenska ordförandeskapet i EU samt de sakfrågor relaterade till EU:s krisberedskapsarbete som kommer att påverka myndigheterna under de närmaste åren. Ett särskilt fokus ligger på analys av hur myndigheterna berörs av ordförandeskapet och de olika sakfrågorna. Den samlade informationen i detta kapitel lägger grunden för den senare bedömningen av behovet av ny kunskap.

I kapitlet *Tidigare studier och forskning* sammanfattas studier och forskning om utvecklingen av det europeiska krisberedskapsarbetet som tidigare gjorts vid FOI och FHS. Detta kapitel utgör en bakgrund och syftar huvudsakligen till att skapa en överblick över tidigare studie- och forskningsresultat.

Kapitlet *Förslag till framtida kunskapsuppbyggnad* innehåller en presentation av de ämnesområden som FOI och FHS bedömer som viktiga att belysa i framtida studier och forskning. Dessa förslag tar sin utgångspunkt dels i de kunskapsbehov som myndigheterna själva identifierat, dels i de

kunskapsbehov som identifierats utifrån en övergripande analys av hur myndigheterna kan komma att beröras av framtida strategiskt viktiga processer och sakfrågor.

Därefter behandlas i *Förbättrade metoder för kunskapsspridning* olika metoder varigenom kunskap kan förmedlas från analytiker och forskare till handläggare vid myndigheterna. Tyngdpunkten ligger vid sidan av att utveckla vanligt förekommande metoder på förslag till nya angreppssätt.

I det avslutande kapitlet, *Slutsatser*, diskuteras de generella insikter som bedöms vara särskilt viktiga att framhålla inför myndigheternas fortsatta arbete med EU:s krisberedskapsfrågor. Den läsare som inte har möjlighet att ta del av hela rapporten får genom detta kapitel en snabb överblick över de viktigaste resultaten.

3 Analysförfarande

I detta kapitel beskrivs hur denna rapport har tagits fram. Inledningsvis redogörs för vilka som har varit delaktiga i projektet och dess genomförande. Detta följs av en diskussion kring centrala begrepp och avgränsningar. Därefter presenteras rapportens fyra delar och den analysmetod som har använts. Slutligen diskuteras rapportens huvudsakliga källor.

3.1 Genomförande

Arbetet med detta projekt har involverat flera forskare och praktiker med erfarenhet av EU:s krisberedskapsarbete. FOI har haft huvudansvaret för projektet som bedrivits i samarbete med FHS. Under de senaste åren har analytiker och forskare vid FOI och FHS genom omfattande studieverksamhet och större forskningsprojekt byggt upp unik kunskap om EU:s framväxande krisberedskapssystem. Denna kunskap har varit utgångspunkten för detta projekt, och sammantaget har ett tiotal analytiker och forskare vid FOI och FHS bidragit till genomförandet. Dessutom har en nära dialog upprätthållits med studie- och forskningsansvariga samt EU-handläggare vid KBM.

Projektet har genomförts i fyra faser. I den första fasen – inriktningsfasen – fördes en diskussion med KBM kring projektets upplägg och målgrupp. I den andra fasen – informationsinhämtningsfasen – studerades relevanta dokument från EU och Sverige samt annan litteratur. Dessutom gjordes intervjuer vid EU:s institutioner, Regeringskansliet, KBM och andra myndigheter. I den tredje fasen – analysfasen – sammanställdes och analyserades den information som framkommit. I denna fas genomfördes även en gemensam workshop mellan forskningsgrupperna vid FOI och FHS i syfte att diskutera och sammanställa forskarnas samlade kunskap och idéer relaterade till projektet. I den fjärde fasen – kommunicerandefasen – stod författandet av projektets slutrapport i fokus. I juni 2007 presenterades och diskuterades ett utkast till handlingsplan vid ett seminarium på KBM där representanter från KBM, andra myndigheter och Regeringskansliet medverkade.

3.2 Centrala begrepp och avgränsningar

Tyngdpunkten i denna rapport ligger på EU:s krisberedskapsarbete och dess nationella följdverkningar. I dagsläget spänner EU:s förmåga att hantera olika typer av kriser över flera politikområden. Dels har EU utvecklat en extern krishanteringsförmåga inom ramen för den europeiska säkerhets- och försvarspolitik i syfte att förebygga och hantera konflikter utanför unionens gränser. Dels har EU byggt upp ett internt krisberedskapsarbete inom de flesta sektorer för att förebygga och hantera kriser inom unionens gränser.

Denna rapport avgränsas till att analysera EU:s interna krisberedskapsarbete. Att definiera EU:s krisberedskapsarbete är emellertid svårt eftersom det på EU-nivå saknas en tydlig definition av begreppet och

den verksamhet som ingår. Inom EU har åtgärder relaterade till krisberedskap vuxit fram inom olika sektorer och i förhållande till olika typer av kriser.

I Sverige syftar myndigheternas krisberedskapsarbete till att minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap.² För att täcka in så mycket som möjligt av EU:s krisberedskapsarbete används i rapporten en något bredare tolkning av krisberedskap än den som vanligen görs i Sverige. Inom EU görs exempelvis ingen åtskillnad mellan å ena sidan den basförmåga som behövs för att hantera vardagliga händelser och å andra sidan den förstärkta förmåga som krävs för att hantera svåra fredstida kriser. Inom EU behandlas dessutom krisberedskap, speciellt när det gäller att förebygga och hantera terrorism, som en del av ett bredare säkerhetsarbete. I detta säkerhetsarbete ingår alltifrån orsaksförebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder till ingripande och hanterande åtgärder.³

Analysen av EU:s krisberedskapsarbete fokuserar därutöver på de nationella följdverkningarna för det svenska krishanteringssystemet. Rapportens målgrupp är i första hand de centrala myndigheter som ingår i de så kallade samverkansområdena, vilka samlar representanter för aktörerna i krishanteringssystemet. Förhoppningen är emellertid att även andra aktörer i det svenska krishanteringssystemet – departement, länsstyrelser, landsting och kommuner samt privata aktörer – kan ha nytta av resultaten.

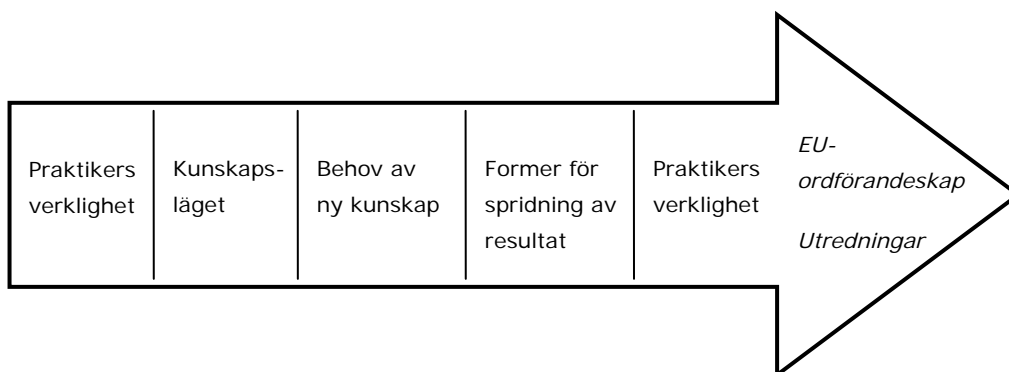
Eftersom denna rapport ska utgöra ett stöd inför det svenska ordförandeskapet i EU hösten 2009 ligger fokus på den framtida utvecklingen av EU:s krisberedskapsarbete. Framför allt studeras de sakfrågor som kommer att vara aktuella under perioden 2007–2009. I detta sammanhang är det viktigt att poängtera att analysen görs utifrån vad som är känt i dag. Nya hot eller allvarliga händelser som drabbar EU:s medlemsländer kan snabbt påverka utvecklingen.

3.3 Analysmetod

Arbetet med denna rapport har delats upp i fyra analyssteg:

² Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

³ Se exempelvis EU:s strategi för att bekämpa terrorism. Council of the European Union, The European Union Counter-Terrorism Strategy (14469/4/05), 30 November 2005



3.3.1 Praktikens verklighet

Rapportens utgångspunkt är praktikens verklighet. Med detta avses situationen för handläggare vid svenska myndigheter som på ett eller annat sätt berörs av EU:s krisberedskapsarbete. Under de närmaste åren kommer dessa handläggare att påverkas av en rad processer och sakfrågor av betydelse för myndigheternas deltagande i EU:s krisberedskapsarbete. Därmed är praktikens verklighet även rapportens målbild.

I det första analyssteget har dessa strategiskt viktiga processer och sakfrågor identifierats på två olika sätt. För det första har myndigheternas konkreta deltagande i EU-arbetet och de sakfrågor som prioriteras analyserats utifrån ett "bottom-up-perspektiv". Denna analys har grundats på intervjuer med representanter för alla de centrala myndigheter som ingår i samverkansområdena. För det andra har en övergripande analys av utvecklingen inom EU och Sverige gjorts utifrån ett "top-down-perspektiv". Denna analys har baserats på aktuella dokument från EU och Sverige samt intervjuer med handläggare vid EU:s institutioner, Regeringskansliet och KBM. I rapporten återfinns resultatet av analysen av praktikens verklighet i kapitlet om myndigheterna och EU:s krisberedskapsarbete.

3.3.2 Kunskapsläget

I det andra analyssteget – kunskapsläget – har den kunskap om EU:s krisberedskapsarbete och dess nationella implikationer som redan finns vid FOI och FHS sammanställts. I denna del har information inhämtats direkt från forskningsgrupperna vid FOI och FHS. I rapporten presenteras en översikt över innehållet i och resultatet av tidigare studier och forskning i kapitlet om tidigare studier och forskning.

3.3.3 Behov av ny kunskap

I det tredje analyssteget – behov av ny kunskap – har ämnesområden där det finns behov av kunskapsuppbyggnad identifierats mot bakgrund av de två föregående analysstegen. De förslag till framtida kunskapsuppbyggnad som presenteras i rapporten tar sin utgångspunkt dels i vad som framkommit vid intervjuerna med myndighetsrepresentanterna, dels i den övergripande analysen av framtida strategiskt viktiga processer och sakfrågor som kommer att påverka myndigheternas deltagande i EU:s

krisberedskapsarbete. Dessutom har hänsyn tagits till vad som har behandlats i tidigare studier och forskning.

I denna del diskuteras också en prioritering av de förslag som framförs utifrån vad som framkom vid seminariet på KBM i juni 2007, då ett utkast till handlingsplan presenterades. Vid seminariet fick deltagarna på en översiktsplan markera de mest prioriterade studie- och forskningsförslagen. I rapporten återfinns detta i kapitlet med förslag till framtida kunskapsuppbyggnad.

3.3.4 Former för spridning av resultat

Det fjärde analyssteget – former för spridning av resultat – syftar till att finna metoder för hur resultaten av de studier och den forskning som görs på bästa sätt kan komma till nytta för praktiker. Utöver de vanligt förekommande metoderna för kunskapsspridning ligger fokus i rapporten på att identifiera andra sätt att förmedla kunskap mellan analytiker/forskare och handläggare vid myndigheterna. De förslag som lämnas tar sin utgångspunkt dels i vad som framkommit vid intervjuerna med myndighetsrepresentanterna, dels i resultaten av den workshop som hölls av forskningsgrupperna vid FOI och FHS i maj 2007. Kunskapsspridning diskuterades dessutom vid seminariet på KBM i juni 2007. I rapporten återfinns denna del i kapitlet om förbättrade metoder för kunskapsspridning.

3.4 Material

I denna rapport utgör intervjuer en viktig informationskälla. Den övergripande analysen av aktuella dokument från EU och Sverige har under arbetets gång kompletterats med intervjuer vid EU:s institutioner, svenska departement och KBM. Eftersom rapporten fokuserar på pågående eller framtida strategiskt viktiga processer och sakfrågor är intervjuer med personer insatta i EU-arbetet speciellt viktiga.

Dessutom har intervjuer med handläggare vid myndigheterna i det svenska krishanteringssystemet genomförts. Handläggare vid samtliga centrala sektorsmyndigheter som ingår i samverkansområdena teknisk infrastruktur, transporter, farliga ämnen, skydd-undsättning-vård samt ekonomisk säkerhet har intervjuats. Aktörerna i samverkansområdet geografiskt områdesansvar – länsstyrelser, kommuner och landsting – har av tidsmässiga skäl inte kunnat intervjuas inom ramen för detta projekt.

Alla intervjuer med myndigheterna har varit strukturerade på samma sätt. En förfrågan om intervju har i normalfallet ställts till myndighetens kontaktperson i samverkansområdena, i vissa fall till myndighetens EU-sekretariat. Därifrån har frågan i många fall slussats vidare till relevant enhet inom myndigheten. Intervjuernas tidsmässiga omfattning har varierat men som längst varit en timme och de har genomförts vid ett möte eller via telefon. Intervjuerna har följt en intervjumall och efterfrågat:

- viktiga och prioriterade sakfrågor inför ordförandeskapet
- myndighetens roll under ordförandeskapet

- samordningen med Regeringskansliet
- sektorsövergripande samordning
- myndighetens behov av kunskap
- det konstitutionella fördragets konsekvenser för myndighetens EU-arbete
- bra metoder för att förmedla studie- och forskningsresultat.

Utöver dessa källor har FOI:s och FHS tidigare studier och forskning utgjort ett viktigt underlag till denna rapport. En sammanställning över samtliga tryckta källor och intervjuer återfinns i referensförteckningen.

4 Myndigheterna och EU:s krisberedskapsarbete

I dagsläget medverkar myndigheterna i det svenska krishanteringssystemet på olika sätt i EU:s krisberedskapsarbete. I detta kapitel analyseras dels myndigheternas syn på deltagandet i EU-arbetet, dels de strategiskt viktiga processer och sakfrågor som kommer att forma myndigheternas EU-relaterade krisberedskapsarbete under de närmaste åren. Genomgående för kapitlet är att fokus ligger på att belysa hur dessa processer och sakfrågor påverkar myndigheternas EU-arbete.

4.1 Myndigheternas prioriteringar

I denna del presenteras resultatet av de intervjuer med myndighetsrepresentanter som gjorts inom ramen för projektet, dels i form av några allmänna reflektioner över myndigheternas deltagande i EU:s krisberedskapsarbete, dels i form av en sammanställning över de sakfrågor som har lyfts fram av myndigheterna i de olika samverkansområdena. Eftersom fokus ligger på att belysa frågor som har betydelse för flera myndigheter tas endast de frågor som har nämnts av mer än en myndighet upp här. Dessa behöver dock inte vara representativa för alla myndigheter i ett samverkansområde.

4.1.1 Allmänna reflektioner

En slutsats från intervjuerna är att myndigheternas deltagande i EU:s krisberedskapsarbete varierar från myndighet till myndighet. Hur mycket EU-arbete som bedrivs vid en myndighet beror till stor del på verksamhetens karaktär. För myndigheter där krisberedskap är en del av kärnverksamheten och där myndighetens krisberedskapsfrågor har transnationell karaktär så tenderar EU-arbetet att vara omfattande. Detta gäller exempelvis myndigheter som arbetar med smittskydd eller kärnsäkerhet. För andra myndigheter där krisberedskapsarbetet endast utgör en liten del av verksamheten eller i huvudsak är nationellt fokuserat är EU-arbetet mindre utvecklat. Detta gäller bland annat myndigheter som arbetar med energiförsörjning eller säkerhet i de ekonomiska systemen. En del myndigheter säger sig inte vara involverade i något EU-arbete relaterat till krisberedskap över huvud taget.

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

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

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

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

Många myndigheter påpekade dessutom att mycket av det internationella krisberedskapsarbetet bedrivs inom andra fora än EU. Några framhöll Natos roll när det gäller civil krisberedskap och skydd av kritisk infrastruktur. Andra ansåg att det sektorsspecifika arbete som bedrivs inom olika internationella och europeiska organisationer var mer betydelsefullt. Därutöver betonade flera myndigheter att mycket av det konkreta utbytet och samarbetet när det gäller krisberedskap sker bilateralt eller regionalt. Nätverk av likasinnade eller närliggande stater utnyttjas även för att bedriva olika projekt som finansieras av EU.

4.1.2 Teknisk infrastruktur och Transporter

Inom samverkansområdena Teknisk infrastruktur och Transporter framhöll myndigheterna att skydd av kritisk infrastruktur utgör en prioriterad fråga. Flera myndigheter har genom remissyttranden bidragit till att ta fram en svensk ståndpunkt när det gäller det europeiska programmet för skydd av kritisk infrastruktur (EPCIP) som kommer att behandlas mer utförligt senare i rapporten. De flesta ansåg emellertid att åtgärder för skydd av kritisk infrastruktur bör genomföras på nationell nivå. Dessutom ligger ansvaret för dessa åtgärder i många fall hos privata aktörer, vilket kräver en utvecklad privat-offentlig samverkan. Den europeiska nivån ansågs dock vara värdefull när det gäller att diskutera hotbilder och utbyta "best practices" för skyddsåtgärder.

Myndigheterna inom transportområdet framhöll dessutom att kommissionen inom de närmaste åren kommer att lägga fram ett nytt förslag till direktiv om säkerhet i transportförsörjningskedjan. Ett tidigare förslag som innebar certifiering av säkra aktörer inom transportområdet möttes av stort motstånd och ligger för närvarande vilande.

4.1.3 Farliga ämnen

Myndigheterna inom samverkansområdet Farliga ämnen framhöll att smittsamma sjukdomar, både när det gäller människor och djur, borde prioriteras under det svenska ordförandeskapet i EU. Svenska myndigheter

besitter stor expertkunskap inom området och kan bidra med viktiga resurser i form av säkra laboratorier till stöd för andra medlemsstater i EU. I dagsläget fokuserar EU:s arbete när det gäller smittsamma sjukdomar både på terrorism och på andra former av smitta. I framtiden förutspås zoonoser – sjukdomar som drabbar både människor och djur (exempelvis fågelinfluensa) – att bli allt vanligare. Därför skulle Sverige under ordförandeskapet kunna ta initiativ till att ytterligare stärka samverkan mellan human- och veterinärmedicin inom EU. I detta sammanhang skulle de kontakter som finns med EU:s myndighet för smittskydd (ECDC), som är placerad i Sverige, kunna utnyttjas.

När det gäller strål- och kärnsäkerhet betonade myndigheterna att det huvudsakliga krisberedskapsarbetet regleras genom konventioner som är kopplade till FN:s atomenergiorgan (IAEA). Därför är det avgörande att verksamheten som bedrivs inom IAEA och EU när det gäller larmning, assistans och skydd av kritisk infrastruktur samordnas så att krisberedskapsarbetet inte dubbleras inom de två organisationerna.

Inom samverkansområdet prioriterades även det regionala samarbetet i Östersjöområdet. Det ansågs exempelvis viktigt att övervakningen av smittämnen och kärnsäkerheten stärks i länder utanför EU, speciellt Ryssland, för att på så sätt gynna Sveriges säkerhet.

4.1.4 Skydd, undsättning och vård

Utvecklingen av säkerhetsarbetet inom EU:s så kallade tredje pelare, som numera benämns ett område för frihet, säkerhet och rättvisa, har central betydelse för myndigheterna inom samverkansområdet Skydd, undsättning och vård. Myndigheterna betonade att utvecklingen av tullsamarbetet, gränskontrollsamarbetet, terrorismbekämpningen samt det operativa polissamarbetet utgör viktiga framtida sakfrågor. Exempelvis kommer utvecklingen av EU:s gränskontrollsamarbete att ställa krav på svenska myndigheter att bistå andra medlemsstater med personal och resurser.

För myndigheterna inom detta samverkansområde utgjorde även utvecklingen av EU:s räddningstjänstssamarbete en prioriterad fråga. Myndigheterna framhöll att utvecklingen av så kallade räddningstjänstmoduler och möjligheterna till samordning och gemensam finansiering av transporter utgör de viktiga framtida sakfrågorna. Under det svenska ordförandeskapet skulle Sverige förslagsvis kunna arrangera en aktivitet relaterad till utvecklingen av räddningstjänstmoduler.

4.1.5 Ekonomisk säkerhet

De flesta myndigheterna inom samverkansområdet Ekonomisk säkerhet ansåg att mycket få EU-frågor relaterade till krisberedskap var relevanta för deras verksamhet. Flera myndigheter framhöll i detta sammanhang att deras krisberedskapsansvar i huvudsak är nationellt begränsat och att kopplingen till EU-nivån därför framstår som diffus. Dessutom ansågs inte det kontinuerliga säkerhetsarbete som bedrivs vid myndigheterna vara kopplat till krisberedskap. Skydd av kritisk infrastruktur, nationellt och på

EU-nivå, betraktades emellertid som en prioriterad fråga eftersom den ekonomiska säkerheten är beroende av elektroniska kommunikationer och teknisk infrastruktur. Dessutom betonades att privata aktörer har ett stort krisberedskapsansvar inom denna sektor, vilket medför att privat–offentlig samverkan och nya former för detta utgör en prioriterad fråga.

4.2 Sveriges ordförandeskap i EU hösten 2009

Myndigheternas roll som aktörer i EU kommer under de närmaste åren att påverkas av att Sverige under hösten 2009 är ordförandeland i EU. Inför ordförandeskapet kommer det att ställas högre krav på myndigheterna att delta i och påverka EU:s beslutsprocess. Dessutom behöver myndigheterna ta ställning till de viktiga sakfrågor som kommer att vara föremål för EU:s beslutsprocess under ordförandeskapet. Dessa sakfrågor behandlas utförligt i avsnitt 4.3.

Det svenska ordförandeskapet i EU innebär att den svenska regeringen kommer att vara ordförande och driva arbetet i EU:s ministerråd som är det högsta beslutande organet i EU. Sverige kommer därmed att kunna lägga fram förslag till beslut samtidigt som vi leder förhandlingsarbetet när rådet fattar beslut. Sverige kommer att agera ordförande under såväl arbetsgruppsmöten på tjänstemannanivå som under möten på ministernivå. I dagsläget leder även ordförandelandet Europeiska rådet som består av medlemsländernas stats- och regeringschefer samt kommissionens ordförande. Även om Europeiska rådet sällan fattar formella beslut har det en central betydelse för EU genom att fastställa riktlinjer för unionens arbete och ta initiativ till nya åtgärder. Det är också Europeiska rådet som beslutar om EU:s fördrag.

Det är emellertid troligt att ordförandelandets roll till viss del kommer att begränsas innan hösten 2009. EU:s nya fördrag medför vissa förändringar av ordförandeskapets roll, såsom att Europeiska rådet kommer att få en vald ordförande i stället för att ordförandelandets stats- eller regeringschef leder dess arbete. Denna ordförande kommer att väljas av Europeiska rådet för två och ett halvt år med möjlighet till omval. En annan förändring är att rådet för utrikes frågor kommer att ledas av unionens höge representant för utrikes- och säkerhetspolitiken i stället för ordförandelandets utrikesminister. Under förutsättning att fördraget ratificeras innebär det att ovanstående förändringar kommer att träda i kraft innan eller i samband med att det svenska ordförandeskapet tar vid. Eventuellt kommer Sverige att behöva bidra till det praktiska genomförandet av dessa förändringar.

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

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

det svenska ordförandeskapet och dess prioriterade frågor. Myndigheterna fyller dessutom en viktig funktion genom att delta aktivt i och påverka initiativ- och genomförandefaserna i EU:s beslutsprocess. För att bättre förstå myndigheternas roll under ordförandeskapet inleds detta avsnitt med en introduktion till EU:s beslutsprocess och de svenska myndigheternas roll i denna. Därefter kommer myndigheternas specifika möjligheter att stödja det svenska ordförandeskapet att analyseras.

4.2.1 Myndigheternas roll i EU:s beslutsprocess

EU:s beslutsprocess kan översiktligt delas in i tre faser: initiativfasen, beslutsfasen och genomförandefasen. EU-institutionernas och medlemsstaternas inflytande i dessa faser varierar beroende på vilket politikområde det gäller. De politikområden som återfinns inom den europeiska gemenskapen (första pelaren) kännetecknas i regel av överstatlighet, medan den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (andra pelaren) och det inrikes- och rättsliga samarbetet (tredje pelaren) har en mellanstatlig prägel. I detta avsnitt kommer främst beslutsprocessen i den första pelaren samt till viss del i den tredje pelaren att analyseras eftersom EU:s krisberedskapsarbete till stor del återfinns inom dessa pelare.

Initiativfasen i EU omfattar alla förberedelser fram till dess att ett förslag till ny lagstiftning eller ny politik presenteras. Denna fas kan vara relativt lång och innefatta flera olika aktiviteter. I den första pelaren är det kommissionen som har rätt att ta initiativ till ny lagstiftning. I sitt arbete inkluderar vanligtvis kommissionen olika myndigheter, intresseorganisationer och experter i medlemsstaterna för att få ett bredare underlag och öka förslagets legitimitet. Kommissionen anordnar bland annat seminarier, konferenser och expertmöten för att inhämta synpunkter innan ett förslag presenteras. Dessutom genomförs ofta så kallade offentliga samråd via Internet där myndigheter, intresseorganisationer eller enskilda kan kommentera kommissionens förslag. I den tredje pelaren kan både kommissionen och medlemsstaterna ta initiativ till ny lagstiftning. Där kan även medlemsstaterna anordna olika typer av seminarier och konferenser i syfte att underbygga nya initiativ.

Svenska myndigheter har en viktig roll att spela under initiativfasen. Genom att medverka i de aktiviteter som organiseras av framför allt kommissionen och ge synpunkter i offentliga samråd kan Sverige påverka politikens innehåll innan ett förslag till lagstiftning föreligger. Detta har blivit allt viktigare i takt med EU:s utvidgning som innebär att det blir svårare för en enskild stat att påverka förhandlingsarbetet i beslutsfasen. Det är dock viktigt att komma ihåg att myndigheterna i dessa sammanhang representerar den svenska regeringen, vilket innebär att de ståndpunkter som framförs måste stämmas av med Regeringskansliet. När anställda vid myndigheter deltar i olika expertgrupper på uppdrag av kommissionen deltar de dock i sin personliga kapacitet.⁴

⁴ Cirkulär med riktlinjer för handläggning av EU-frågor, Cirkulär 13 Riktlinjer för handläggning av kommissionens offentliga samråd, Utrikesdepartementet 2003

Efter att ett förslag till lagstiftning eller annat beslut har presenterats vidtar *beslutsfasen* där rådet och parlamentet ska ta ställning till förslagen. Rådet är medlemsstaternas forum i EU och arbetet bedrivs i huvudsak på tre olika nivåer. Förhandlingarna mellan medlemsstaterna inleds på tjänstemannanivå i tematiska rådsarbetsgrupper. Därefter diskuteras eventuella olösta frågor på högre tjänstemannanivå i de ständiga representanternas kommitté (Coreper) som består av medlemsländernas EU-ambassadörer. Slutligen fattas beslut på ministernivå av medlemsländernas fackministrar. Beslutsprincipen i rådet skiljer sig mellan olika politikområden. I den andra och tredje pelaren krävs enhällighet mellan medlemsstaterna medan beslut inom de flesta politikområdena i den första pelaren kan fattas med kvalificerad majoritet. Inom många politikområden i den första pelaren måste dessutom Europaparlamentet behandla och godkänna ett lagförslag innan det kan träda i kraft.

Beslutsfasen i EU involverar för svensk del i huvudsak regeringen och Regeringskansliet. Under förhandlingarna på tjänstemannanivå i rådet deltar vanligen tjänstemän från EU-representationen i Bryssel eller ditresta tjänstemän från departementen. Den expertkunskap som svenska myndigheter besitter kan dock utgöra ett viktigt stöd till Regeringskansliet i rådsarbetet. Myndigheterna kan i vissa fall få i uppdrag av departementet att representera Sverige i specialiserade rådsarbetsgrupper. Därutöver kan myndigheterna bidra till rådsarbetet genom att vara bisittare till den ordinarie representanten i en rådsarbetsgrupp när vissa specifika frågor diskuteras. Myndigheterna kan även bidra med underlag och sakkunskap när instruktioner till rådets möten tas fram.

Efter att ett beslut har fattats vidtar *genomförandefasen* som innefattar all verksamhet för att implementera EU:s politik. Denna fas är lång och omfattar både kommissionen och medlemsstaterna. I den första pelaren leder kommissionen arbetet med att precisera de övergripande beslut som har fattats av rådet och parlamentet. Medlemsstaterna kan dock påverka politikens utformning genom så kallade genomförandekommittéer som måste godkänna kommissionens förslag till beslut. Dessa kommittéer består vanligtvis av myndighetsexperter från medlemsstaterna och beslutar bland annat om årliga arbetsprogram för implementeringen av fleråriga finansieringsprogram. Genomförandekommittéer godkänner dessutom kommissionsbeslut om finansiering av olika projekt.

Genomförandefasen innefattar också de åtgärder som måste vidtas på nationell nivå för att implementera EU:s beslut. Detta kan exempelvis innebära att svenska lagar och regler måste anpassas till nya EG-direktiv. Myndigheterna i det svenska krishanteringssystemet kan dessutom söka pengar för forskning eller genomföra utbildningar och övningar på uppdrag av EU.

4.2.2 Myndigheternas roll i planeringen inför ordförandeskapet

Planeringen inför det svenska ordförandeskapet hösten 2009 har redan påbörjats i Regeringskansliet. Under våren 2007 har varje departement gjort en inventering av de sakfrågor som kommer att vara aktuella under

ordförandeskapet. Tanken är att denna sakfrågeinventering kontinuerligt ska uppdateras före hösten 2009. Utifrån denna inventering har statsrådsberedningen utarbetat ett utkast till svenska prioriteringar inför ordförandeskapet. Under hösten 2007 kommer förhandlingarna med Frankrike och Tjeckien om ett gemensamt 18-månadersprogram för rådsarbetet att inledas. Tanken är att detta 18-månadersprogram ska vara färdigförhandlat så att det kan presenteras i samband med att Frankrike inleder sitt ordförandeskap i juli 2008.

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

4.2.3 Myndigheternas roll under ordförandeskapet

Under hösten 2009 kommer de svenska myndigheterna att kunna bidra på flera olika sätt till det svenska ordförandeskapet. För det första kan myndigheterna stödja Regeringskansliet i rådsarbetet. På hemmaplan kan myndigheterna framför allt bistå sitt departement med expertkunskap. Vissa myndigheter kommer dessutom att ges i uppdrag av sitt departement att representera Sverige och därmed leda arbetet i vissa specialiserade rådsarbetsgrupper. Dessutom kan myndigheterna bisitta den svenska representanten från departementet när specifika frågor behandlas i en rådsarbetsgrupp.

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

4.3 Viktiga sakfrågor i EU:s krisberedskapsarbete

De svenska myndigheterna kommer även att påverkas av de sakfrågor relaterade till krisberedskap som kommer att vara aktuella i EU under de närmaste åren. Dels kommer en rad sektorsövergripande frågor att ha betydelse för utvecklingen av EU:s krisberedskapsarbete som helhet. Dels kommer mer sektorsspecifika frågor att ha betydelse för utvecklingen av

krisberedskapsarbetet inom enskilda sektorer. Detta avsnitt fokuserar på de sektorsövergripande frågor som kommer att påverka EU:s krisberedskapsarbete som helhet.

De sakfrågor som presenteras i detta avsnitt har till viss del olika karaktär. För det första finns det några övergripande frågor som endast delvis har betydelse för EU:s krisberedskapsarbete, exempelvis förslaget till ett nytt fördrag som innehåller nya bestämmelser relaterade till krisberedskap. För det andra finns det frågor som är specifikt relaterade till krisberedskap, såsom EU:s program för skydd av kritisk infrastruktur.

4.3.1 EU:s nya fördrag

Vid Europeiska rådets möte i juni 2004 enades EU:s stats- och regeringschefer om ett nytt konstitutionellt fördrag.⁵ Sedan Holland och Frankrike i folkomröstningar röstat emot förslaget stannade emellertid processen av och frågan aktualiserades först under det tyska ordförandeskapet våren 2007. Då presenterades ett kompromissförslag, där kärnan i texten bevarades (kapitlet som behandlar institutioner, beslutsfattande och insyn) medan texter av mer symboliskt värde (om EU:s flagga och hymn) utelämnades.⁶ En annan viktig skillnad mot tidigare var att EU:s medlemsländer frångick tanken på en enhetlig konstitution och i stället tog sikte på att reformera gällande regelverk.

Mot bakgrund av kompromissförslaget kom EU:s stats- och regeringschefer vid Europeiska rådet i juni 2007 överens om innehållet i det nya fördraget och därefter har en regeringskonferens med målsättningen att slutföra arbetet under hösten inletts.⁷ Förutsatt att så sker skulle det nya fördraget – *reformfördraget* – kunna träda i kraft före valet till Europaparlamentet i juni 2009.

Ur ett krisberedskapsperspektiv innehåller reformfördraget i likhet med det konstitutionella fördraget huvudsakligen två förslag som kan skapa nya behov och förutsättningar inför och under det svenska ordförandeskapet. Det rör sig om den så kallade solidaritetsklausulen och den därmed sammankopplade kommittén för inre säkerhet liksom tillkomsten av en artikel om "skydd och beredskap". I synnerhet de nya beslutsregler som ska gälla vid tillämpningen av solidaritetsklausulen och artikeln om "skydd och beredskap" kan komma att ställa krav på att nya rutiner ska tas fram.

Solidaritetsklausulen

Det var konventet om EU:s framtid som vid utarbetandet av utkastet till konstitutionellt fördrag först introducerade en solidaritetsklausul. Denna skulle möjliggöra mobilisering av alla de instrument som står till unionens

⁵ Ds 2004:52, Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa, del 1–2

⁶ Malmström, Cecilia, *EU-fördraget tar form*, Sydsvenskan, 2007-05-02

⁷ Europeiska unionens råd, Europeiska rådet i Bryssel 21–22 juni 2007 Ordförandeskapets slutsatser (11177/1/07), 20 juli 2007

förfogande i kampen mot terrorism.⁸ Solidaritetsklausulen har sedermera blivit en del av såväl det ursprungliga förslaget till konstitutionellt fördrag som reformfördraget. Utöver terroristattacker omfattar klausulen med dess nuvarande utformning även naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människor innanför respektive utanför unionens gränser. Formuleringarna i solidaritetsklausulen är dock på flera punkter vaga och det lämnas relativt stort utrymme för tolkning.

Till att börja med saknas en definition av vilka instrument som åsyftas i solidaritetsklausulen. Formuleringen "alla instrument" implicerar visserligen att det kan handla om allt ifrån rättsliga och polisiära medel till räddningstjänst, underrättelseverksamhet och militära medel, men någon precisering görs inte i fördraget. Inte heller klargörs hur förpliktande klausulen är för de enskilda medlemsstaterna. Kommer EG-domstolen till exempel att kunna ställa medlemsstater till svars då de inte handlat i enlighet med klausulen? Vad gäller beslutsformer innehåller fördraget en artikel om genomförande av klausulen. Där stadgas att rådet på förslag av EU:s utrikesminister och kommissionen ska kunna anta en ram för genomförandet. Rådet skulle inför ett sådant beslut biträdas av Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP) och en ny kommitté för inre säkerhet. Hur pass operativ funktion den nya kommittén för inre säkerhet ska få och inom ramen för vilken institution huvudansvaret för samordning ska ligga framstår emellertid fortfarande som oklart. Att det på ett nationellt plan finns beredskap för vilka konsekvenser klausulen kan komma att få är likväl viktigt för att kunna påverka utvecklingen av de krav som kommer att ställas i termer av snabbhet, koordinering och ändamålsenliga resurser.

Konsekvenser för svenska myndigheter

Eftersom de kriser som solidaritetsklausulen reglerar har sektorsövergripande karaktär, får klausulen till följd att behovet av samordning mellan svenska myndigheter ökar. Dels handlar det om att hantera löpande arbete såsom att anmäla resurser respektive genomföra utbildningar och övningar, dels ställs det krav på att bidra vid en specifik hotsituation då solidariteten ställs på sin spets.⁹ Av betydelse för myndigheterna blir då hur ramen för genomförandet av klausulen kommer att utformas. Myndigheterna kan vidare förväntas bistå med analyser av vilka konkreta resurser Sverige kan ställa till förfogande och nationella lägesbedömningar.

Att klargöra hur myndigheternas roll ser ut i en förberedande respektive en operativ fas är en förutsättning för att samordningen på nationell nivå ska fungera. I Sverige, där krisberedskapssystemet i stor utsträckning är decentraliserat, blir detta särskilt tydligt.

⁸ Final Report of Working Group VIII – Defence, Bryssel 12 december 2002

⁹ Oredsson, Maria & Jarlsvik, Helén (2004) *Solidaritetsklausulen – konsekvenser för den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut), FOI-Memo 1068, s. 30 f.

Skydd och beredskap – civilt skydd

Den föreslagna artikeln om "skydd och beredskap" i reformfördraget kan betraktas som den andra större förändringen med följdverkningar för EU:s krisberedskapsarbete. Som rubriken indikerar råder det emellertid viss begreppsförvirring på området och detta torde påverka vilket innehåll artikeln ges. Det finns i Sverige ingen direkt översättning av "civil protection" och termen "civilt skydd" som nu senast förespråkats torde inte ha någon självklar innebörd. Å andra sidan ansågs den tidigare översättningen "räddningstjänst" vara alltför snäv. I fördragstexten har "civil protection" tills vidare översatts med "skydd och beredskap".

Samarbetet inom "civil protection" vilar i dag på två rättsakter: rådets beslut om det finansiella instrumentet för civilt skydd och rådets beslut om gemenskapsmekanismen för räddningstjänst.¹⁰ Den senare syftar till att kanalisera medlemsstaternas förstärkningsresurser vid en katastrof och beskrivs utförligare längre fram i kapitlet. Den legala grunden för de båda besluten är artikel 308 i EG-fördraget som närmast kan betraktas som en generalklausul dit åtgärder som inte har någon annan grund i fördraget kan härledas. Detta är dock endast möjligt under förutsättning att åtgärden är nödvändig för att uppnå målen med EG-fördraget, att åtgärden direkt eller indirekt kan kopplas till den inre marknaden samt att medlemsstaterna är eniga om nödvändigheten i åtgärden.

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

Konsekvenser för svenska myndigheter

Den rättsliga grunden skulle trots artikelns stödjande karaktär i förlängningen kunna bidra till att skapa en plattform för ett utökat mandat för gemenskapsmekanismen. En sådan utveckling torde emellertid vara beroende av andra medlemsstaters inställning till samarbetet inom "civil protection". Om tongivande stater såsom Frankrike förespråkar ett mer

¹⁰ Council Decision of 5 March 2007 establishing a Civil Protection Financial Instrument (2007/162/EC, Euratom) samt Council of the European Union, Proposal for a Council Decision establishing a Community civil protection mechanism (recast) (10482/07), 6 June 2007

långtgående samarbete på området skulle frågan om ett starkare mandat för kommissionen inom ramen för mekanismen kunna aktualiseras snabbare än förutsett. För svenska myndigheter skulle detta innebära ytterligare krav på anpassningsåtgärder för att möta utvecklingen. Det svenska krisberedskapssystemets fördelning över flera olika aktörer kan då försvåra en sammanlänkning av systemen. Tillkomsten av en ny myndighet skulle emellertid kunna skapa nya förutsättningar.

4.3.2 Europeiska säkerhetsstrategin

I december 2003 antog Europeiska rådet den europeiska säkerhetsstrategin.¹¹ Flera händelser hade under årets lopp pekat på behovet av ett gemensamt säkerhetskoncept. Något som särskilt drev på utvecklingen av strategin var USA:s militära ingripande i Irak och EU:s oförmåga att enas kring en gemensam linje i anslutning till detta. Vidare skapade de internationella civila och militära krishanteringsinsatserna som inleddes under denna period ett behov av ett klarare politiskt ramverk.

Händelseförloppet utmynnade i att den höge representanten för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, Javier Solana, i maj 2003 fick i uppdrag att ta fram ett utkast till det som senare blev den europeiska säkerhetsstrategin. Några mer omfattande förhandlingar medlemsstaterna emellan ägde aldrig rum, och detta i kombination med det faktum att dokumentet tagits fram av en slutna krets inom rådssekretariatet kan delvis förklara dess allmänna karaktär och avsaknaden av bindande riktlinjer. Därutöver spelade det in att ett brett tolkningsutrymme förmodligen betraktades som nödvändigt för att dokumentet skulle accepteras av samtliga medlemsstater och således få den förtroendeskapande effekt som åsyftats.

Den europeiska säkerhetsstrategin lägger huvudsakligen fram riktlinjer för EU:s externa säkerhetsarbete genom att definiera en gemensam syn på hur, när och för vilka syften EU ska agera. Ett genomgående tema är dock hur EU:s externa och interna säkerhetsarbete alltmer länkas samman, och strategin omfattar såväl yttre som inre hot. De främsta hotbilderna är terrorism, spridning av massförstörelsevapen, regionala konflikter, stater i upplösning och organiserad brottslighet. Trots att innehållet inte är bindande till sin karaktär fyller strategin en viktig funktion genom att den skapar en ram för den politiska inriktningen av den europeiska säkerhets- och försvarspolitik. Därtill kan den i likhet med solidaritetsklausulen sägas utgöra en brygga mellan inre och yttre hot genom att den tydliggör att inre och yttre säkerhetsaspekter oupplösligen är förenade.

Konsekvenser för svenska myndigheter

Under de senaste åren har förutsättningarna inom det säkerhetspolitiska området förändrats, och utsikterna att få gehör för en uppdaterad version

¹¹ A secure Europe in a better world, European Security Strategy, Document proposed by Javier Solana and adopted by the Heads of State and Government at the European Council in Brussels 12 December 2003

av den europeiska säkerhetsstrategin med ökad tyngd är i dag större. Den svenska regeringen har vid flera tillfällen antytt att strategin bör stärkas. Bland annat var detta en av delpunkterna i regeringens EU-arbetsprogram under våren 2007. Detta skulle kunna betraktas som en indikation på att en uppdatering av strategin kan bli aktuell under det svenska ordförandeskapet.

Trots att den europeiska säkerhetsstrategin som ovan påpekats först och främst har betydelse för EU:s externa relationer skulle en reviderad strategi likväl kunna få konsekvenser för myndigheterna genom att den i viss mån kan bli styrande för deras prioriteringar och långsiktiga arbete med hot- och riskbedömningar.

4.3.3 Terrorismbekämpning

De terroristattacker som under de senaste åren har inträffat i Europa och övriga delar av världen har lett till en rad sektorsövergripande initiativ inom EU för att bekämpa terrorism. Denna utveckling har till stor del varit händelsestyrd, men i dagsläget har EU utvecklat ett mer strategiskt förhållningssätt till kampen mot terrorism och åtgärder för terrorismbekämpning vidtas inom flera olika politikområden.

EU:s arbete inom området sammanfattas i den handlingsplan för terrorismbekämpning som lanserades av Europeiska rådet kort efter terroristattackerna i USA den 11 september 2001. Denna handlingsplan innehåller förslag till en rad gemensamma åtgärder för att bekämpa terrorism och ska regelbundet uppdateras och utvärderas. Efter terroristattackerna i Madrid i mars 2004 intensifierades EU:s arbete i kampen mot terrorism, och handlingsplanen reviderades och utökades med åtgärder inom flera nya politikområden. Som en följd av Madridbombarna antog Europeiska rådet också en solidaritetsdeklaration i vilken medlemsstaterna lovar att bistå varandra vid en terroristattack. Dessutom utsågs en EU-samordnare för kampen mot terrorism.

Efter terroristattackerna i London i juli 2005 kompletterades handlingsplanen för terrorismbekämpning med en strategi för kampen mot terrorism som antogs av Europeiska rådet i december 2005. Denna strategi syftar till att göra EU:s terrorismbekämpningsarbete mer lättöverskådligt, och strukturerar de åtgärder som EU vidtar utifrån fyra handlingslinjer – att förebygga, skydda, förfölja och agera.¹²

Allt eftersom EU:s terrorismbekämpningsarbete har utvecklats har åtgärder vidtagits inom allt fler politikområden. För att förebygga terrorism har åtgärder vidtagits för att förhindra radikaliserings- och rekryteringskampanjer till terrorism i och utanför Europa. Därutöver har en rad sårbarhetsreducerande åtgärder vidtagits för att förbättra gränsskyddet samt flyg-, sjöfarts- och hamnsäkerheten. EU har också tagit initiativ till ett program för skydd av kritisk infrastruktur (EPCIP). En stor del av åtgärderna har vidare fokuserat

¹² Council of the European Union, The European Union Counter-Terrorism Strategy (14469/4/05), 30 November 2005

på att fördjupa det straffrättsliga och polisiära samarbetet inom EU för att underlätta ingripanden mot terrorister och förhindra finansiering av terrorism. Dessutom har en rad åtgärder inriktats mot att förbättra förmågan att hantera konsekvenserna efter en terroristattack, exempelvis inom EU:s räddningstjänstsamarbete. Därutöver har, inom ramen för det så kallade solidaritetsprogrammet, initiativ tagits för att förbättra förmågan att förebygga och hantera konsekvenserna av kemisk, biologisk, radiologisk och nukleär (CBRN) terrorism.

EU:s arbete i kampen mot terrorism är således väl reglerat i EU:s strategi och handlingsplan för terrorismbekämpning. Arbetet fram till och med det svenska ordförandeskapet kommer därför framför allt att bestå i att kontinuerligt uppdatera och implementera EU:s handlingsplan. Inom ramen för detta arbete finns dock möjlighet att ta initiativ till nya åtgärder. En mer omfattande revidering av EU:s arbete relaterat till terrorism skulle dock kunna bli aktuell om en ny allvarlig terroristattack inträffar.

Konsekvenser för svenska myndigheter

EU:s arbete i kampen mot terrorism påverkar myndigheterna i det svenska krishanteringssystemet genom de åtgärder relaterade till krisberedskap som EU har vidtagit inom olika sektorer. Dessa åtgärder har i flera fall initierats med anledning av den senaste tidens terroristattacker. Med tiden har emellertid flera av dessa åtgärder breddats till ett så kallat "all-hazards approach" för att skapa en förmåga att hantera även andra typer av kriser. Myndigheterna kommer fortsättningsvis framför allt att involveras i genomförandet av dessa sektorsvisa åtgärder.

4.3.4 Området för frihet, säkerhet och rättvisa

Sedan Amsterdamfördraget trädde i kraft 1999 benämns EU:s rättsliga och inrikes samarbete ett område för frihet, säkerhet och rättvisa. Utvecklingen inom detta område styrs av femåriga politiska inriktningsprogram som medlemsstaterna kommer överens om. Det nuvarande Haagprogrammet gäller från 2004 till och med 2009.¹³ I Amsterdamfördraget stadgas emellertid att utvecklingen inom området är ett delat ansvar mellan medlemsstaterna och kommissionen. Därför kan även kommissionen ta initiativ till åtgärder för att genomföra detta övergripande program.

Det nuvarande Haagprogrammet omfattar allt arbete i EU:s så kallade tredje pelare. Det inkluderar alltifrån polisiärt och straffrättsligt samarbete till gränskontroll och krishantering. I den del av programmet som berör säkerhet återfinns flera åtgärder relaterade till krisberedskap. Bland annat talar programmet om att rådet och kommissionen bör upprätta integrerade och samordnade krishanteringsarrangemang. De kriskoordineringsarrangemang (CCA) som rådet antog i december 2005 kan ses som en följd av denna uppmaning. Därutöver har kommissionen upprättat ett sektorsövergripande varningssystem (ARGUS) som länkar

¹³ Council of the European Union, The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union (16054/04), 13 December 2004

samman kontaktpunkterna för de sektorsvisa varningssystem som upprätthålls av olika generaldirektorat. Kopplat till detta har kommissionen skapat rutiner för att vid en svår kris sammankalla en krisgrupp (Crisis Coordination Committee) i syfte att stärka informationsutbytet och den politiska samordningen av krishanteringen.¹⁴ Vid kommissionen uppges även att ett krisrum ska upprättas på generaldirektoratet för rättvisa, frihet och säkerhet under 2008. Detta krisrum ska bland annat användas för att genomföra övningar relaterade till EU:s handlingsplan för terrorismbekämpning.¹⁵

Eftersom Haagprogrammet antogs när det konstitutionella fördraget ännu inte hade refuserats inkluderades även några av dess förslag i programmet. Detta innefattar bland annat förslaget om att skapa en kommitté för inre säkerhet för att främja den operativa samordningen vid en kris. Eftersom förslaget till konstitutionellt fördrag så småningom föll har detta inte implementerats. Sammanfattningsvis kan också nämnas att kommissionens generaldirektorat för rättvisa, frihet och säkerhet som en följd av utvecklingen inom området har börjat ta ett samlat ansvar för säkerhets- och beredskapsfrågor inom kommissionen.

Innan Haagprogrammet går ut, vilket sammanfaller med slutpunkten för det svenska ordförandeskapet, måste medlemsstaterna komma överens om ett nytt politiskt inriktningsprogram. Diskussioner har påbörjats mellan de kommande ordförandeskapen men det är ännu oklart om ett nytt program kommer att antas under det franska, det tjeckiska eller det svenska ordförandeskapet. Inför det svenska ordförandeskapet är det emellertid viktigt att påverka utformningen av detta nya program eftersom det även får konsekvenser för EU:s krisberedskapsarbete.

Konsekvenser för svenska myndigheter

Flera svenska myndigheter berörs av säkerhetsarbetet inom området för frihet, säkerhet och rättvisa. Det innefattar exempelvis gränskontrollsamarbetet och det operativa polissamarbetet. Inför det svenska ordförandeskapet är det speciellt viktigt att berörda myndigheter stödjer Regeringskansliet med sakkunskap inför framtagandet av ett nytt politiskt program. Dessutom har flera möjligheter till finansiering kopplats till området för frihet, säkerhet och rättvisa. Ett exempel är finansieringsprogrammet relaterat till EPCIP som behandlas senare i rapporten. Här finns en möjlighet för myndigheterna att söka pengar för att finansiera olika typer av projekt.

4.3.5 Säkerhetsforskning

Finansiering och samordning av forskning har varit en viktig del av EU:s verksamhet alltsedan dess grundande. Det viktigaste instrumentet i

¹⁴ Kjellén, Sanna (2007) *Redovisning av EU:s varningssystem* (Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten), Dnr 1067/2007

¹⁵ Intervju, Kommissionen, Generaldirektoratet för rättvisa, frihet och säkerhet, 2007-06-04

forskningspolitiken utgörs av sektorsövergripande ramforskningsprogram. Det nuvarande sjunde ramprogrammet gäller under perioden 2007–2013.

En nyhet i det sjunde ramprogrammet är att säkerhet ingår som ett prioriterat tematiskt område. Bakgrunden till detta är att kommissionen under senare år har eftersträvat en större roll när det gäller säkerhets- och försvarsrelaterad forskning i EU. År 2004 lanserades därför ett treårigt förberedande program för säkerhetsforskning för perioden 2004–2006. Säkerhetsforskningen i detta förberedande program och det nuvarande sjunde ramprogrammet fokuserar emellertid på civila aspekter av säkerhet.

Säkerhetsforskningen inom det sjunde ramprogrammet syftar till att förbättra medborgarnas säkerhet gentemot hoten från terrorism, organiserad brottslighet, naturkatastrofer och industriella olyckor. Forskningen ska också stödja EU:s politik inom andra sektorer, som exempelvis transport, rörlighet, räddningstjänst, energi, miljö och hälsa. Säkerhetsforskningen har en total budget på 1,350 miljarder euro under sjuårsperioden.

Det sjunde ramprogrammet antogs av Europeiska rådet och Europaparlamentet i december 2006 och kommer fortfarande att gälla under det svenska ordförandeskapet. Därför kommer arbetet fram till och med det svenska ordförandeskapet framför allt att handla om att implementera ramprogrammet. I ramprogrammet anges endast de övergripande prioriteringarna för forskningen. Varje år måste dessa preciseras i ett årsarbetsprogram som ligger till grund för en årlig utlysning av forskningsmedel ("call for proposals"). För att utarbeta dessa årsarbetsprogram tar kommissionen hjälp av ett externt rådgivande organ som har knutits till varje tema. För säkerhetsforskningen utgörs detta organ sedan mars 2007 av European Security Research and Innovation Forum (ESRIF) där medlemsstaterna representeras av regeringsföreträdare, användare av forskningen och utförare/industri. Under denna nivå har dessutom ett antal expertgrupper skapats. För svensk del deltar Försvarsdepartementet, FOI, Vinnova, KBM och industrin i dessa expertgrupper. Slutligen fattar en genomförandekommitté kopplad till säkerhetsforskningen (så kallad programkommitté) beslut om inriktningen av årsarbetsprogrammet. Sverige representeras i denna kommitté av Försvarsdepartementet.

Inför beslut om vilka ansökningar som ska tilldelas pengar tar kommissionen hjälp av oberoende experter som utvärderar ansökningar. Större ansökningar måste dessutom godkännas av genomförandekommittén.

Konsekvenser för svenska myndigheter

En viktig roll för myndigheterna i det svenska krishanteringssystemet är att medverka som kravställare på säkerhetsforskningen. Därför är det viktigt att myndigheterna har en möjlighet att påverka utformningen av det årliga arbetsprogrammet. Detta kan antingen ske genom de experter som ingår i expertgrupperna som är kopplade till säkerhetsforskningen eller genom att

myndigheterna får möjlighet att ge underlag till den svenska representanten som sitter i den genomförandekommitté som är kopplad till säkerhetsforskningen.

En annan möjlig roll för myndigheterna är att delta i de forskningsnätverk som ansöker om forskningsmedel för specifika projekt. Dessutom måste varje forskningsprojekt kopplas till en användare som ska kunna utnyttja resultatet av forskningen. Svenska myndigheter skulle därför även kunna medverka som användare av ett projekt. Eftersom EU:s ramforskningsprogram endast finansierar en viss andel av ett forskningsprojekt krävs ytterligare finansiering för de forskningsprojekt som beviljas. Svenska myndigheter skulle således även kunna erbjuda delfinansiering av EU-projekt. Slutligen är det också viktigt för myndigheterna att tillgodogöra sig resultaten av den forskning som finansieras inom programmet.

4.3.6 Det europeiska programmet för skydd av kritisk infrastruktur (EPCIP)

Efter terrordåden i Madrid 2004 tog diskussionen om en gemensam sektorsövergripande strategi för skydd av kritisk infrastruktur fart på allvar. Redan i juni samma år bad Europeiska rådet kommissionen att utarbeta ett förslag till en strategi och i november 2005 antogs en grönbok som föreslog upprättandet av ett europeiskt program för skydd av kritisk infrastruktur (EPCIP).¹⁶ Förslaget tog sin utgångspunkt i kampen mot terrorismen, men inriktades till slut mot alla typer av hot.

I november 2006 lades ett förslag till direktiv om EPCIP.¹⁷ Samtidigt presenterades ett meddelande som på ett mer övergripande plan behandlar de principer, processer och instrument som föreslås för att genomföra programmet. Dessa dokument utgör tillsammans ramverket för EPCIP. Huvuddragen är:

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

Åtgärder för att underlätta genomförandet. En handlingsplan för EPCIP ska upprättas. Inom ramen för denna ska EPCIP regelbundet ses över. Vidare

¹⁶ European Commission, Green Paper on a European Programme for Critical Infrastructure Protection (COM(2005)576), 17 November 2005

¹⁷ European Commission, Proposal for a Directive of the Council on the identification and designation of European Critical Infrastructure and the assessment of the need to improve their protection (COM(2006)787), 12 December 2006

skapas ett nätverk för informationsutbyte, expertgrupper på EU-nivå samt förfaranden för informationsutbyte.

Under våren 2007 har förhandlingarna om direktivet i rådsarbetsgruppen för skydd och beredskap (PROCIV) inletts. Parallellt med förhandlingarna har utvecklingen av de sektorsspecifika kriterierna påbörjats inom kommissionens generaldirektorat. Kommissionen har föreslagit att medlemsstaterna i den mån det krävs för genomförandet senast i december 2007 ska anta ny lagstiftning. Under förutsättning att tidsplanen följs innebär detta att frågan har nått genomförandefasen under det svenska ordförandeskapet.

I syfte att stödja utvecklingen av EPCIP antog rådet i februari 2007 ett finansieringsprogram för "Förebyggande, beredskap och konsekvenshantering när det gäller terrorism och andra säkerhetsrelaterade risker".¹⁸ Programmet ryms inom ramen för det större programmet "Säkerhet och skydd av friheter" och har en total budget på 140 miljoner euro för sjuårsperioden 2007–2013.

Finansieringsprogrammet kan bland annat stödja metodutveckling, operativa åtgärder, utveckling av säkerhetsstandarder samt samordning och samarbete inom EU när det gäller kritisk infrastruktur. När det gäller konsekvenshantering kan programmet finansiera utbyte av kunskap och erfarenheter för att fastställa "best practices" samt gemensamma övningar och scenarier.

Varje år kommer kommissionen att ta fram ett årsarbetsprogram som beslutas av en genomförandekommitté där Justitiedepartementet med stöd av Forsvarsdepartementet representerar Sverige. Detta program utgör grunden för den utlysning av medel och de offentliga upphandlingar som görs varje år. Efter ansökningstidens utgång utvärderar kommissionen de projektansökningar som inkommit och slutligen fattar genomförandekommittén beslut om finansiering.

Konsekvenser för svenska myndigheter

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

¹⁸ Council Decision of 12 February 2007 establishing for the period 2007 to 2013, as part of General Programme on Security and Safeguarding Liberties, the Specific Programme 'Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism and other Security related risks', OJ L 58, 2007-02-24, p. 1

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

När det gäller finansieringsprogrammet är en viktig uppgift för svenska myndigheter att påverka utformningen av årsarbetsprogrammet som avgör vilka projekt som kan finansieras. Det kan här bland annat handla om att ge kommentarer till den svenska representanten från Justitiedepartementet som sitter i den genomförandekommitté där beslut om årsarbetsprogrammet fattas. Svenska myndigheter kan också ansöka om medel för transnationella eller nationella projekt eftersom finansieringsprogrammet omfattar flera olika sektorer såsom energi, informationsteknologi, vatten, livsmedel, hälsa, finansiella system, transport och kemisk industri.¹⁹ Slutligen kan myndigheterna även bidra med kunskap till och tillgodogöra sig resultaten av de projekt som bedrivs inom finansieringsprogrammet.

4.3.7 EU:s kriskoordineringsarrangemang (CCA)

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

CCA, som är av sektors- och pelaröverskridande natur, innebär ingen förändring av beslutsmakten inom EU:s institutioner eller mellan EU och dess medlemsstater, utan bygger på de rådande fördragen och principen om att medlemsstaterna har ansvar för den egna katastrof- och krishanteringen samtidigt som de vid behov ska kunna ge varandra ömsesidigt stöd i en anda av solidaritet. CCA är endast tänkt att aktiveras vid katastrofer och kriser som drabbar flera medlemsstater samtidigt och som är av sådan karaktär att de kräver en särskild hantering på hög politisk nivå, som t.ex. en pandemi eller en serie samtida terrorattentat i flera medlemsstater.

CCA utgörs främst av en särskild krissamordningsgrupp (Crisis Steering Group). Denna krissamordningsgrupp har inte getts några särskilda beslutsbefogenheter utan utgör endast ett beredningsorgan/stabsfunktion till Coreper, med syfte att främja en gemensam uppfattning om krisen och katastrofens orsaker, den rådande situationen och dess framtida utveckling samt vid behov också en frivillig koordinering av medlemsstaternas nationella krishanteringsåtgärder. Krissamordningsgruppen kan vid behov

¹⁹ Commission Decision C(2007) 1590 of 16 of April 2007 adopting the annual work programme for 2007 for the specific programme on the "Prevention, preparedness and Consequence management of Terrorism and other security related threats"

understöddas av en särskild expertstödsfunktion (Ad-hoc Support Machinery).

CCA inrättades formellt genom ett rådsbeslut i juni 2006 men arrangemangen har ännu inte tagit färdig form. Det återstår arbete med att etablera och utveckla fungerande rutiner för hur arbetet inom CCA rent konkret ska gå till vid en kris. Bland annat måste rutiner fastställas för CCA:s larm- och uppstartsfunktioner, som i huvudsak administreras av EU:s lägescentral (SITCEN). I oktober 2006 genomförde det finska ordförandeskapet en halvdagsövning för att testa CCA:s inlämnings- och uppstartsfunktioner. Det portugisiska ordförandeskapet planerar en mer omfattande övning i slutet av september 2007.

Enligt Försvarsdepartementets bedömning är inga nya rådsbeslut rörande CCA att vänta före eller under det svenska ordförandeskapet. Dock bedöms behovet av att ge CCA sin praktiska utformning kvarstå, liksom dess övningsbehov. Under det svenska ordförandeskapet bör enligt Försvarsdepartementet en mer omfattande övning, som inbegriper både Bryssel och huvudstadsnivån hos medlemsstaterna, genomföras för att fullfölja och vidare stärka CCA. Avslutningsvis måste Sverige kunna agera i rollen som ordförande i CCA:s krissamordningsgrupp om CCA skulle behöva aktiveras under det svenska ordförandeskapet.

Konsekvenser för svenska myndigheter

CCA har endast direkta konsekvenser för Regeringskansliet och den svenska representationen i Bryssel. Dessa behöver utveckla och öva rutiner för larmning och agerande inom ramen för CCA om Sverige är drabbat land och i synnerhet om CCA aktiveras under det svenska ordförandeskapet. Om en övning av CCA sker under det svenska ordförandeskapet behövs även för ändamålet lämpliga krisscenarier utvecklas. När det gäller övriga aktörer i det svenska krishanteringssystemet så har CCA endast indirekta konsekvenser i form av ökade krav på att snabbt få fram en nationell lägesbild vid en kris.

4.3.8 Förstärkningsresurser (Civil Protection)

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

Räddningsverket är i dag kontaktpunkt för gemenskapsmekanismen. Det innebär bland annat att Räddningsverket deltar i en kommitté som har till syfte att assistera kommissionen med bland annat rådgivning och uppdatering av EU:s lagstiftning inom området. På det nationella planet innebär det att Räddningsverket tar emot förfrågningar och information från MIC och delger berörda svenska myndigheter. De myndigheter som ingår i Räddningsverkets nätverk för gemenskapsmekanismen är Banverket, Kustbevakningen, Socialstyrelsen, Svenska kraftnät, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, KBM, Statens geotekniska institut, Statens strålskyddsinstitut, Statens kärnkraftsinspektion och FOI. Om en förfrågan inkommer som berör en myndighet som normalt inte ingår i nätverket, kontaktar Räddningsverket den myndigheten särskilt. Skulle en katastrof inträffa i Sverige skickas en eventuell förfrågan om hjälp ut från Räddningsverket till MIC, som kontaktar andra medlemsstater.

Samarbetet inom räddningstjänstområdet kommer framöver att ha sin grund i två rättsakter: Rådets beslut om gemenskapsmekanismen för räddningstjänst respektive Rådets beslut om det finansiella instrumentet för räddningstjänst.²⁰ Det tidigare rådsbeslutet om gemenskapsmekanismen var från 2001, men kommissionen och rådet har nyligen omarbetat det. I det nya rådsbeslutet anges bland annat när och hur gemenskapsmekanismen ska användas samt ansvarsfördelningen mellan medlemsstaterna, kommissionen och ordförandelandet. I det nya rådsbeslutet ingår även att förstärkningsresurserna kan bestå av militära komponenter.

Det finansiella instrumentet fastlägger regler för finansiellt stöd ur EU:s budget, såväl i det förebyggande arbetet som i den akuta fasen. Gemensam utbildning, övning, förberedelser för insatser genom gemenskapsmekanismen och kommissionens del av själva insatserna samt erfarenhetsutbyte är exempel på aktiviteter som kan finansieras genom instrumentet. Genom det finansiella instrumentet kan även transporter gemensamfinansieras upp till 50 procent, men däremot kan inte materiel finansieras över EU-budgeten.

Fram till och med det svenska ordförandeskapet kommer troligen implementeringen av de bägge rättsakterna att vara i fokus. Sverige har varit ett av de drivande länderna i utvecklingen av EU-samverkan vid kriser och katastrofer och har ambitionen att så förbli. En farhåga som bland andra Sverige dock haft är att katastrofinsatser utanför unionen kan leda till oönskad konkurrens med FN. Frankrike, som innehar ordförandeskapet hösten 2008, har också starka intressen i räddningstjänstfrågor. Den före detta kommissionären Michel Barniers rapport speglar i hög grad den franska synen på hur utvecklingen av räddningstjänsten bör se ut.²¹ Franska

²⁰ Council Decision of 5 March 2007 establishing a Civil Protection Financial Instrument (2007/162/EC, Euratom) samt Council of the European Union, Proposal for a Council Decision establishing a Community civil protection mechanism (recast) (10482/07), 6 June 2007

²¹ Barnier, Michel, For a European civil protection force: europe aid, maj 2006

initiativ om en "Civil protection force" kan komma att behöva tas om hand under det svenska ordförandeskapet. Det nya fördraget som ger en ny grund för "civil protection"-området kan också komma att spela en stor roll.

Konsekvenser för svenska myndigheter

Arbetet med att implementera de två rättsakterna kommer med stor sannolikhet att vara omfattande framför allt för Räddningsverket (eller framtida motsvarande myndighet) som är svensk kontaktpunkt. I Bryssel har redan arbetsgrupper bildats för frågor som rör transporter respektive förvarningssystem och nya arbetsgrupper för andra sakområden kommer förmodligen att bildas framöver.

En av de största förändringarna med rådsbesluten är att kommissionen nu får en avsevärt ökad budget för att finansiera förebyggande arbete såväl som akuta insatser. Det innebär bland annat större möjligheter för kommissionen att upphandla utbildningar och övningar från medlemsländerna. I dagsläget är dock kommissionens efterfrågan på utbildningar och övningar inom området större än medlemsstaternas utbud.

De akuta insatserna är självklart händelsestyrda och det är därför svårt att säga vilka förstärkningsresurser som kommer att bli mest efterfrågade framöver. Arbetet med att skapa moduler, det vill säga paket med förutbestämda resurser för specifika händelser, pågår för närvarande. Ett medlemsland skulle då kunna erbjuda exempelvis en skogsbrandsmodul till ett drabbat land. Flera medlemsstater skulle också kunna gå samman för att sätta ihop en modul.

5 Tidigare studier och forskning

I detta kapitel presenteras kortfattat tidigare studier och forskning som genomförts vid FOI och FHS med fokus på utvecklingen av det europeiska krisberedskapsarbetet och länken till den nationella nivån. Det bör i detta sammanhang framhållas att FOI och FHS är från varandra fristående forskningsinstitutioner som emellertid har det gemensamt att båda bedrivit omfattande forskningsverksamhet inom området. Gradvis har en arbetsfördelning utkristalliserat sig där FOI har en mer studieinriktad profil och FHS en mer forskningsinriktad profil. Denna arbetsfördelning framträder tydligt i det material som presenteras nedan.

5.1 FOI

5.1.1 Introduktion

FOI är en uppdragsfinansierad myndighet och kunskapen om EU:s krisberedskapsarbete har därför utvecklats gradvis i takt med att departement och myndigheter i det svenska krishanteringssystemet har anlitat FOI för att genomföra olika typer av studier och annat analysstöd inom området. Startskottet för FOI:s kunskapsuppbyggnad var det senaste svenska EU-ordförandeskapet våren 2001 då forskare från FOI engagerades som stöd till olika processer i Regeringskansliet. Initialt studerades främst EU:s externa säkerhet, både den militära och den civila dimensionen av den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP), men med tiden har även EU:s interna säkerhet och olika krisberedskapsrelaterade frågeställningar blivit ett viktigt studieområde.

I dag har EU-uppdragen från departement och myndigheter nått en sådan volym att en särskild forskningsgrupp för *Euroatlantisk säkerhet* har bildats. Organisatoriskt tillhör gruppen avdelningen Försvarsanalys som utgör en av sex forskningsavdelningar på FOI. Gruppen består för närvarande av ett femtontal analytiker och forskare.

Gruppen har specialiserat sig på att analysera utvecklingen av EU:s externa säkerhetspolitik och EU:s interna krisberedskapsarbete. Speciellt studeras Sveriges roll och hur svensk politik och svenska förhållanden påverkas av EU-samarbetet. Kopplingen till det svenska krishanteringssystemet är därför tydlig. Gruppen genomför kunskapsuppbyggande studier, men erbjuder även mer direktstödande verksamhet som exempelvis kurser. Kännetecknande för gruppen är dess policynära arbetssätt, dess detaljkunskap om pågående förhandlingar i EU, dess förmåga att sätta in denna detaljkunskap i ett större sammanhang och dess breda kontaktnät i EU:s institutioner, på Regeringskansliet och vid svenska myndigheter.

5.1.2 Systemövergripande studier

FOI:s systemövergripande studier berör vanligtvis flera sektors- och områdesansvariga aktörer inom krishanteringssystemet. Denna typ av studier tar sikte på att analysera större tendenser i utvecklingen och hur de förhåller sig till den nationella nivån. Förhoppningen är att studierna

härigenom bidrar till en ökad förståelse för hur olika sakfrågor och processer hänger samman samt till att identifiera överlappande strukturer och möjliga synergieffekter.

I syfte att undersöka i vilken mån det ökade internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet inom FN, EU och NATO påverkar Sveriges civila krishanteringssystem genomförde FOI under 2003 studien *Internationaliseringen och Sveriges civila krishanteringssystem*. Bakgrunden till rapporten var den intensifiering av samarbetet kring civila säkerhetspolitiska frågor som ägt rum fram till 2003. Inte minst terroristattacker mot USA den 11 september 2001 hade tydliggjort behovet av en samlad förmåga. Parallellt med denna utveckling skedde också en reformering av det svenska krishanteringssystemet. Rapporten innehåller därför, förutom en analys av internationaliseringens påverkan på den nationella utvecklingen, en diskussion kring möjliga åtgärder som skulle kunna vidtas för att anpassa det svenska systemet till den internationella utvecklingen.

Som en uppföljning till denna studie, men med fokus begränsat till EU, genomfördes en uppdaterad analys av i vilka avseenden det svenska krishanteringssystemet påverkas av EU:s framväxande krisberedskapssystem i *Ett europeiskt krisberedskapssystem och dess nationella implikationer* (2004). I denna studie analyseras de senaste EU-förslagen av relevans för svenskt krisberedskapsarbete som till exempel EU:s handlingsplan för terrorismbekämpning och solidaritetsprogrammet. Slutsatsen av analysen är att utvecklingen inom EU påverkar det svenska krishanteringssystemets aktörer i flera avseenden och att ett antal anpassningsåtgärder skulle kunna övervägas. Häribland nämns att det är angeläget att de krav på beredskapsåtgärder som EU-samarbetet genererar beaktas i svenska planeringsprocesser.

Den snabba framväxten av EU:s krisberedskapssystem har ökat behovet av kunskap om det nya systemet i EU:s medlemsstater. I *Säkerhet och beredskap i Europeiska unionen* (2004) konstateras emellertid att kunskapen om EU:s säkerhets- och beredskapsarbete är relativt fragmenterad i det svenska krishanteringssystemet. Detta skapar dåliga förutsättningar för att bidra till att EU:s sektorsövergripande arbete förs framåt. Genom att identifiera sådan verksamhet i EU:s säkerhets- och beredskapsarbete som antingen bedrivs parallellt i flera sektorer eller som bedrivs i mer samlade sektorsövergripande processer är studien tänkt att skapa en överblick över EU:s säkerhets- och beredskapsarbete. Härigenom skapas även förutsättningar för att påverka utvecklingen i en för Sverige gynnsam riktning. Genomgången av EU:s säkerhets- och beredskapsarbete struktureras efter de svenska samverkansområdena.

Under 2003 inleddes regeringskonferensen om ett nytt konstitutionellt fördrag och i juni 2004 enades regeringscheferna vid Europeiska rådets möte om utformningen av det nya fördraget. Frågan om hur utvecklingen av EU:s säkerhets- och beredskapsarbete kunde tolkas mot bakgrund av de nya förslagen blev därmed högaktuell. Särskilt intressant för säkerhets- och

beredskapsarbetet var den nya solidaritetsklausulen. FOI analyserar i *Solidaritetsklausulen – konsekvenser för den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken* från 2004 ett antal områden där solidaritetsklausulen kan komma att påverka den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP), och där det i förlängningen kan komma att krävas överväganden och beslut i medlemsstaterna. Konsekvenserna för ESFP diskuteras med fokus på såväl konceptuella och institutionella som kapacitetsrelaterade frågor. Eftersom fokus ligger på ESFP behandlar studien inte klausulens kopplingar till naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människor.

Utvecklingen av EU:s förmåga att hantera terrorism och naturkatastrofer analyseras i stället i *Building Crisis Management Capacity in the EU* (2006). Denna studie ger en överblick över de åtgärder för att stärka krishanteringsförmågan som vidtagits på EU-nivå och relaterar dem dels till den krishanteringsförmåga medlemsstaterna vill ge EU, dels till den roll man ser för militära resurser inom ramen för denna förmåga. Slutsatsen är att medlemsstaterna över lag anser att den nationella nivån är central när det gäller insatser kopplade till terroristattacker och naturkatastrofer, men att det här finns utrymme för att EU i vissa fall får en koordinerande roll. När det gäller militära resurser anser medlemsstaterna emellertid att dessa ska användas endast som stöd till civila myndigheter och då som en sista utväg.

Slutligen har FOI genomfört en mer teoretisk studie av systemövergripande karaktär – *En modell för strategisk omvärldsanalys av EU:s krishanteringssystem* (2006). I rapporten utvecklas en teoretisk modell för strategiska omvärldsanalyser av krishanteringssystemet. Appliceringen av modellen visar att EU:s krishanteringssystem kan karakteriseras som ett administrativt och samordnande system som förhåller sig parallellt till angränsade nationella krishanteringssystem. Det konstateras emellertid att systemet i framtiden kan komma att utvecklas i en annan riktning. Modellen skulle således framöver kunna utvecklas och kompletteras för att göra en uppdaterad analys av systemet.

5.1.3 Fördjupade studier

FOI genomför även fördjupade studier, där sakfrågor och avgränsade processer inom ramen för utvecklingen på krisberedskapsområdet analyseras. I en fördjupad studie kan till exempel enskilda initiativ analyseras och olika konsekvenser av dessa diskuteras mer i detalj. Vidare kan det röra sig om kartläggning av aktörer och pågående processer inom ett visst ämnesområde eller en analys av hur en specifik kris hanteras. Frågeområden som särskilt belysts inom ramen för FOI:s fördjupade studier är bland annat informationssäkerhetsfrågor och frågor relaterade till kritisk infrastruktur, räddningstjänst, humanitär verksamhet och säkerhetssektorreformer.

Kritisk infrastruktur och EPCIP, det nya initiativet på detta område, är en av de sakfrågor som i tidigare kapitel identifierats som centrala för myndigheterna inför det svenska EU-ordförandeskapet. I *Politik för skydd av kritisk infrastruktur* (2005) jämförs förslaget till EU-politik avseende kritisk infrastruktur och svensk politik med utgångspunkt i vad som utgör kritisk

infrastruktur, vad kritisk infrastruktur ska skyddas mot och hur skyddet ska utformas. Studien omfattar tiden fram till och med år 2005, således endast den inledande fasen av processen. Det konstateras att förslaget ger upphov till en rad frågor som kräver vidare analys, bland annat rörande svensk myndighetsstruktur, avgränsningen mellan vad som ska vara nationell respektive europeisk kritisk infrastruktur och hur svenska krisberedskapsprioriteringar skulle påverkas av ett europeiskt system.

En annan av de tidigare identifierade sakfrågorna av relevans för ordförandeskapet är EU:s kriskoordineringsarrangemang (CCA). CCA har analyserats i *EU:s kriskoordineringsarrangemang (EU-CCA) ur ett svenskt perspektiv* (2006). Rapportens tyngdpunkt ligger dels på arrangemangets potentiella problem och svagheter inför dess fortsatta framväxt, dels på vad arrangemangets framväxt kan tänkas medföra för det svenska krishanteringssystemet i termer av krav och mervärde. Det konstateras att CCA grovt förenklat kan tänkas följa en av två möjliga utvecklingsvägar. Antingen väljer medlemsstaterna att utveckla och närmare integrera arrangemanget i sina nationella krishanteringssystem, vilket skulle skapa förutsättningar för att arrangemanget når sitt syfte. Väljer man i stället att inte integrera arrangemanget i den nationella strukturen är risken stor att CCA stannar vid att bli en outvecklad katastrof- och krishanteringsstruktur som främst tjänar som politisk symbol för europeiskt samarbete och solidaritet.

Utvecklingen av EU-gemensamma hotbedömningar framhölls vid flera intervjuer vara en fråga som kommer att vara i fokus framöver. Under 2006 genomförde FOI en analys som på ett övergripande plan syftar till att öka förståelsen för hotbedömningars roll i EU:s framväxande krisberedskapsarbete. I promemorian som har titeln *Hotbedömningarnas roll i EU:s krisberedskapsarbete*, undersöks mer specifikt på vilket sätt hotbedömningar påverkar de åtgärder för terrorismbekämpning som vidtas inom EU. Tyngdpunkten i analysen ligger både på hotbedömningar som EU:s medlemsstater kommit överens om på politisk nivå och på de hotbedömningar som tas fram på expertnivå av olika aktörer inom EU:s institutioner.

Informationssäkerhetsfrågor har under senare år fått allt större utrymme på EU:s agenda. Detta torde vara en naturlig följd av att informationssystem i allmänhet är gränsöverskridande till sin karaktär, vilket för med sig att det på informationssäkerhetsområdet ofta krävs gemensamt agerande för att uppnå en godtagbar skyddsnivå. Identifieringen av gemensamma hot- och sårbarheter har även lett fram till en rad nya initiativ. I *Kartläggning av EU:s informationssäkerhetsarbete i första respektive andra pelaren* från 2004 identifieras centrala processer och sakfrågor relaterade till informationssäkerhet samt viktiga initiativ för framtiden. Promemorian bidrog som underlag till den då pågående informationssäkerhetsutredningen och tar sin utgångspunkt i den beskrivning av olika initiativ och processer

som återfinns i informationssäkerhetsutredningens andra rapport.²² Eftersom den senare avgränsade sig till första- och andrapelarfrågor kom det relativt omfattande informationssäkerhetsarbetet inom den tredje pelaren att utelämnas även i promemorian.

I rapporten *Vem gör vad inom EU – informationssäkerhetsfrågorna i fokus* (2006) har tonvikten i stället lagts på de centrala aktörerna inom informationssäkerhetsområdet. Bland annat identifieras och utreds ansvarsförhållandena mellan EU:s institutioner, processerna kring EU:s politik på området och kontaktytor mellan svenska och europeiska aktörer. Förhoppningen är att studien ska skapa grundförutsättningar för att svenska aktörer inom informationssäkerhetsområdet bättre ska kunna förhålla sig till de europeiska organen.

Utvecklingen inom räddningstjänstområdet är en annan fråga som fått allt större utrymme inom EU den senaste tiden. Detta torde dels bero på de nya förslag på området som det konstitutionella fördraget innefattar, dels på de nya rådsbesluten rörande gemenskapsmekanismen för räddningstjänst som medlemsstaterna enades kring under våren 2007. Två av de fördjupade studier som genomförts vid FOI under de senaste åren behandlar räddningstjänstfrågor och frågor kopplade till räddningstjänst.

Räddningstjänst i EU:s säkerhets- och försvarspolitik från 2004 behandlar vilken roll räddningstjänst skulle kunna ha i krishanteringsinsatser utanför unionens gränser och, beroende på vilken roll som väljs, vilka konsekvenser detta skulle kunna få. Studien togs fram inför den civila kapacitetskonferens som hölls inom EU under hösten 2004. Ett av motiven bakom studien var det faktum att av de fyra prioriterade kapacitetsområden som identifierats inom ramen för den civila krishanteringsförmågan hade räddningstjänst utvecklats minst. Det saknades exempelvis en klar bild av vilken roll räddningstjänstresurser skulle kunna spela i säkerhetspolitiska EU-insatser och i promemorian läggs därför ett antal alternativa tolkningar fram.

I den andra studien som berör räddningstjänstområdet, *EU:s humanitära verksamhet – analys av samarbetsformer mellan ECHO och gemenskapsmekanismen* (2007), beskrivs verksamheterna inom ramen för gemenskapsmekanismen och generaldirektoratet för humanitärt bistånd (ECHO) med utgångspunkt i likheter och olikheter. Vidare återges den kritik som framkommit vad gäller det bristande samarbetet dem emellan. I analysdelen presenteras förslag på förbättrade samarbetsformer mellan ECHO och gemenskapsmekanismen samt hur förhållandet bör se ut i framtiden. Analysen tar därutöver sikte på vilka konsekvenser ett tätare samarbete skulle kunna få. Slutsatsen är att en sammanslagning av ECHO och gemenskapsmekanismen, med en intern uppdelning där gemenskapsmekanismen koncentrerar sig på insatser inom EU och ECHO på externt arbete, är en tilltalande lösning.

²² SOU 2004:32, Informationssäkerhet i Sverige och internationellt – en översikt, delrapport 2 från Infosäkuutredningen

En fråga som är kopplad till både säkerhetspolitik och bistånd är säkerhetssektorreformer. Genom *Säkerhetssektorreformer – en begreppsgenomgång och diskussion om Krisberedskapsmyndighetens och Räddningsverkets eventuella deltagande* (2005) bidrog FOI under våren 2005 med analytiskt underlag till Regeringskansliets arbete med att ta fram en svensk strategi för säkerhetssektorreformer. Promemorian syftade till att utreda själva begreppet säkerhetssektorreformer och diskutera KBM:s och Räddningsverkets eventuella deltagande i säkerhetssektorreformarbete. Motivet bakom promemorian var det faktum att det i flera olika sammanhang råder skilda uppfattningar om vad begreppet ska innefatta och vilka aktörer som ska delta i arbetet med att reformera ett mottagarlands säkerhetssektor.

Slutligen har även EU:s förmåga att bistå medborgare i nöd vid katastrofer utanför unionens gränser analyserats mot bakgrund av flodvågskatastrofen i Sydostasien 2004. Rapporten med titeln *EU och flodvågskatastrofen* (2005) var en av de expertrapporter som togs fram som underlag till 2005 års katastrofkommission. Analysen tar sin utgångspunkt i vilka krisberedskapsstrukturer som finns på EU-nivå för att snabbt kunna bistå drabbade medborgare utanför unionens gränser, vad EU gjorde för att bistå medborgare i akutskedet av katastrofen och vilka förändringsåtgärder som genomförts eller föreslagits inom EU som en följd av flodvågskatastrofen.

5.1.4 Processrelaterade studier

Sveriges EU-medlemskap har medfört stora förändringar i myndigheternas arbete med krisberedskapsfrågor. Bland annat måste myndigheterna förhålla sig till en mängd nya initiativ och processer på EU-nivå. Dessa kan ställa krav på såväl tillnärmning av nationell lagstiftning som organisatoriska förändringar. För att förbereda myndigheternas anpassning till EU-nivån och öka förståelsen för vilka initiativ som berör den egna verksamheten kan FOI genomföra kartläggningar av verksamhetsspecifika EU-frågor och analyser av olika myndigheters möjligheter att delta aktivt i EU-arbetet.

En annan form av processrelaterade studier som skapar förutsättningar för aktivt deltagande i utvecklingen är studier som syftar till att klarlägga hur de olika aktörerna ska agera för att kunna påverka respektive tillgodogöra sig resultat av olika processer. FOI tar fram såväl mer generella som för särskilda processer skräddarsydda strategier för att nå inflytande, liksom metoder för att länka samman europeiska och nationella system.

Under de senaste åren har flera processrelaterade studier genomförts. Dessa har bland annat fokuserat på Krisberedskapsmyndighetens, Räddningsverkets och Socialstyrelsens verksamheter och hur dessa kan länkas till EU-nivån.

I *Krisberedskapsmyndigheten och Europeiska unionen* (2005) ligger fokus på hur KBM skulle kunna delta i EU-arbetet. De politikområden inom EU-samarbetet som är relevanta för myndigheten väljs ut och kartläggs utförligt. Avslutningsvis bedöms i vilken mån KBM bör delta i de

identifierade processerna med utgångspunkt i om detta tillför ett mervärde för KBM, regeringen eller EU.

Under 2005 gjordes även en kartläggning av Räddningsverkets samlade EU-frågor – *Räddningsverket och Europeiska unionen*. Kartläggningen tar sin utgångspunkt i vilka frågor som kan antas beröra Räddningsverkets myndighetsansvar och verksamhet. Förhoppningen är att den överblick studien tillhandahåller ska bidra till ett eventuellt framtida arbete med att utveckla en specifik EU-strategi.

Nu senast har en studie av Socialstyrelsens internationella krisberedskapsarbete genomförts i *Socialstyrelsens internationella krisberedskapssamarbete med fokus på EU, Norden och NATO/PFF (2007)*. I rapporten görs en kartläggning av de aktiviteter och aktörer inom EU, det nordiska hälsosamarbetet och NATO/Partnerskap för fred (PFF) som har betydelse för Socialstyrelsens framtida arbete med kris- och katastrofberedskap. Avslutningsvis diskuteras vilka områden Socialstyrelsen framöver kan behöva bevaka ytterligare.

5.2 FHS

5.2.1 Introduktion

Det internationella forskningsprogrammet *Creating EU Crisis Management Capacity for a Secure European Community* vid Försvarshögskolan (FHS) initierades 2004 och leds av fil.dr Magnus Ekengren (FHS), professor Arjen Boin vid Utrechts universitet och fil.dr Mark Rhinard, Utrikespolitiska Institutet, Stockholm. Programmet, som till stor del finansieras av KBM, omfattar för närvarande åtta personer i Utrecht/Amsterdam/Delft och Stockholm och är inriktat mot empirisk forskning om EU:s inre säkerhetsarbete och krishanteringsförmågor. På detta sätt kompletteras dagens internationella forskning om EU:s yttre säkerhet och den Europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESFP) som på senare år växt sig stark.

Ett huvudsyfte med programmet är att undersöka unionens möjligheter och begränsningar att hantera alla typer av kriser som hotar dess grundläggande värden och funktioner samt medborgare, såväl inom som utanför EU:s gränser. Programmet har även presenterat en rad rapporter med forskningsbaserade policyrekommendationer. Ett stort internationellt genombrott för programmet och perspektivet är specialnumret av *Journal of European Integration* i december 2006 kallat "Protecting the Union: The Emergence of a New Policy Space" under gästredaktörskap av projektledarna. För närvarande färdigställs bokmanuset *Protecting Europe: Safety and Security in the European Union* för internationell publicering (våren 2008), även det författat av Boin, Ekengren och Rhinard. Boken innehåller såväl en historisk förklaring till framväxten av EU:s nya säkerhetspolitiska roll som en genomgång och utvärdering av dagens krishanteringskapacitet på grundval av ett unikt empiriskt material inklusive en mängd fallstudier.

Programmet har vunnit stor uppmärksamhet internationellt. Med forskningsresultaten som grund anordnade det välrenommerade forskningsinstitutet *European Policy Centre* i Bryssel under 2006 en serie möten för praktiker och forskare på temat *Managing Emergencies: the EU's role in safety and security*. Programmet har rönt stort intresse i säkerhetspolitiska forskningskretsar vilket bland annat tagit sig uttryck i ett flertal inbjudningar att delta vid konferenser och i större gemensamma forskningsprogram. Programmets medlemmar har också deltagit i ett stort antal konferenser och utbildningar. Bland annat anordnades tillsammans med EPC i Bryssel konferensen "Managing emergencies in Europe", med deltagande av Europaminister Cecilia Malmström samt ledande företrädare för EU-institutionerna.

5.2.2 Forskningsresultat

I den första forskningsrapporten *Functional Security and Crisis Management Capacity in the EU: Setting the Research Agenda* (2006) redovisades EU-institutionernas (kommissionen och rådssekretariatet) samlade krishanteringskapacitet i termer av förmågor att förebygga, äga beredskap, hantera, konsekvenshantera och lära från kriser. I den andra rapporten, *The New Security Role of the European Union: international crisis management and the protection of Union citizens* (2006), analyserades EU:s kapacitet utifrån ett antal fallstudier (Moscow Theatre Hostage Crisis 2002, Forest Fires in Portugal 2003, Terrorist Bombings in Madrid 2004 och the Asian Tsunami Disaster 2004). I den tredje rapporten kallad *Protecting the Union: Policies, Sectors and Institutional Solutions* (2007) skiftades fokus från de Brysselbaserade institutionerna och fallstudier till sektorsstudier av EU:s nya säkerhets- och skyddsområden: hälsa, immigration, räddningstjänst, kritisk infrastruktur, underrättelser. I rapporten presenteras bland annat en unik analytisk ram för det empiriska studiet av EU:s sektorsövergripande krishanteringskapacitet ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv.

Efter sektorsstudierna av EU:s nya säkerhets- och skyddsområden som presenterades i den tredje programrapporten har programmet nu gått vidare med länderstudier. Tio EU-medlemsländer har undersökts med avseende på deras nationella krishanteringssystem och kopplingar till unionens krishanteringsförmågor: Storbritannien, Irland, Belgien, Holland, Sverige, Danmark, Spanien, Estland, Bulgarien, Tyskland och Italien.

Forskningen visar att EU:s krishanteringsförmåga utvecklas ad hoc och sektorsvis utan någon övergripande strategi. EU äger en stor potential inom samtliga faser av krishantering: förebyggande, beredskap, hantering och konsekvenshantering. Denna utvecklas nu i olika takt i olika sektorer. Sektorerna skiljer sig åt i hög grad även vad gäller legal grund och grad av förpliktelse att bistå i EU:s krishantering från medlemsstaternas sida. De sektorsövergripande mekanismerna är fortfarande svaga men kommer sannolikt att förstärkas, bland annat genom den nya solidaritetsklausulen som inkluderas i det nya fördraget. Ansvarsfördelningen mellan EU-institutionerna och medlemsstaterna är många gånger oklar. Det är ofta inte klarlagt före krisen i vilken form och utsträckning EU:s respektive medlemsstaternas resurser bör användas.

Resultaten har även tolkats i ett vidare perspektiv. Forskningsområdet europeisk säkerhet har alltsedan murens fall 1989 präglats av en mycket livaktig internationell forskning. Frågorna har bland annat gällt nya hotbilder, Natos respektive EU:s roll i det europeiska försvaret samt vilken typ av säkerhet som bör prioriteras av dagens regeringar. Forskningsprojektet har kunnat förklara förändringar i den europeiska regionala säkerhetsidentiteten. Perspektivet är historiskt och utgår från Karl Deutsch' klassiska definition av säkerhetsgemenskap som en gemenskap där medlemmarna lever med den fasta övertygelsen om att grannstater inte kommer att söka lösa konflikter med väpnade medel. Projektets forskning visar hur EU genom sitt breda inre såväl som yttre säkerhetspolitiska arbete sedan slutet av 1990-talet fördjupar den europeiska säkerhetsgemenskapen.

Unionen har tagit steget från "passiv" säkerhetsskapare till aktiv säkerhetspolitik på områden som spänner över alltifrån hälsosäkerhet över räddningstjänst och skydd av kritisk infrastruktur till internationella militära och civila krishanteringsinsatser. Detta stärker långsiktigt tilliten mellan medlemmarna i gemenskapen (mellan såväl EU:s medlemsstater som andra europeiska aktörer) som i växande grad uppfattar skyddet av EU:s medborgare, mänskliga rättigheter och medborgare i tredje land som en gemensam uppgift. Detta perspektiv utvecklas bland annat i Ekengrens kapitel "From a European Security Community to a Secure European Community – Tracing the New Security Identity of the EU" i *Globalisation and Environmental Challenges: Reconceptualising Security in the 21st Century* (2007). I kapitlet presenteras den tentativa definitionen av en fördjupad säkerhetsgemenskap i termer av en säker gemenskap där medlemmarna lever i vissheten om att övriga medlemmar solidariskt bistår varandra i skyddet av medborgarna och samhällets grundläggande funktioner samt i humanitära internationella skyddsinsatser.

6 Förslag till framtida kunskapsuppbyggnad

I detta kapitel presenteras de ämnesområden inom vilka FOI och FHS bedömer att kunskap behöver byggas upp. Förhoppningen är att dessa förslag ska bidra till att täcka de kunskapsluckor som identifierats inom ramen för projektet. Förslagen från FOI och FHS skiljer sig åt dels beroende på den tidigare beskrivna framväxten av en arbetsfördelning mellan de båda institutionerna, dels beroende på att FOI:s studier ofta är uppdragsfinansierade och således motiveras utifrån kundens behov, medan FHS forskning finansieras genom forskningsansökningar och därmed motiveras utifrån vad som är vetenskapligt intressant.

6.1 FOI

6.1.1 Systemövergripande studier

Krisberedskapsbegreppet i Sverige och EU?

Hur begreppet krisberedskap ska tolkas är ingen självklarhet. Begreppet kan sägas ha två dimensioner, där det dels handlar om vilka åtgärder som innefattas, dels vilka hotnivåer begreppet spänner över. När det gäller hotnivåer försvåras en bedömning av begreppets innebörd av att det i Sverige, till skillnad från i EU, ofta görs en distinktion mellan vardagliga händelser som olyckor å ena sidan och mer allvarliga fredstida kriser och väpnade angrepp å den andra. Inom EU finns det endast undantagsvis särskilda referenser till att en händelse måste ha viss dignitet för att omfattas av EU:s samarbete inom krisberedskapsområdet, såsom vid användningen av den solidaritetsfond som stödjer medlemsländer vid större naturkatastrofer.

Den svenska uppdelningen av begreppet har medfört att myndigheterna inom krishanteringssystemet kommit att fokusera mer på händelserna i den övre delen av hotskalan. Detta har i sin tur bidragit till att samarbetet inom Nato ofta hamnar i förgrunden. Det finns därmed risk för att EU-relaterade krisberedskapsfrågor faller mellan stolarna.

Vad gäller den andra dimensionen av begreppet, åtgärder, stadgas i Krisberedskapsförordningen att dessa innefattar utbildning, övning samt åtgärder som syftar till att förebygga, motstå och hantera kriser.²³ Vid intervjuerna inom ramen för projektet har det framkommit att det råder stor osäkerhet kring vilka åtgärder som utgör en del av krisberedskapsarbetet. Hos flera myndigheter i det svenska krishanteringssystemet hamnar konsekvenshantering i den akuta fasen av en kris i förgrunden, vilket får till följd att EU:s förberedande och sårbarhetsreducerande åtgärder får mindre utrymme.

Det torde finnas ett stort behov av att utreda begreppets innebörd med tanke på att EU:s krisberedskapsarbete berör samtliga samverkansområden inom det svenska krishanteringssystemet och att olika utgångspunkter vid

²³ Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

en tolkning av vad krisberedskapsbegreppet innefattar försvårar såväl nationell samordning som samstämmighet med EU:s system.

Studien föreslås utifrån en jämförande ansats analysera hur brett begreppet tolkas eller bör tolkas i Sverige och i EU, vilka hotnivåer och åtgärder som omfattas samt klargöra hur begreppen på nationell respektive EU-nivå korrelerar. I detta sammanhang är det även viktigt att beakta det faktum att den eventuella tillkomsten av en ny myndighet med ansvar för hanteringen av såväl olyckor som kriser skulle kunna skapa nya förutsättningar och bidra till att den svenska åtskillnaden mellan vardagliga händelser och allvarliga frekventa kriser suddas ut.

Resultatet från studien kan bidra till att tydliggöra den nationella kopplingen till EU:s krisberedskapsarbete och mer specifikt begreppets koppling till olika verksamheter.

Reformfördraget och krisberedskap

Förslaget till konstitutionellt fördrag och det senare reformfördraget medför i huvudsak två centrala förändringar på krisberedskapsområdet: införandet av solidaritetsklausulen och artikeln för "skydd och beredskap". Dessa skulle kunna betraktas som indikationer på vilken inriktning EU:s krisberedskapsarbete kan komma att få framöver. Solidaritetsklausulen är ett exempel på en utveckling mot ett mer sektorsövergripande perspektiv. Vidare kan tänkas att den legala grunden för "skydd och beredskap" på lång sikt skulle kunna bidra till mer centraliserad styrning inom ramen för räddningstjänstområdet. Det är därför viktigt att på djupet analysera betydelsen av dessa nya artiklar och vilka återverkningar de skulle kunna få på ett nationellt plan.

Det finns inte sedan tidigare några studier som fokuserar på nationella konsekvenser av solidaritetsklausulen eller klausulen om "skydd och beredskap", och den föreslagna studien skulle därför syfta till att utreda omfattningen av dessa. För att uppnå syftet bör några centrala frågeställningar särskilt behandlas: När måste myndigheterna inta beredskap? Vilka resurser ska man från svensk sida anmäla? Hur ska ansvarsfördelning och beslutsprocedurer utformas? Viktigt i detta sammanhang är också att inom ramen för studien analysera i vilken mån förutsättningarna och angreppssättet förändras genom tillkomsten av en ny myndighet.

Utöver en analys av nationella följdverkningar krävs emellertid även en mer djupgående analys av artiklarnas betydelse. Tidigare studier och forskning har visserligen skapat större klarhet på ett antal punkter men flera återstående frågetecken har också uppmärksamats.²⁴ När det gäller solidaritetsklausulen tydliggörs inte i denna vilka instrument som avses med "alla" instrument som står till förfogande. Det framgår inte heller tydligt hur

²⁴ Se till exempel Oredsson, Maria & Jarlsvik, Helén (2004) *Solidaritetsklausulen – konsekvenser för den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut), FOI-Memo 1068

medlemsstaterna ska fatta beslut kring övningar, eventuella resursregister och finansiella bestämmelser eller vilken roll KUSP och den nya kommittén för inre säkerhet ska ha i förhållande till klausulens tillämpning. Vidare finns det behov av att utreda hur förpliktande klausulen är och vilka rättsliga effekter den kan tänkas få. Artikelns om "skydd och beredskap" å andra sidan kräver en analys av vad den legala grunden i sig innebär för utvecklingen inom räddningstjänstområdet och hur kommissionens roll påverkas av den nya artikelns tillkomst.

Resultatet skulle kunna bidra till att förbereda svenska myndigheter på de krav och nya förutsättningar som artiklarna kan komma att föra med sig när reformfördraget träder i kraft.

Länken mellan strategisk ledning och operativa resurser i Sverige och EU

Utvecklingen av EU:s krisledning och kopplingen till resurser och operativa funktioner framstår i dagsläget som diffus. Ett antal strukturer har utvecklats eller föreslås utvecklas under kommande år, men hur dessa förhåller sig till varandra är inte klarlagt. Hur ser till exempel sambandet mellan CCA och solidaritetsklausulen å ena sidan och förstärkningsresurser inom ramen för gemenskapsmekanismen å andra sidan ut på det europeiska planet? Finns det överlappande inslag eller kompletterar funktionerna varandra?

Nästan lika diffus som utvecklingen på EU-nivå är utvecklingen av krisledning och kopplingen till resurser och operativa funktioner i Sverige. De två utredningarna om en ny myndighet för samhällets krisberedskap respektive inrättandet av en krishanteringsfunktion i Regeringskansliet kommer här att medföra nya förutsättningar och angreppssätt. Nya strukturer kommer att utvecklas och frågor som hur beslutskedjan ska se ut samt i vilken mån beslut kan delegeras inställer sig i detta sammanhang.

Den föreslagna studien skulle med hänsyn till vad som ovan anförts kunna ha till syfte att klarlägga kopplingen mellan krisledning och operativa resurser på ett nationellt plan och kanske framför allt den korsvisa kopplingen mellan de europeiska och nationella systemen för strategisk ledning och operativa resurser.²⁵ Resultatet är huvudsakligen tänkt att skapa en förståelse för vilka krav systemen ställer och hur de på ett effektivt sätt kan länkas samman.

EU-medlemskapets effekter på det svenska krishanteringssystemets grundprinciper

Det svenska krishanteringssystemet är i dag uppbyggt kring ett antal centrala begrepp och principer såsom sektorsansvar och områdesansvar respektive ansvarsprincipen, närhetsprincipen och likhetsprincipen. Dessa begrepp och principer reglerar vilket ansvar myndigheter, kommuner och andra aktörer i det svenska krishanteringssystemet har både i vardagen då

²⁵ Den tidigare FOI-studien *EU:s kriskoordineringsarrangemang (EU-CCA) ur ett svenskt perspektiv* (2006) skulle här kunna bidra med viktiga ingångsvärden.

krisberedskapen utvecklas och i ett mer akut skede då krishanteringsinsatser genomförs.

Enstaka FOI-studier, såsom *En modell för strategisk omvärldsanalys av EU:s krishanteringssystem (2006)*, har tidigare övergripande behandlat några av dessa begrepp och principer. Det har emellertid inte gjorts någon grundlig analys av hur de förhåller sig till det svenska EU-medlemskapet, det faktum att EU i dag arbetar intensivt med krisberedskapsfrågor och att det över den lokala, regionala och nationella nivån i det svenska krishanteringssystemet finns en europeisk nivå samt det faktum att det också finns vissa centrala grundprinciper i EU-arbetet som bör ställas mot de svenska. En sådan princip är den så kallade subsidiaritetsprincipen som förenklat innebär att EU inte ska engagera sig i en fråga om det inte finns ett verkligt mervärde i att lyfta frågan till den europeiska nivån.

En fördjupad analys av EU-medlemskapets och EU-principernas effekter på det svenska krishanteringssystemets grundbegrepp och principer skulle kunna behandlas i den föreslagna studien. En sådan studie bör också ta hänsyn till det faktum att tillämpningen av principerna kan förändras till följd av de två utredningarna om en ny myndighet för samhällets krisberedskap respektive inrättandet av en krishanteringsfunktion i Regeringskansliet. I den förra föreslås exempelvis en striktare tillämpning av ansvarsprincipen. Resultatet av studien bör vara till nytta i det fortsatta reformarbetet av det svenska krishanteringssystemet där det sannolikt återstår konceptuellt utvecklingsarbete. I ett sådant eventuellt utvecklingsarbete är det värdefullt om de villkor och förutsättningar som EU-medlemskapet innebär beaktas som ett av flera ingångsvärden.

6.1.2 Fördjupade studier

Utveckling av rutiner för krisledning på europeisk och nationell nivå

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

Denna studie skulle kunna syfta till att närmare utreda hur aktörerna i det svenska krishanteringssystemet ska kunna möta de nya krav som CCA ställer. Det förutsätts bland annat att en europeisk lägesbild snabbt ska kunna skapas utifrån ett antal nationella lägesbilder. Detta medför att det krävs en analys av vilka problem och möjligheter som kan komma att uppstå när en sådan europeisk lägesbild ska genereras vid såväl "krypande" som "snabba" kriser. Andra centrala frågeställningar som bör behandlas inom ramen för studien är hur en nationell lägesbild ska tas fram och vilka rutiner som CCA ska aktivera. I analysen bör hänsyn även tas till att Sjöstrands utredning föreslår att den nya myndigheten ska ges ansvaret att upprätthålla lägesbildsfunktionen. Den föreslagna studien kan betraktas som en uppföljning till den tidigare FOI-studien *EU:s kriskoordineringsarrangemang (EU-CCA) ur ett svenskt perspektiv (2006)*.

Resultatet skulle bland annat kunna ligga till grund för att ta fram lämpliga krisscenarier inför en eventuell övning av CCA under det svenska ordförandeskapet.

Svensk definition av "civil protection" i ljuset av begreppets tolkning inom EU

Att det i dagsläget inte finns någon klar definition av vad som åsyftas med "civil protection" gör det svårt att bedöma hur brett eller smalt begreppet ska tolkas. I Sverige har, som nämnts i tidigare kapitel, flera olika termer använts för att ge begreppet en svensk motsvarighet. Att översätta "civil protection" med "räddningstjänst" gav emellertid termen ett för smalt innehåll medan "skydd och beredskap" å andra sidan hade en alltför diffus innebörd. För att kunna göra en tydlig svensk definition av begreppet torde det först krävas en djupanalys av vad som läggs in i begreppet på EU-nivå.

Den föreslagna studien skulle ta sin utgångspunkt i en tolkning av begreppet utifrån EU-dokument och hur begreppet rent konkret använts på EU-nivån. Härfter kan slutsatser dras om vilka uppgifter och instrument som döljer sig bakom begreppet och hur en svensk definition skulle kunna förhålla sig till EU-definitionen.

Resultatet av studien skulle, utöver att tydliggöra länken till den europeiska nivån, även kunna bidra till att göra ansvarsförhållandena mellan olika myndigheter mindre suddiga. Försvarsdepartementet har i dag det övergripande ansvaret för "civil protection", medan KBM och Räddningsverket delar på ansvaret för samordnande, utbildande och stödjande verksamhet. Räddningsverkets mandat har därtill innehållit ett visst operativt inslag. Förslaget om att slå ihop KBM, Räddningsverket och SPF förändrar emellertid denna struktur, och detta bör särskilt beaktas i studien.

Nationella implikationer av EPCIP

I den tidigare studien av skydd av kritisk infrastruktur som FOI genomfört analyserades hur den svenska respektive den europeiska politiken rörande kritisk infrastruktur förhåller sig till varandra.²⁶ Utgångspunkten var huvudsakligen tre frågeställningar: vad som utgör kritisk infrastruktur, mot vad kritisk infrastruktur ska skyddas respektive hur skyddet ska utformas. I och med den senaste tidens utveckling och det faktum att initiativet fått formen av ett förslag till direktiv finns i dag betydligt fler ingångsvärden att laborera med vid en analys av EPCIP. Därtill har några aspekter framträtt som särskilt intressanta på ett nationellt plan.

Den föreslagna studien syftar till att analysera de nationella implikationerna av förslaget i ljuset av den senaste tidens utveckling och förslagets nuvarande utformning. Eftersom EPCIP ställer krav på nationell anpassning

²⁶ Eriksson, Pär & Barck-Holst, Svante (2005) *Politik för skydd av kritisk infrastruktur* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut), FOI-R-1973-SE

inom flera områden måste en avgränsning göras i denna del. Analysen kan därför mer specifikt fokusera på:

- Utvecklingen av de sektorsspecifika kriterierna och vilket innehåll Sverige och svenska aktörer vill ge dessa
- Privat-offentlig samverkan
- Ansvarsfördelning och finansiering
- Förhållandet till nationell lagstiftning.

Den centralisering som EPCIP sannolikt kommer att föra med sig skiljer sig mycket från det svenska arbetet med sårbarhetsreducerande åtgärder som i dag har ett starkt underifrånperspektiv, där varje sektorsmyndighet själv har ett stort ansvar för de åtgärder som vidtas. Utredningen om en ny myndighet för samhällets krisberedskap kan komma att förstärka denna inriktning. Det finns således särskilda skäl att även studera hur den nationella implementeringen av EPCIP förhåller sig till de förslag som denna innefattar.

Eftersom EPCIP ska betraktas som en fortlöpande process som kontinuerligt uppdateras skulle den föreslagna studien, utöver att bidra till en smidig anpassning till det nya regelverket, kunna lägga grunden för hur Sverige ska kunna påverka den fortsatta utvecklingen av EPCIP, nu närmast utformningen av de olika kriterierna. Vidare kan områden där Sverige har förutsättningar för att tillföra ett mervärde i en förberedande fas identifieras genom resultatet.

Den nya myndighetens kunskapsgenererande arbete

Kunskapsgenererande verksamhet som exempelvis forskning, studier och analys är viktiga komponenter i det svenska krishanteringssystemet i dag, och föreslås i vissa delar få en än viktigare roll i den nya myndighet som Sjöstrand lanserar, bland annat i form av en förstärkning av systemet för uppföljning, utvärdering och analys.

EU är också en viktig kunskapsgenererande aktör och bidrar till forskning, strategisk omvärldsanalys och systematisering av erfarenheter. Det finns flera centrala EU-aktörer, både i kommissionen och i rådet, som själva bedriver forskning och genomför omvärldsanalys. EU:s Joint Research Centre (JRC), som organisatoriskt är en del av kommissionen, håller exempelvis på med tillämpad forskning. Vidare är EU:s lägescentral (SITCEN), som organisatoriskt tillhör rådsstrukturen, en viktig producent av omvärldsanalys. EU bidrar inte bara till att generera kunskap genom eget analysarbete. Unionen påverkar även medlemsstaternas eget kunskapsgenererande arbete genom finansiering, genom rådgivning och genom att i vissa fall sätta upp riktlinjer för arbetet. EU:s säkerhetsforskningsprogram är ett exempel på det förstnämnda och JRC:s arbete med risk- och sårbarhetsanalyser ett exempel på det sistnämnda.

När det svenska kunskapsgenererande arbetet utvecklas är det viktigt att ta ställning till hur en eventuell ny myndighet ska förhålla sig till EU:s arbete. Detta har översiktligt behandlats i tidigare EU-studier, bland annat i *Krisberedskapsmyndigheten och Europeiska unionen* (2005) och

Hotbedömningarnas roll i EU:s krisberedskapsarbete (2006), men bör kunna behandlas mer utförligt och samlat i den här föreslagna studien. Hur påverkas svenska processer för initiering och uppföljning av krisberedskaps- och säkerhetsforskning av motsvarande processer i EU? Hur kan ett svenskt omvärldsanalysarbete utnyttja det faktum att även EU genomför regelbundna omvärldsanalyser? Hur ska ett svenskt utvecklingsarbete inom området risk- och sårbarhetsanalys förhålla sig till pågående processer inom EU? Detta är några frågor som skulle kunna behandlas i den föreslagna studien. Effekten av studien kan förhoppningsvis bli att synergier tillvaratas och att onödig dubblering undviks mellan den nationella och den europeiska nivån.

6.1.3 Processrelaterade studier

Metoder för att utöva inflytande inom EU

Det är viktigt att inte bara reagera på befintliga förslag utan att agera i takt med utvecklingen och skapa förutsättningar för att kunna utöva inflytande över den. Inom flera områden såsom skydd av kritisk infrastruktur har det svenska systemet vissa särdrag som understryker behovet av att vara aktiv och påverka processen i en gynnsam riktning för Sverige och medlemsstater med likartade intressen. En förutsättning för detta är bland annat att man bygger koalitioner, visar på flexibilitet, kontinuitet och prioriteringsförmåga. Vidare krävs att svenska aktörer beaktar att flera frågor inom EU berör mer än en myndighet, även om det ofta är en myndighet som representerar Sverige i de arbetsgrupper och kommittéer som behandlar den aktuella frågan.

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

Det finns också nya ingångsvärden att ta hänsyn till när olika strategiers tillämplighet analyseras. Den omstöpning av det svenska krishanteringssystemet som föreslås i betänkandet av utredningen om en ny myndighet för samhällets krisberedskap är en aspekt som måste beaktas inom ramen för studien. Inte minst det faktum att det som en följd av förslaget snart finns en naturlig svensk kontaktpunkt och aktör i det internationella samarbetet inom krisberedskapsområdet är av avgörande betydelse för utvecklandet av strategier.

Metoder för ökad integrering mellan nationell och europeisk nivå

Hur långt har integreringen gått på det nationella planet? Utnyttjar svenska myndigheter möjligheten att söka medel från EU:s olika program för att vidta beredskapsåtgärder nationellt? Använder myndigheterna sig av EU:s olika arrangemang för att få information och resurser i en krissituation, och

tar man hänsyn till de krav på ökad säkerhet som EU-lagstiftningen sätter upp? En rad frågeställningar måste besvaras innan det går att bedöma vilka metoder och anpassningsåtgärder (till exempel organisatoriska och kunskapshöjande) som effektivt kan bidra till att länka samman den svenska myndighetsstrukturen och EU-nivån.

Studien skulle kunna bestå i två delar. I den första delen kan svar på hur långt integreringen har gått sökas med hjälp av ovan uppställda frågeställningar och i den andra delen kan sedan slutsatser dras om behov av ytterligare anpassning och lämpliga metoder för detta. Viktigt att beakta när olika metoder för integrering utvecklas är att det är olika enheter inom myndigheterna som ansvarar för EU-frågor å ena sidan och krisberedskapsfrågor å den andra sidan. De myndighetsrepresentanter som deltar i det svenska arbetet med krisberedskap är därför inte alltid delaktiga i myndighetens EU-arbete. Detta skulle kunna bidra till att försvåra integreringen mellan de olika nivåerna, något som styrks av att det vid intervjuerna med myndigheterna framkom att informationsutbytet mellan EU-enheter och krisberedskapsfunktioner ofta är begränsat.

Till sist bör nämnas att det för närvarande genomförs en studie på FOI med besläktat syfte och tyngdpunkt på svenska myndigheters arbete med EU:s krisberedskapsfrågor. Resultatet av denna skulle kunna bidra som ingångsvärde till den här föreslagna studien.

Andra medlemsstaters inställning till EU:s krisberedskapsarbete

Andra medlemsstaters inställning till EU:s krisberedskapsarbete är av central betydelse för en liten stat som Sverige. Detta för att en liten stat i större utsträckning än större medlemsstater är beroende av att så tidigt som möjligt i processen skapa koalitioner med andra medlemsstater eller ansluta sig till befintliga koalitioner för att kunna utöva inflytande. Därutöver krävs inblick i andra medlemsstaters inställning till processen framåt för att kunna bedöma olika tendenser i utvecklingen. Det finns således ett tydligt behov av studier som fokuserar på andra medlemsstaters syn på utvecklingen i syfte att skapa förutsättningar för att kunna förutse och påverka utvecklingen.

Tidigare studier har i huvudsak fokuserat på de nordiska ländernas syn på EU:s krisberedskapsarbete. Därför föreslås här en jämförande analys av utomnordiska medlemsstater med olikartade system och synsätt i förhållande till det svenska.²⁷

En alternativ ansats är att studien fokuserar på de medlemsstater som innehar ordförandeskapet i EU i anslutning till Sverige och därför kan komma att påverka den svenska linjen. Inte minst det faktum att frågor ofta "ärvs" från föregående ordförandeskap gör en sådan studie relevant. Att ha god insyn i Frankrikes och Tjeckiens syn på utvecklingen av EU:s krisberedskapsarbete är särskilt viktigt eftersom Sverige gemensamt med

²⁷ Se exempelvis Britz, Malena (2006) *Lost in translation – The Solidarity Declaration in practice: A Nordic perspective on EU civil protection* (Stockholm: Försvarshögskolan)

dessa länder ska ta fram ett 18-månadersprogram som fastställer långsiktiga målsättningar att sträva efter under de tre ordförandeskapsperioderna. En fallstudie av fransk syn på utvecklingen av EU:s krisberedskapsarbete skulle vara särskilt intressant även av den anledningen att fransk och svensk syn förefaller skilja sig på flera punkter. Bland annat torde Frankrikes inställning på räddningstjänstområdet avvika väsentligt från den svenska. Den franska inställningen återspeglas åtminstone delvis i den före detta kommissionären Michel Barniers förslag om en "civil protection force". Det vore därför värdefullt att särskilt analysera detta förslag inom ramen för studien.

6.2 FHS

6.2.1 Forskningsprogrammets framtida inriktning

Inom EU-kretsen har maktbalansens språk till stor del gett vika för de goda idéernas makt. Detta ställer särskilda krav på Sveriges förmåga att argumentera för sina prioriteringar för att kunna agera proaktivt. Bra argument, som har en analytisk grund och som bygger på gedigen kunskap om EU, är också angelägna i reformarbetet av det svenska krishanteringssystemet. Målsättningen med FHS-programmet *Creating EU Crisis Management Capacity for a Secure European Community* är att även i fortsättningen lämna ett stöd åt denna förmåga att argumentera, genom långsiktig, regelbunden dialog baserad på en god "arbetsfördelning" mellan praktiker och analytiker/forskare.

Departementens och KBM:s styrka är självklart det policynära arbetet, dagsöverblicken över förhandlingsprocesserna i EU och det pågående arbetet med att reformera det svenska systemet. Programmets uppgift är att på grundval av forskning tillhandahålla analyser, vägledande definitioner och begrepp som kan bidra till utformningen av ett svenskt krishanteringssystem som är kompatibelt med EU-arbetet och svenska förslag och initiativ vad gäller EU:s utveckling på medellång och lång sikt, exempelvis rörande unionens mål, institutioner och de gräns- och kompetensöverskridande sakfrågor som i växande grad präglar EU:s krishantering. Programmet kommer även i framtiden att syfta till att utveckla nya begrepp och analysramar – förhoppningsvis av direkt relevans i ett policyinriktat arbete. Skillnaden mellan praktikernas och forskarnas uppgifter kan snarast beskrivas i termer av tidsperspektiv: analys för kortsiktig (taktisk) respektive långsiktig (strategisk) nytta. Det är i detta perspektiv följande lista på de ämnen som kommer att behandlas i programmets fortsatta forskning ska ses.

Programmets arbete kommer att utformas delvis som grundforskning, delvis som mer kortfattade studier och framåtriktade scenarier och policyrapporter för EU inom av Sverige och unionen prioriterade krishanteringsområden. Tanken är att de senare kan ge direkt stöd i den strategiska planeringen av svenskt agerande genom EU och det långsiktiga svenska beredskapsarbetet. Syftet med de stödjande analyserna och studierna, som bygger på forskningen, är att tillhandahålla "råmaterialet", inte detaljerade framtidsbeskrivningar, till bedömningar som måste göras av

Regeringskansliets eller KBM:s specialiserade enheter. Den övergripande målsättningen är att lämna bidrag som kan skapa fler handlingsalternativ för Sverige i reformeringen av det egna krishanteringssystemet och i identifieringen av de gemensamma mål, intressen och värderingar som vi vill driva tillsammans med andra medlemsstater inom EU:s ram. Övertygelsen är att det är dessa värden och intressen som i första hand ska avgöra vilka krishanteringsförmågor som bör utvecklas för EU internt och på den globala arenan.

Forskningsplan för 2007–2014

Forskningsrapporter:

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

Akademiska publikationer:

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

Policyrapporter:

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

6.3 Prioriteringar och reflektioner

Som avslutning på det seminarium som hölls på KBM i juni 2007 fick varje deltagare markera på en översiktsplan över FOI:s och FHS förslag till kunskapsuppbyggnad vilka av dessa deltagaren betraktade som mest prioriterade. Resultatet visade att tre studier ansågs vara särskilt relevanta (se vidare nedan), medan fördelningen i övrigt var relativt jämn. Några säkra slutsatser om myndigheternas prioriteringar går emellertid inte att dra utifrån resultatet, dels beroende på att flera myndigheter inte fanns representerade, dels beroende på att många torde ha behövt längre tid att reflektera över ämnesförslagen för att valen ska kunna betraktas som definitiva. I detta sammanhang bör även nämnas att den föreslagna studien om EU-medlemskapets effekter på det svenska krishanteringssystemet grundprinciper tillkommit senare och dess relevans har därför inte bedömts av deltagarna vid seminariet.

De tre ämnesområden som intresset var i särklass starkast för var de som fokuserade på krisberedskapsbegreppet, metoder för att nå inflytande i EU och nya samarbetsmetoder inom EU. Att de närvarande myndighetsrepresentanterna prioriterade en studie av krisberedskapsbegreppet ligger väl i linje med vad som framkom vid intervjuerna med myndigheterna. Mycket talar därför för att en sådan studie borde ligga högt upp på agendan framöver. Under seminariet uttryckte flera deltagare vidare att de upplever det som att myndigheterna inte kan påverka utvecklingen eller driva fram frågor på dagordningen. Att så många prioriterade en studie av hur svenska myndigheter ska agera för att nå inflytande inom EU kan vara ett uttryck för detta.

Av de övriga förslagen från FOI prioriterades andra medlemsstaters inställning och CCA något högre än de övriga förslagen. Intresset var i övrigt jämnt fördelat mellan de studier som fokuserade på strategisk ledning och operativa resurser, EPCIP, kunskapsgenererande arbete, "civil protection" och anpassningsåtgärder. Den studie som föreslogs analysera konsekvenser av det konstitutionella fördraget/reformfördraget var den enda som helt föreföll sakna intresse. Mot bakgrund av vad som framkommit vid intervjuerna skulle detta dock kunna vara ett uttryck för att myndigheterna inte är insatta i vilka konsekvenser fördraget kan få på krisberedskapsområdet, snarare än att de verkligen aktivt gör bedömningen att ämnet är irrelevant. Vid intervjuerna framkom nämligen att de flesta myndigheterna inte har gjort någon analys av fördragets konsekvenser för det interna krisberedskapsarbetet alternativt att den intervjuade inte kände till att en analys gjorts. Det förefaller således inte finnas någon egentlig beredskap inför vilka effekter reformfördraget kan få för myndigheternas krisberedskapsarbete om det träder i kraft. Att prioritera bort ämnet vore därför oklokt.

När det gäller FHS forskningsplan skulle det stora intresset för forskning om nya samarbetsmetoder i likhet med intresset för strategier för att nå inflytande i EU kunna tolkas som ett uttryck för att myndigheterna upplever det svårt att få gehör för sina ståndpunkter inom EU. Att flera myndigheter verkar i en nätverksbaserad struktur, där även privata aktörer har en stark roll, kan även bidra till att de upplever ett behov av nya angreppssätt. Deltagarnas prioriteringar fördelade sig annars i stort sett jämnt över ämnena inom FHS forskningsplan. Relationen mellan intern och extern säkerhet, gränsöverskridande krisers förhållande till andra kriser samt jämförande studier av sektorer och länder prioriterades emellertid något högre än övriga ämnesområden att döma av resultatet.

7 Förbättrade metoder för kunskapsspridning

Lika viktigt som att framtida studier och forskning riktas mot relevanta ämnesområden är att studie- och forskningsresultat kommer till nytta för myndigheterna i det svenska krishanteringssystemet. I detta kapitel diskuteras därför metoder för kunskapsspridning mellan analytiker/forskare och handläggare vid de svenska myndigheterna.

Vanligtvis resulterar studier och forskning i någon form av skriftliga rapporter. Dessa kompletteras oftast med att resultaten presenteras vid seminarier eller konferenser dit uppdragsgivaren och andra inbjuds att delta. Nästan samtliga myndigheter framhåller att dessa seminarier och konferenser är speciellt värdefulla. Några myndigheter värdesätter dessutom en kontinuerlig dialog under projektets gång. Andra påpekar att det är viktigt att både rapporterna och inbjudningar till redovisningsseminarier sprids på ett systematiskt sätt i en bredare krets. Exempelvis bör kunskapen även nå länsstyrelser och kommuner. En viktig åtgärd skulle därför kunna vara att upprätta relevanta sändlistor för rapporter och seminarieinbjudningar.

Detta kapitel kommer vid sidan av dessa vanligt förekommande metoder för kunskapsspridning att fokusera på andra sätt att förmedla den kunskap som genereras genom studier och forskning.

7.1 På EU-nivå

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

Ett sätt att nå ökat inflytande på EU-nivån är att publicera kortfattade policyrekommendationer på engelska som baseras på de studier och forskningsrapporter som har gjorts. Dessa kan även presenteras på möten eller seminarier i Bryssel dit strategiska EU-aktörer bjuds in. En annan möjlighet att påverka aktörer inom EU är att skapa speciella Task Forces bestående av en mindre grupp forskare och praktiker som under en serie möten diskuterar relevanta frågor relaterade till EU:s krisberedskapsarbete.

Ytterligare ett sätt att påverka utvecklingen av EU:s krisberedskapsarbete är att arrangera scenariobaserade övningar som leder till konkreta lärdomar om hur krishanteringsförmågan kan förbättras. Svenska analytiker och forskare skulle mot bakgrund av deras kunskap om EU:s krisberedskapsarbete kunna bidra till att utforma relevanta scenarier för sådana övningar.

På många håll i EU tycks det även saknas en överblick över det krisberedskapsarbete som har utvecklats inom olika institutioner och sektorer. Den kunskap som finns vid forskningsgrupperna vid FOI och FHS

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

7.2 På svensk nivå

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

Det finns flera olika sätt på vilka forsknings- och studieutförare skulle kunna bidra till att förmedla översiktlig kunskap om EU:s krisberedskapsarbete. En möjlighet är att arrangera grundkurser i EU:s krisberedskapsarbete för handläggare vid myndigheterna. Dessa skulle dels kunna ge en allmän introduktion till EU:s institutioner och beslutsprocesser, dels beskriva viktiga sakfrågor i EU:s krisberedskapsarbete. Ett annat sätt är att författa en lättöverskådlig handbok om EU:s krisberedskapsarbete med tyngdpunkt på länken till den nationella nivån och hur aktörerna i det svenska krishanteringssystemet berörs. Handboken skulle kunna delas ut till myndigheterna och kompletteras med kurser kopplade till innehållet. Vid intervjuerna och på seminariet på KBM i juni 2007 efterfrågades dessutom en tydlig manual över vem som gör vad i EU och hur man i egenskap av handläggare rent praktiskt ska agera då en kris inträffar.

Andra sätt att bidra till att skapa en översikt över EU:s krisberedskapsarbete är att samla relevant EU-information på en webbplats. Denna skulle kunna länkas till KBM:s hemsida. Därutöver förordar flera myndigheter kortfattade faktablad eller nyhetsbrev som alternativ till traditionella rapporter.

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

Dessutom kan den kunskap som finns hos forskare och studieutförare på ett mer direkt sätt stödja myndigheterna i EU-arbetet. Eftersom flera myndigheter saknar kunskap om möjligheterna att påverka utvecklingen i EU skulle en uppgift kunna vara att stödja myndigheterna med att utveckla strategier eller handlingsplaner för att bli mer aktiva i EU-arbetet. Därutöver

skulle analytiker och forskare i samråd med myndigheterna kunna bidra till att ta fram konkreta beslutsunderlag och policyförslag inför ordförandeskapet. Dessutom kan forskare och studieutförare placeras som expertstöd hos myndigheter inför och under ordförandeskapet.

Vid seminariet som hölls på KBM i juni 2007 fördes dessutom en diskussion om hur Sverige på Regeringskanslinivå skulle kunna driva frågor relaterade till EU:s krisberedskapsarbete under det svenska ordförandeskapet. Framför allt betonades att myndigheter och departement bör ha en nära dialog för att tillvarata såväl myndigheternas sakkunskap som den kunskap om de politiska processerna som är Regeringskansliets styrka. En möjlighet att stödja ett mer samlat svenskt agerande skulle kunna vara att utarbeta en svensk raminstruktion för krisberedskapsarbetet i EU. Forskare och analytiker skulle kunna bidra till detta arbete.

8 Slutsatser

Under senare år har EU:s samarbete för att hantera kriser som uppkommer inom unionens gränser resulterat i en rad initiativ med följdverkningar för svensk krisberedskap. Allt fler initiativ har successivt fått sektorsövergripande karaktär och därigenom har ett samlat europeiskt krishanteringssystem vuxit fram. I denna rapport har en analys gjorts av i vilken utsträckning myndigheterna påverkas av att det svenska krishanteringssystemet fått en motsvarighet på EU-nivå, av hur deras roller har förändrats eller utvidgats på grund av detta och av vilket behov av kunskap myndigheterna har för att framöver bli aktiva aktörer i EU.

Den första slutsatsen är att myndigheterna påverkas av framväxten av det samlade europeiska krishanteringssystemet på en rad olika sätt. Ett exempel är solidaritetsklausulen och artikeln om "skydd och beredskap" i EU:s nya fördrag som kan medföra ökade krav på samordning myndigheterna emellan och behov av anpassningsåtgärder av olika slag. Vidare bedöms det europeiska programmet för skydd av kritisk infrastruktur (EPCIP) innebära att myndigheternas rutiner och regelverk måste omarbetas och att behovet av privat–offentlig samverkan ökar. Som sista exempel kan här nämnas EU:s kriskoordineringsarrangemang (CCA) och de rutiner för larmning och agerande som behöver utvecklas på nationell nivå vid en aktivering av CCA.

Den andra slutsatsen är att myndigheterna har en viktig roll att spela inte bara när det gäller att vidta anpassningsåtgärder. De kan även själva utöva inflytande över det fortsatta arbetet. I EU:s beslutsprocess ges myndigheterna ofta möjlighet att delta i offentliga samråd, seminarier eller expertmöten i initiativfasen. Därutöver är det ofta myndigheterna som representerar Sverige i de olika genomförandekommittéer som fattar beslut om hur EU:s politik ska implementeras i genomförandefasen. Genom aktivt deltagande i dessa faser av beslutsprocessen kan myndigheterna påverka utvecklingen eller skapa möjligheter för påverkan i ett senare skede.

Inte minst är myndigheternas förmåga att delta aktivt, vidta anpassningsåtgärder och påverka arbetet framåt av central betydelse inför och under det svenska ordförandeskapet i EU hösten 2009. Vår bedömning är att myndigheterna då har flera olika funktioner att fylla, bland annat genom att bidra med underlag och stöd inför olika förhandlingsprocesser, men också genom att själva anordna olika aktiviteter såsom seminarier och övningar.

Utifrån ett myndighetsperspektiv blir bilden av utvecklingen och myndigheternas roll i EU:s krisberedskapsarbete en annan än den som beskrivits ovan. Till att börja med har inte utvecklingen mot sektorsövergripande initiativ på EU-nivå fått något tydligt genomslag på nationell nivå. De EU-frågor och initiativ relaterade till krisberedskap som myndigheterna framhåller är i stället i stor utsträckning sektors- eller verksamhetspecifika. Detta kan delvis bero på att det råder brist på utvecklade samverkansarrangemang som säkerställer samstämmighet och

kunskapsutbyte när det gäller krisberedskapsfrågor som berör flera sektorer.

Från myndigheternas sida framhålls vidare att förutsättningar för privat-offentlig samverkan inte i tillräcklig utsträckning skapats i det svenska krishanteringssystemet. Att flera av de reella aktörerna är privata i kombination med att en del myndigheter har samordnande eller övervakande roller bidrar till att denna form av samverkan kräver tydligare ramar och former. För de myndigheter som uteslutande har tillsynsansvar är det vidare av särskild betydelse att inte bara finna fora för kunskapsutbyte eller skapa regelverk av övergripande karaktär utan även att finna verksamhetsanpassade metoder för att överföra kunskap om EU:s krisberedskapsarbete till den privata sektorn.

Dessutom har omfattningen av myndigheternas arbete med EU-frågor relaterade till krisberedskap visat sig variera mycket myndigheterna emellan. En del myndigheter anser att de har flera krisberedskapsfrågor som Sverige borde driva i EU medan andra anser att få EU-frågor över huvud taget berör deras krisberedskapsarbete. Det som framstår som mest problematiskt i detta sammanhang är att krisberedskapsbegreppet för de flesta myndigheter har en diffus innebörd, vilket gör det svårt att koppla samman nationellt krisberedskapsarbete med det som bedrivs på EU-nivån. Inte sällan ges begreppet en snäv innebörd och anses enbart syfta på åtgärder i den akuta fasen av en kris. Detta skulle eventuellt kunna förklara varför vissa myndigheter bara ser en begränsad koppling till det krisberedskapsarbete som bedrivs på EU-nivå.

Slutligen har ett problem av organisatorisk karaktär identifierats. Vid myndigheterna hanteras ofta EU-frågor av separata enheter eller sekretariat, och informationsutbytet mellan dessa och krisberedskapsfunktionerna är ofta begränsat. Då EU-funktioner sällan vidarebefordrar frågor för åtgärd eller analys av krisberedskapshandläggare hamnar krisberedskapsfrågorna inte sällan i skymundan.

Sammantaget är intrycket att svenska myndigheter i dagsläget saknar några viktiga förutsättningar för att kunna bli mer aktiva i EU:s krisberedskapsarbete. För att kunna axla en utökad roll i EU-arbetet behöver myndigheterna kunskap om EU-arbetets gång samt EU-systemets framtida sakfrågor. Dessutom måste den kunskap som redan finns och som kommer att genereras vid svenska forskningsinstitutioner i större utsträckning komma myndigheterna till del. I denna rapport bedöms följande ämnesområden och metoder för kunskapsspridning vara centrala för att möjliggöra att svenska myndigheter blir fullvärdiga aktörer i EU.

För det första behöver länken mellan det europeiska och det nationella krisberedskapsarbetet förtydligas. För att underlätta en ökad integrering i EU-arbetet föreslås därför i ett första steg en studie av vad som åsyftas med krisberedskap i EU och Sverige. En sådan studie skulle kunna resultera i en handbok om EU:s krisberedskapsarbete som tydliggör länken till den nationella nivån och som delas ut till aktörerna i det svenska

krishanteringssystemet. Denna handbok kan dessutom kompletteras med en grundkurs som på ett aktivt sätt förmedlar bokens innehåll.

För att ytterligare stärka länken mellan myndigheterna och den europeiska nivån föreslås i ett andra steg en studie av metoder för ökad integrering mellan den europeiska och den svenska nivån. Utifrån en analys av myndigheternas konkreta medverkan i olika EU-aktiviteter skulle fokus i denna studie ligga på att identifiera lämpliga anpassningsåtgärder i det svenska krishanteringssystemet. Detta skulle kunna innefatta att samverkansområdena används i ökad grad och att myndigheternas EU-handläggare bereds möjlighet att delta i samverkansområdenas möten. Denna studie skulle lämpligen kunna följas av aktiviteter där analytiker och forskare underlättar EU-diskussionerna och ett fördjupat kunskapsutbyte mellan myndigheterna i samverkansområdena.

För det andra behöver myndigheterna stöd inför det svenska ordförandeskapet i EU hösten 2009. Det faktum att många myndigheter i skrivande stund inte har påbörjat planeringen inför ordförandeskapet motiverar en rad studier och aktiviteter inom detta område. Vid intervjuer och vid presentationen av utkastet till denna handlingsplan prioriterades i detta sammanhang framför allt en studie om metoder för att utöva inflytande inom EU. En sådan studie om allmänna strategier för att kunna påverka EU:s beslutsprocess eller specifika sektorsövergripande sakfrågor skulle kunna kompletteras med ett mer aktivt beslutsstöd till enskilda myndigheter. Analytiker och forskare skulle kunna ta fram myndighetsspecifika strategier och handlingsplaner för EU-arbetet, bidra med konkreta policyförslag inför ordförandeskapet eller utgöra expertstöd vid myndigheten under ordförandeskapet. För att stödja ett mer samlat svenskt agerande skulle stöd kunna lämnas till att utarbeta en svensk raminstruktion för EU:s krisberedskapsarbete.

Arbetet inför och under ordförandeskapet skulle dessutom underlättas av en studie om andra medlemsstaters inställning till EU:s krisberedskapsarbete. Detta eftersom Sverige är beroende av koalitioner med andra medlemsstater för att uppnå inflytande i EU. Dessutom kommer agendan för det svenska ordförandeskapet att påverkas av frågor som "ärvs" av tidigare ordförandeskap samt av det gemensamma arbetsprogram som tas fram tillsammans med Frankrike och Tjeckien, ordförandeländerna i EU hösten 2008 respektive våren 2009. Under det svenska ordförandeskapet skulle även en handbok om EU:s krisberedskapsarbete på engelska kunna delas ut i EU-kretsen. Eftersom det på EU-nivå saknas en översikt över krisberedskapsarbetet skulle en sådan handbok kunna utgöra ett värdefullt svenskt bidrag.

För det tredje bedöms en studie om EU:s nya fördrag och dess nationella följdverkningar vara viktig eftersom fördraget innehåller förslag som potentiellt kommer att ha stor betydelse för det framtida krisberedskapsarbetet. Fördraget förväntas vara färdigförhandlat under hösten 2007 varefter en analys om dess följder för det svenska krisberedskapsarbetet bör ta vid. Vid intervjuer framgår det dessutom att de

flesta svenska myndigheter i dagsläget inte har analyserat fördragets konsekvenser för det egna EU-arbetet.

För det fjärde behöver myndigheterna och andra aktörer i det svenska krishanteringssystemet fortsatt stöd när det gäller att analysera framtida sakfrågor som påverkar det svenska krisberedskapsarbetet. Djupare kunskap om framtida frågor är nödvändig för att kunna agera proaktivt i EU. I dagsläget bedöms studier relaterade till utvecklingen av rutiner för EU:s kriskoordineringsarrangemang (CCA), en svensk definition av "civil protection" samt de nationella konsekvenserna av det europeiska programmet för skydd av kritisk infrastruktur (EPCIP) som speciellt viktiga. Dessa studier kan dessutom utgöra ett viktigt stöd inför det svenska ordförandeskapet i EU. Exempelvis kan en studie av problematiken kring att sammanställa en europeisk lägesbild göras. Den kan därefter tjäna som ett underlag för att ta fram krisscenarier för en övning av CCA under ordförandeskapet.

Vid sidan av dessa sakfrågor är kapacitetsutveckling och eventuellt säkerhetssektorreformer i tredje land en uppgift för myndigheterna i det svenska krishanteringssystemet. Denna typ av insatser som syftar till att utveckla andra länders kapacitet att hantera allvarliga kriser har emellertid fallit utanför denna rapportens avgränsningar eftersom de inte berör EU:s interna krisberedskapsarbete.

För det femte motiverar den pågående reformeringen av det svenska krishanteringssystemet ett antal studier. På ett övergripande plan kan en studie om hur EU-medlemskapet och EU:s centrala principer förhåller sig till det svenska krishanteringssystemets grundprinciper vara till nytta i det fortsatta reformarbetet. De två utredningarna om en ny myndighet för samhällets krisberedskap samt inrättandet av en krishanteringsfunktion i Regeringskansliet aktualiserar dessutom studier om den nya myndighetens kunskapsgenererande arbete samt länken mellan strategisk ledning och operativa resurser.

Utöver dessa studier och stödjande aktiviteter på svensk nivå är internationellt gångbar forskning om EU:s krisberedskapsarbete viktig för att kunna påverka utvecklingen i EU. Forskare kan bland annat stödja Regeringskansliet och KBM med att ta fram policyförslag för EU:s utveckling på medellång och lång sikt. Sverige har större möjlighet att få genomslag för sina förslag i EU om de baseras på argument som har analytisk grund och som bygger på gedigen kunskap om EU. Det är därför viktigt att svenska studie- och forskningsresultat även förs ut på EU-nivå. Kortfattade policyrekommendationer på engelska i kombination med seminarier och möten med strategiska EU-aktörer skapar förutsättningar för att direkt påverka utvecklingen av EU:s krisberedskapsarbete.

9 Referenser

EU-dokument

A secure Europe in a better world, European Security Strategy, Document proposed by Javier Solana and adopted by the Heads of State and Government at the European Council in Brussels 12 December 2003

Commission Decision C(2007) 1590 of 16 of April 2007 adopting the annual work programme for 2007 for the specific programme on the "Prevention, preparedness and Consequence management of Terrorism and other security related threats"

Council Decision of 12 February 2007 establishing for the period 2007 to 2013, as part of General Programme on Security and Safeguarding Liberties, the Specific Programme 'Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism and other Security related risks', OJ L 58, 2007-02-24, p. 1

Council Decision of 5 March 2007 establishing a Civil Protection Financial Instrument (2007/162/EC, Euratom)

Council of the European Union, EU Action Plan on combating terrorism (5771/1/06), 13 February 2006

Council of the European Union, Proposal for a Council Decision establishing a Community civil protection mechanism (recast) (10482/07), 6 June 2007

Council of the European Union, The European Union Counter-Terrorism Strategy (14469/4/05), 30 November 2005

Council of the European Union, The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union (16054/04), 13 December 2004

Declaration on Combating Terrorism, 25 March 2004

European Commission, Green Paper on a European Programme for Critical Infrastructure Protection (COM(2005)576), 17 November 2005

European Commission, Proposal for a Directive of the Council on the identification and designation of European Critical Infrastructure and the assessment of the need to improve their protection (COM(2006)787), 12 December 2006

Europeiska Unionens råd, Europeiska rådet i Bryssel 21–22 juni 2007
Ordförandeskapets slutsatser (11177/1/07), 20 juli 2007

Final Report of Working Group VIII – Defence, Bryssel 12 December 2002

Fördraget om Europeiska unionen

Svenska dokument

Ds 2004:52, Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa, del 1–2

Ds 2006:1, En strategi för Sveriges säkerhet: Försvarsberedningens förslag till reformer

SOU 2004:32, Informationssäkerhet i Sverige och internationellt – en översikt, delrapport 2 från Infosäktredningen

SOU 2007:31, Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser

Cirkulär med riktlinjer för handläggning av EU-frågor, Cirkulär 13 Riktlinjer för handläggning av kommissionens offentliga samråd, Utrikesdepartementet 2003

Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

Krishantering i Regeringskansliet, rapport från utredaren Christina Salomonson om inrättandet av en nationell krishanteringsfunktion i Regeringskansliet

Studier och forskning

FOI

Eriksson, Pär (2004) *Kartläggning av EU:s informationssäkerhetsarbete i första respektive andra pelaren* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut), FOI-Memo 1017

Eriksson, Pär & Barck-Holst, Svante (2005) *Politik för skydd av kritisk infrastruktur* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut), FOI-R-1973-SE

Fylkner, Malin, Barck-Holst, Svante, Englund, Linda & Jarlsvik, Helén (2006) *Vem gör vad inom EU – informationssäkerhetsfrågorna i fokus* (Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten), KBM:s temaserie 2006:5

Hagström Frisell, Eva (2006) *Hotbedömningarnas roll i EU:s krisberedskapsarbete* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut), FOI-Memo 1751

Hagström Frisell, Eva & Oredsson, Maria (2006) *Building Crisis Management Capacity in the EU* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut), FOI-R-1920-SE

Jarlsvik, Helén (2003) *Internationaliseringen och Sveriges civila krishanteringssystem* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut), FOI-R-0899-SE

Jarlsvik, Helén (2004) *Ett europeiskt krisberedskapssystem och dess nationella implikationer* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut), FOI-Memo 1081

Jarlsvik, Helén & Castenfors, Kerstin (2004) *Säkerhet och beredskap i Europeiska unionen* (Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten), KBM:s temaserie 2004:3

Jönsson, Thomas & Jarlsvik, Helén (2005) *Krisberedskapsmyndigheten och Europeiska unionen – en analys av hur KBM skulle kunna delta i EU-arbetet* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut), FOI-R-1654-SE

Kaiser, Magnus & Jarlsvik, Helén (2006) *En modell för strategisk omvärldsanalys av EU:s krishanteringssystem* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut), FOI-R-1974-SE

Kjellén, Sanna (2007) *Redovisning av EU:s varningssystem* (Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten), Dnr 1067/2007

Larsson, Per (2005) "EU och flodvågskatastrofen – En analys av EU:s förmåga att bistå EU-medborgare i nöd vid katastrofer utanför unionens gränser" i SOU 2005:104, Sverige och Tsunamin – granskning och förslag, Huvudrapport från 2005 års katastrofkommission, 387-415

Larsson, Per (2006) *EU:s kriskoordineringsarrangemang (EU-CCA) ur ett svenskt perspektiv* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut), FOI-R-2063-SE

Larsson, Per & Jarlsvik, Helén (2005) *Räddningsverket och Europeiska unionen* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut), FOI-Memo 1405

Olsson, Stefan & Larsson, Per (2007) *Socialstyrelsens internationella krisberedskapssamarbete med fokus på EU, Norden och NATO/PFF* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut)

Oredsson, Maria & Jarlsvik, Helén (2004) *Solidaritetsklausulen – konsekvenser för den europeiska säkerhets- och försvarspolitik* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut), FOI-Memo 1068

Sandö, Carolina (2004) *Räddningstjänst i EU:s säkerhets- och försvarspolitik* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut), FOI-Memo 1044

Sandö, Carolina (2005) *Säkerhetssektorreformer – en begreppsgenomgång och diskussion om Krisberedskapsmyndighetens och Räddningsverkets eventuella deltagande* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut), FOI-Memo 1257

Sandö, Carolina (2007) *EU:s humanitära verksamhet – en analys av samarbetsformer mellan ECHO och gemenskapsmekanismen* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut), FOI-Memo 1950

FHS

Boin, Arjen, Ekengren, Magnus & Rhinard, Mark (eds.) (2007) *Protecting the European Union – Policies, Sectors and Institutional Solutions* (Stockholm: Försvarshögskolan)

Boin, Arjen, Ekengren, Magnus & Rhinard, Mark (2006) *Functional Security and Crisis Management Capacity in the European Union* (Stockholm: Försvarshögskolan)

Boin, Arjen, Ekengren, Magnus & Rhinard, Mark (eds.) (2006) *Studying the Emerging Protection Space in the EU: A Sectoral Approach*, Rapport nr 3 i programserien ACTA (Stockholm: Försvarshögskolan)

Boin, Arjen, Ekengren, Magnus & Rhinard, Mark (2006) "Special Issue: Protecting the Union: Analysing an Emerging Policy Space", *Journal of European Integration*, Vol. 28, No 5, December, 405–421

Boin, Arjen, Ekengren, Magnus & Rhinard, Mark (2006) "The Commission and Crisis Management" in D. Spence (ed.) *The European Commission* (London: John Harper Publishing)

Britz, Malena (2006) *Lost in translation – The Solidarity Declaration in practice: A Nordic perspective on EU civil protection* (Stockholm: Försvarshögskolan)

Ekengren, Magnus (2006) "New Security Challenges and the Need for New Forms of Co-operation", *European Security*, Vol. 15, No 1, 89-111

Ekengren, Magnus (2007) "The External-Internal Dimension of Security and Terrorism", in D. Spence (ed.) *The European Union and Terrorism* (London: John Harper Publishing)

Ekengren, Magnus, Matzén, Nina & Svantesson, Monica (2006) *The New Security Role of the European Union* (Stockholm: Försvarshögskolan)

Ekengren, Magnus (2007) "From a European Security Community to a Secure European Community – Tracing the New Security Identity of the EU" i *Globalisation and Environmental Challenges, Reconceptualising Security in the 21st Century*, Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace, Vol. 3 (Springer-Verlag)

Ekengren, Magnus, Matzén, Nina, Rhinard, Mark & Svantesson, Monica (2006) "Solidarity or Sovereignty? EU Cooperation in Civil Protection", *Journal of European Integration*, Vol. 28, No 5, December, 457–476

Rhinard, Mark, Ekengren, Magnus & Boin, Arjen (2006) "The European Union's Emerging Protection Space: Next Steps for Research and Practice", *Journal of European Integration*, Vol. 28, No 5, December, 511–527

Rhinard, Mark, Boin, Arjen & Ekengren, Magnus (2007) "The European Union's Response to Modern Terrorism, A Comprehensive Assessment" in D. Spence (ed.) *The European Union and Terrorism* (London: John Harper Publishing)

Intervjuer

EU

Kommissionen, Generaldirektoratet för energi och transport, 2007-06-05

Kommissionen, Generaldirektoratet för rättvisa, frihet och säkerhet, 2007-06-04

Regeringskansliet

EU-representationen, Bryssel, 2007-06-05

Försvarsdepartementet, Enheten för det civila försvaret, 2007-05-08

Justitiedepartementet, EU-enheten, 2007-05-14

Näringsdepartementet, Sekretariatet för EU- och internationell samordning, 2007-05-22

Statsrådsberedningen, EU-samordningen, 2007-05-14

Myndigheterna i samverkansområdena

Banverket, 2007-05-25

Elsäkerhetsverket, 2007-05

Energimyndigheten, 2007-07-13

Finansinspektionen, 2007-07-05

FOI, CBRN-skydd och säkerhet, 2007-06-11

Försvarsmakten, 2007-08-21

Försäkringskassan, 2007-08-07

Krisberedskapsmyndigheten, 2007-03-30, 2007-04-17

Kustbevakningen, 2007-05-28

Livsmedelsverket, 2007-05-10

Luftfartsstyrelsen, 2007-05-25

Post- och Telestyrelsen, 2007-06-07

Riksgälden, 2007-07-20

Rikspolisstyrelsen, 2007-05-31

Räddningsverket, 2007-05-08

Sjöfartsverket, 2007-05-24

Skatteverket, 2007-05-30

Smittskyddsinstitutet, 2007-05-29

Socialstyrelsen, 2007-07-05

Statens jordbruksverk, 2007-05-09

Statens kärnkraftsinspektion, 2007-06-07

Statens strålskyddsinstitut, 2007-05-16

Statens veterinärmedicinska anstalt, 2007-05-31

Styrelsen för psykologiskt försvar, 2007-05-30

Svenska Kraftnät, 2007-05-28

Tullverket, 2007-07-11

Vägverket, 2007-06-11

Övriga källor

Barnier, Michel, *For a European civil protection force: europe aid*, maj 2006

Malmström, Cecilia, *EU-fördraget tar form*, Sydsvenskan, 2007-05-02