



EUROPAPOLITISK ANALYS

EU:s krisberedskap och dess betydelse för Sverige

Katarina Engberg*

Sammanfattning

EU:s krisberedskap breddas och fördjupas under trycket av nya erfarenheter – nu senast pandemin och hybridhoten. Globalisering, teknologiska genombrott och geopolitiska utmaningar gör unionen samtidigt både sårbar och lämplig som plattform för hantering av dessa. Krishantering utvecklas och EU:s resiliens mot olika former av utmaningar och hot förstärks. Man kan beskriva utvecklingen som en strävan efter större samhällssäkerhet, vilket fått sin praktiska tillämpning i hanteringen av konsekvenserna av Ukrainakriget.

Denna ambition kontrasterar dock mot det fragmenterade ansvaret mellan olika politikområden och aktörer inom EU, vilket har sin motsvarighet också bland EU:s medlemsstater. Arbetet pågår i EU:s korridorer för att hitta rätt arbetsfördelning mellan EU och medlemsstaterna, särskilt när det gäller inslag av överstatlighet. Dock hålls EU:s arbete samman av strategin för EU:s säkerhetsunion.

Utvecklingen av EU:s krisberedskap påverkar redan Sveriges krisberedskap, men skapar samtidigt basförmågor för uppbyggandet av det svenska civila försvaret. Denna dimension lyser emellertid med sin frånvaro i svenska offentliga dokument och bör i framtiden integreras i Sveriges konceptuella tänkande och planering för totalförsvaret.

* Katarina Engberg är Fil Dr i freds- och konfliktstudier, senior rådgivare Sieps, tidigare departementsråd i Regeringskansliet, bland annat stationerad vid den svenska EU-representationen och Nato-delegationen i Bryssel.

1. Inledning

EU:s arbete med att förbättra krisberedskapen, det vill säga förmågan att förebygga, motstå och hantera fredstida kriser,¹ breddas och fördjupas i takt med att nya erfarenheter görs. Pandemin utgör ett aktuellt exempel. Under de senaste åren har en rad initiativ tillkommit. De påverkar i sin tur svensk krisberedskap i viktiga avseenden, men skapar därutöver också basförmågor av betydelse för den civila delen av det svenska totalförsvaret. Uppbyggandet av ett civilt försvar är ett uttalat mål för Sverige, men inte för EU. Unionens ambition uttrycks i stället i termer av att skapa en säkerhets-, respektive en försvarsunion.² I realiteten finns dock vissa likheter mellan EU:s dubbla säkerhets- och försvarsunion och ett totalförsvaret. Den aktuella utvecklingen av Ukrainakriget med dess inslag av hybridhot,³ däribland cyberattacker, visar dessutom att det kan vara svårt att skilja mellan kris och krig, och mellan inre och yttre säkerhet. Vid hanteringen av den gråzon som därvid uppstår, utgör krisberedskap och civilt försvar snarast ett kontinuum som bör ses i ett sammanhang.

”I realiteten finns dock vissa likheter mellan EU:s dubbla säkerhets- och försvarsunion och ett totalförsvaret.”

Syftet med denna analys är att belysa utvecklingen av EU:s krisberedskap och dess påverkan på svensk krisberedskap och civilt försvar. Först görs en genomgång av EU:s krisberedskap, med tonvikt på den senaste utvecklingen. EU:s krishantering har utvecklats och utvidgats till allt fler områden och EU:s resiliens⁴ mot olika former av utmaningar och

hot har förbättrats. Man kan beskriva utvecklingen som en strävan efter större samhällssäkerhet. Denna ambition står dock i kontrast till de splittrande ansvarsförhållandena mellan olika politikområden och aktörer inom EU, vilket har sin motsvarighet också bland EU:s medlemsstater. Svårigheten med att hitta rätt arbetsfördelning mellan EU och medlemsstaterna diskuteras, särskilt när det gäller inslag av överstatlighet. Dock hålls EU:s arbete samman av några viktiga inriktningsinstrument. Sedan dessa presenterats, behandlas uppdateringen av EU:s krishanteringsmekanismer. Därefter redogörs för de senaste årens olika initiativ, från hantering av hybridhot till minskande av vad som anses vara olämpliga strategiska beroenden på det ekonomiska området. Konsekvenser för Sverige, inte minst i form av påverkan på lagstiftningen, redovisas.

Därefter övergår analysen till att diskutera kopplingen mellan utvecklingen av EU:s krisberedskap och de basförmågor som då i realiteten skapas också för uppbyggandet av ett svenskt civilt försvar. I syfte att lägga grunden för detta avsnitt, görs inledningsvis en kort genomgång av det svenska begreppet totalförsvaret och definitionerna av kopplingen mellan krisberedskap och civilt försvar. Efter detta följer en analys av sambandet mellan EU:s krisberedskap och Sveriges krisberedskap samt civila försvar. Därvid noteras att de offentliga svenska dokumenten är fattiga på överblick av denna utveckling och konceptuellt tänkande avseende konsekvenserna för Sverige, inte minst när det gäller uppbyggandet av Sveriges civila försvar. En rad förklaringar till detta presenteras och förhoppningen uttrycks att denna dimension i framtiden integreras bättre i det svenska tänkandet och planeringen.

¹ Med en svensk definition, se Regeringskansliets hemsida, Justitiedepartementet. <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/forsvar/civilt-forsvar/det-har-ar-civilt-forsvar/> <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/krisberedskap/> EU har ingen sammanfattande beteckning för detta breda politikområde som beskrivs som EU:s kollektiva beredskap, insatsförmåga och resiliens i samband med kriser.

² För mer om försvarsunionen, se Engberg, Katarina, 2021, *A European Defence Union by 2025? Work in Progress*. Stockholm: Sieps, Policy Overview. https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/temasidor/european_defence_union_policy_overview.pdf

³ ”Hybridkampanjer har flera dimensioner och kombinerar tvångsmedel med subversiva åtgärder med hjälp av både konventionella och okonventionella medel och taktiker (diplomatiska, militära, ekonomiska och tekniska) för att destabilisera motståndaren. De är utformade för att vara svåra att upptäcka eller att spåra och kan användas av både statliga och icke-statliga aktörer.” Europeiska kommissionen, *Gemensamt meddelande till Europaparlamentet, Europeiska rådet och Rådet att öka motståndskraften och stärka kapaciteten att hantera hybridhot*, JOIN(2018) 16 final av den 13 juni 2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018JC0016&from=EN>

⁴ ”Förmågan att förhindra, motstå och återhämta sig från en störning eller avbrott i verksamheten.” Regeringskansliet, *Faktapromemoria 2020/21:FPM72 Direktiv om resiliens inom kritiska enheter*, 20 januari 2021. <https://data.riksdagen.se/fil/EA19728A-55B7-42E1-A2FA-7B881035A514>

1.1 Krisberedskapen breddas till samhällssäkerhet

Redan 2001 skapades ett forum för krishantering inom EU, den så kallade civilskyddsmekanismen, (the Union Civil Protection Mechanism, UCPM).⁵ Handfasta chocker som terroristattacken mot järnvägsstationen Atocha i Madrid 2004 gav en kraftig impuls åt vidareutvecklingen av EU:s skydd för inre säkerhet. Fokus låg inledningsvis på katastrofhantering, kamp mot terrorism och brottslighet samt skydd av kritisk infrastruktur. I fördraget om Europeiska unionen funktionsätt (EUF-fördraget) formuleras den fördragsfästa solidariteten på området i artikel 222. Enligt den ska medlemsstaterna komma till varandras hjälp vid händelse av naturkatastrofer och storskalig terrorism. Det finns en motsvarande artikel för försvarspolitik om solidaritet vid väpnat angrepp i form av artikel 42.7. Man har inom unionen diskuterat tillämpningen av de båda artiklarna i händelse av omfattande hybridhot. En fråga som fått aktualitet med Ukrainakriget.

Krisberedskapen inom EU täcker allt fler politikområden i takt med att nya erfarenheter görs, nu senast av pandemin. Formerna för krishantering utvecklas också och vikten av att bygga in resiliens i viktiga samhällsfunktioner betonas. Skälen till denna utveckling är, enligt Europeiska rådet, att:

Kriserna blir alltmera komplexa, gränsöverskridande och mångfasetterade och kan därför få en alltmer negativ inverkan på EU, dess medlemsstater och dess medborgare... (Mot bakgrund av detta är det nödvändigt att)... stärka vår kollektiva beredskap, insatsförmåga och

resiliens vid framtida kriser samt för att skydda den inre marknadens funktion...I framtiden måste EU vara redo att hantera akuta kriser av olika slag som kan vara mångfasetterade, av hybridkaraktär, ha kaskadeffekter eller inträffa samtidigt. Detta kommer att kräva förbättrad sektorsövergripande och gränsöverskridande krishantering, inbegripet riskanalys och strategisk framsyn, för att åstadkomma bättre föregripande och förebyggande åtgärder, beredskap och insatser genom allriskstrategi, som underlag för mer långsiktiga åtgärder för att bygga resiliens mot utmaningar.⁶

Språkbruket kan förefalla svårgenomträngligt, men skiljer sig till sin ansats inte mycket från motsvarande svenska analyser. Syftet med detta paper är inte att sortera likheter och skillnader i respektive begreppsapparater, utan att belysa den breddning som skett av säkerhetsbegreppet, till vad man skulle kunna kalla samhällssäkerhet. Redan i EU:s globala strategi från 2016 fastslogs att målet var att skydda unionen och dess medborgare och i den nuvarande kommissionens politiska riktlinjer klargörs att ingen möda ska lämnas osparad när det gäller att skydda allmänheten i EU.⁷

Denna vidgade ambition aktualiserar frågan om betydelsen av EU:s säkerhetssamarbete samt dess påverkan på Sverige.

1.2 Delat ansvar – programmatisk sammanhållning

Man kan först konstatera att ansvaret för säkerhetssamarbetet delas mellan en rad generaldirektorat,⁸ även om de flesta

⁵ European Commission, *EU civil protection and Humanitarian Aid Operations*. https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism_en

⁶ Rådets Generalsekretariat, *Rådets slutsatser om stärkt beredskap, insatsförmåga och resiliens vid framtida kriser*, 23 november 2021. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14276-2021-INIT/sv/pdf>

⁷ *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, Brussels, June 2016. <https://euagenda.eu/publications/shared-vision-common-action-a-stronger-europe-a-global-strategy-for-the-european-union-s-foreign-and-security-policy>
Von der Leyen, Ursula, *En ambitiösare union. Min agenda för Europa. Politiska riktlinjen för nästa europeiska kommission, 1919–2024*, 2019. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_sv.pdf

⁸ Inre säkerhet lyder under generaldirektoratet för migration och inrikes frågor (GD Migration och inrikes frågor), krishantering under generaldirektoratet europeiskt civilskydd och humanitära biståndsinsatser (Echo), rättsliga frågor under generaldirektoratet för rättsliga frågor och konsumentfrågor (GD Rättsliga frågor och konsumentfrågor), AI och cyber under generaldirektoratet för kommunikationsnät, innehåll och teknik (Connect), industripolitik under generaldirektoratet för inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag (GD Inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag)

frågor sorterar under det område som kallas RIF (rättsliga och inrikes frågor) och generaldirektoratet för migration och inrikes frågor (GD Migration och inrikes frågor), lett av den svenska kommissionären Ylva Johansson. Detta generaldirektorats uppdrag är brett och omfattar migration och asyl, Schengenområdet, polissamarbete samt inre säkerhet, det senare området centralt för denna analys. På listan av uppdrag för inre säkerhet står bland annat kamp mot cyberhot och terrorism samt brottsbekämpning. Behovet av att avgränsa denna analys gör att de två senare områdena inte behandlas, trots att det också här skett en betydande utveckling.⁹

Den fragmenterade bilden på EU-nivå har sin motsvarighet bland medlemsstaterna där ansvaret för exempelvis cyberfrågor delas av olika politikområden och aktörer. Förmågan att samordna varierar mellan medlemsstaterna. Vidare är ansvarsfördelningen mellan kommissionen och medlemsstaterna föremål för ständiga diskussioner då många av instrumenten är nationella samtidigt som behovet ökar av samordning mot gränsöverskridande hot, som kan vara av systemhotande karaktär. Dessa kräver ibland överstatlig samordning. På vissa områden, som hantering av skogsbränder och pandemier, kan det efter vunna erfarenheter vara lättare att fastställa behovet av överstatliga resurser, medan snittet mellan nationell och EU-kompetens är svårare att fastställa vid bekämpande av cyberhot.

Dock hålls ansatsen ihop av en rad inriktningsdokument. EUF-fördraget innehåller, som tidigare nämnts, artikel 222 som uppmanar till solidaritet om något medlemsland skulle utsättas för en större naturkatastrof eller storskalig terrorism. Det viktigaste inriktningsdokumentet utgörs av Strategi för EU:s säkerhetsunion (för 2020–2025), sammanhållen av GD Migration och inrikes frågor.¹⁰ Den beskriver den breddade hotbilden, med särskild inriktning på kapacitetsuppbyggnad. Vi ska strax återkomma till några av de föreslagna åtgärderna.

Ett annat dokument är den strategiska kompassen som ska omsätta EU:s globala strategi i praktisk handling. EU har saknat ett dokument av detta slag. Syftet är att ge en gemensam strategisk vision för EU:s säkerhet och försvarspolitik på medellång sikt, det vill säga 5–10 år. Den strategiska kompassen sägs utgöra ett komplement till existerande ”policies”, och då särskilt strategin för EU:s säkerhetsunion, när det gäller hantering av externa hot som påverkar den inre säkerheten. Dokumentet täcker ett brett fält av hot och utmaningar, varav flera är av relevans för denna analys, exempelvis cyber- och hybridhot. Som exempel på det senare nämns desinformation, inblandning i val, instrumentalisering av irreguljära migrantflöden och ekonomiska tvångsmedel. De befinner sig i en gråzon mellan politikområdena säkerhet och försvar och utgör också ett exempel på att gränsen mellan inre och yttre säkerhet är flytande. Också i detta dokument läggs tonvikten på de åtgärder som ska vidtas, exempelvis på det vittomfattande cyberområdet.

”Som exempel på [hybridhot] nämns desinformation, inblandning i val, instrumentalisering av irreguljära migrantflöden och ekonomiska tvångsmedel.”

Sedan EU:s breddade säkerhetsarbete beskrivits, övergår analysen nu till en redogörelse för hur politikområdet krisberedskap utvecklats de senaste åren.

2. Den senaste utvecklingen

EU:s krisberedskap omfattar bland annat två krishanteringsmekanismer: civilskyddsmekanismen (”The EU Civil Protection Mechanism”) och arrangemanget för politiskt beslutsfattande, (”The Integrated Political Crisis Response arrangements”, IPCR). EU har ägnat betydande ansträngning åt att kunna hantera hybrid- och cyberhot, något som

⁹ Se exempel på rådets slutsatser om kampen mot terrorismen: Europeiska rådet, *Europeiska rådets möte (10 och 11 december 2020) – Slutsatser*, 11 december 2020. <https://www.consilium.europa.eu/media/47342/1011-12-20-euco-conclusions-sv.pdf>

¹⁰ Europeiska kommissionen, *Meddelande från kommissionen. Strategi för EU:s säkerhetsunion*, COM (2020) 605 final av den 24 juli 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=ELEX:52020DC0605&from=EN>

kommit väl till pass i Ukrainakriget. En rad nya initiativ¹¹ har tagits avseende bland annat beredskap och insatser vid hälsokriser, försörjningsberedskap, skydd av kritisk infrastruktur och skydd av nätverks- och informationssystem. En mekanism för granskning av utländska uppköp av betydelse för säkerhet och ordning har tillkommit. Så kallade strategiska ekonomiska beroenden på det ekonomiska området har identifierats och ett krishanteringsinstrument för den inre marknaden lanserats.

Denna analys ska fortsättningsvis belysa de nya initiativen och dess konsekvenser för den svenska krisberedskapen.

2.1 Krishanteringsmekanismer

2.1.1 Civilskyddsmekanismen

Civilskyddsmekanismen syftar till att hantera konsekvenserna av storskalig terrorism och naturkatastrofer. Som sådan har den också använts, exempelvis vid bekämpande av naturkatastrofer både inom och utanför unionen. Den senare aspekten tas inte upp i denna analys.

Det ökande behovet av resurser för bekämpande av skogsbränder och översvämningar har lett till skapandet av gemensamma EU-förmågor som också kommit till användning i Sverige. Erfarenheten av pandemin ledde i maj 2021 till en uppdatering av civilskyddsmekanismen.¹² Solidariteten visade sig inledningsvis vara svag när en storskalig kris drabbade flera medlemsländer samtidigt. Gränser stängdes och exportförbud på i sammanhanget kritiska produkter som skyddsutrustning förekom. Medlemsstaternas resurser räckte inte till för att hantera den gränsöverskridande krisen och behov

av överstatliga resurser på områden som viss skyddsutrustning blev uppenbara. Förväntade framtida klimat- och miljötoutmaningar angavs som ytterligare skäl till uppdateringen.

Beredskapen byggs nu upp genom en utveckling av förstärkningsresurser, utbildad personal och gemensamma lager (rescEU). EU:s operativa samordnings- och övervakningsfunktion Centrum för samordning av katastrofberedskap ("Emergency Response Coordination Centre", ERCC) förstärks. Finansiering sker genom EU:s fleråriga budgetram (1,26 miljarder euro) och återhämtningsinstrument (2,06 miljarder euro). Samordning med den nya myndigheten för beredskap och insatser vid hälsokriser, Hera, betonas. En första svensk bedömning gav vid handen att lagstiftningen inte behövde uppdateras, men fortsatt prövning sker.¹³

"Som en direkt konsekvens för Sverige, gav regeringen Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i uppdrag att hysa ett lager för sjukvårdsmateriel inom ramen för EU:s civilskyddsmekanism/rescEU."

Som en direkt konsekvens för Sverige, gav regeringen Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i uppdrag att hysa ett lager för sjukvårdsmateriel inom ramen för EU:s civilskyddsmekanism/rescEU.¹⁴ Uppdraget genomförs i samverkan med Försvarets Materielverk och Socialstyrelsen.

¹¹ EU:s initiativ tar sig formen av meddelande, direktiv och förordning. "Ett direktiv anger de mål som EU-länderna måste nå, men länderna får själva bestämma på vilket sätt. EU-länderna måste anta nationella lagar för att genomföra direktivet och meddela kommissionen vilka lagar de har antagit. En förordning är en bindande rättsakt som alla EU-länder måste tillämpa i sin helhet så snart den träder i kraft, utan att införliva den i nationell lagstiftning." Kommissionens hemsida, *Typer av EU:s rättsakter*. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/types-eu-law_sv

¹² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2021/836 av den 20 maj 2021 om ändring av beslut nr 1313/2013/EU om en civilskyddsmekanism för unionen. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R0836&from=EN>

¹³ Regeringskansliet, Justitiedepartementet, Faktapromemoria 2019/20:FPM53, *Förslag till beslut om ändring av beslut nr 1313/2013/EU om en civilskyddsmekanism för unionen*. <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/fakta-pm-om-eu-forslag/forslag-till-europaparlamentets-och-radets-beslut-H706FPM53>

¹⁴ Regeringskansliet, Justitiedepartementet, Socialdepartementet, *Uppdrag till MSB, FMV och Socialstyrelsen angående rescEU-lager för sjukvårdsmateriel (MSB 2020–15173)*. <https://www.msb.se/sv/om-msb/vart-uppdrag/regeringsuppdrag/>

2.1.2 IPCR

Civilskyddsmekanismen motsvaras på politisk nivå av EU:s så kallade arrangemang för integrerad politisk krishantering, IPCR. Den kan aktiveras för snabbt och samordnat politiskt beslutsfattande vid stora och svåra kriser som migrationskrisen 2015 och covid-19 utbrottet 2020. IPCR kan utlösas av ordförandeskapet eller om ett medlemsland åberopar solidaritetsklausulen, den tidigare nämnda artikel 222. Den löpande politiska samordningen i Bryssel sker genom medlemsstaternas ambassadörer i de ständiga representanternas kommitté, Coreper.¹⁵

2.2 Övriga initiativ

2.2.1 Hybridhot

EU har sedan flera år arbetat med att minska risken för hybridhot. Sådana hot är inte nya, men globalisering, teknologisk utveckling och geopolitiska utmaningar medför att de tar sig nya former, vilket inte minst Ukrainakriget visar. Till sin natur är de ofta gränsöverskridande, vilket ökar behovet av samordning på EU-nivå, även om ansvaret till stor del ligger på medlemsstaterna som också förfogar över många av de verksamma instrumenten. Flera meddelanden har publicerats med syfte att stärka unionens resiliens mot hybridhot.¹⁶ De har operationaliserats och kompletteras med en verktygslåda av konkreta åtgärder, bland annat när det gäller att utveckla de politiska och praktiska åtgärder som ska vidtas vid händelse av hybridattacker. En särskild avdelning för strategisk kommunikation med syfte att förmedla faktabaserad information och motverka påverkansoperationer har skapats inom utrikestjänsten EEAS (European External Action

Service). För motsvarande frågor på nationell nivå har nystartade Myndigheten för psykologiskt försvar en samordnande och stödjande roll.

”Dessa övningar har fått sin praktiska tillämpning i hanteringen av konsekvenserna av Ukrainakriget.”

EU, som har en central roll vid hantering av hybridhot, samarbetar nära med G7 och framför allt Nato på detta område. Gemensamma övningar har berett vägen för praktisk samverkan vid händelser av kriser. Dessa övningar har fått sin praktiska tillämpning i hanteringen av konsekvenserna av Ukrainakriget. Flera av de åtgärder som redogörs för fortsättningsvis i denna analys är ämnade att stärka unionen mot hybridhot.

2.2.2 Hälsomyndigheten Hera

Erfarenheterna av pandemin ledde 2022 till aktiveringen av den nya Myndigheten för beredskap och insatser vid hälsokriser, Hera (The European Health Emergency Preparedness and Response Authority). Myndigheten, som inte är självständig utan utgör en del av kommissionen, har till uppgift att samordna åtgärder för att kunna hantera hälsokriser snabbt och effektivt. Det gör man bland annat genom att säkra utveckling, tillverkning, upphandling och rättvis fördelning av medicinska motåtgärder i händelse av en folkhälsokris. Sex miljarder euro ur den fleråriga budgeten anslås för ändamålet.

¹⁵ Rådets genomförandebeslut (EU) 2018/1993 av den 11 december 2018 om EU-arrangemangen för integrerad politisk krishantering. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018D1993&from=SV>

¹⁶ Europeiska kommissionen, *Gemensamt meddelande till Europaparlamentet, Europeiska rådet och rådet att öka motståndskraften och stärka kapaciteten att hantera hybridhot*, JOIN (2018) 16 final av den 13 juni 2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018JC0016&from=EN>
Europeiska kommissionen, *Gemensamt meddelande till Europaparlamentet och rådet gemensam ram för att motverka hybridhot europeiska unionens insatser*, JOIN (2016) 18 final av den 6 april 2016. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016JC0018&from=EN>

Arbetet indelas i en beredskaps-¹⁷ och en krishanteringsfas.¹⁸ Under den förra sorterar bland annat åtgärder som riskanalys, främjande av forskning, identifiering av kritiska produktionskapaciteter samt förmågan att skala upp dessa, viss lagerhållning och gemensam upphandling. Krishanteringsfasen regleras av ett förslag till rådsförordning rörande allvarliga gränsöverskridande hälsohot. Om ett nödtillstånd på hälsoområdet identifierats, aktiverar rådet ett krisramverk som bland annat gör det möjligt att säkra tillgång till kritiska produkter som skyddsutrustning. En hälsokrisstyrelse (Health Crisis Board) kan sammankallas, i vilken representanter från kommissionen och medlemsstaterna ingår, med medverkan av observatörer från Europaparlamentet och berörda expertorgan. Samordning sker bland annat med de tidigare nämnda civilskyddsmekanismen och Centrum för samordning av katastrofberedskap.

”Om ett nödtillstånd på hälsoområdet identifierats, aktiverar rådet ett krisramverk som bland annat gör det möjligt att säkra tillgång till kritiska produkter som skyddsutrustning.”

Tillkomsten av Hera sker inom ramen för byggandet av en hälsounion som också omfattar ett utvidgat mandat för EU:s smittskyddsmyndighet (European Centre for Disease Prevention and Control, ECDC) och ett tillägg till mandatet för Europeiska läkemedelsmyndigheten (European Medicines Agency, EMA).

I den svenska konsekvensanalysen välkomnas tillkomsten av Hera, men man påpekar samtidigt att den aviserade rådsförordningen inte får ersätta, men bör komplettera det ansvar som redan åligger stat, regioner och kommuner vad avser beredskap och hantering av hälsohot. Vidare framhålls att det är viktigt att beakta förslagets totalförsvarsaspekter.¹⁹

2.2.3 Försörjningsberedskap

Pandemin belyste en rad brister i försörjningsberedskapen, exempelvis livsmedelsförsörjningen, både på EU-nivå och bland medlemsstaterna. I ett meddelande konstaterar kommissionen att livsmedelsförsörjningen på det hela klarade sig bra med hjälp av de instrument som finns inom den ordinarie jordbruks- och fiskepolitiken. En rad sårbarheter identifierades dock och vissa medlemsstater begränsade och inskränkte den fria rörligheten för livsmedel. Kommissionen föreslår därför att beredskapen och krishanteringen förbättras i olika avseenden. Klimatförändringar och EU:s beroende av vissa importerade produkter anges som ytterligare skäl. Samordning med beredskap och krishantering inom andra områden som transport och energiförsörjning betonas. En mekanism för beredskap och insatser i samband med livsmedelsförsörjningskriser skapas. Den baseras på expertis i medlemsstaterna och relevanta tredjeländer samt kommissionen. Mekanismen ska fortlöpande följa situationen men också kunna aktiveras i akuta krislägen.²⁰

Från svensk sida välkomnas initiativet då man anser att en stor del av livsmedelskedjans beroenden och sårbarheter inte kan lösas nationellt utan måste ske genom samarbete. Vikten av öppen handel och bibehållen rörlighet av varor och tjänster på den

¹⁷ Europeiska kommissionen, *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén om Hera, EU:s myndighet för beredskap och insatser vid hälsokriser, nästa steg mot att fullborda den europeiska hälsounionen*, COM (2021) 576 final av den 16 september 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0576&qid=1646227826425>

¹⁸ Europeiska kommissionen, *Förslag till rådets förordning om en ram för åtgärder som ska säkerställa försörjning av krisnödvändiga medicinska motåtgärder i händelse av ett hot mot folkhälsan på unionsnivå*, COM(2021) 577 final av den 16 september 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0577&from=EN>

¹⁹ Regeringskansliet, Socialdepartementet, Faktapromemoria 2021/22:FPM5, *Den europeiska myndigheten för beredskap och insatser vid hälsokriser, Hera*. <https://www.regeringen.se/faktapromemoria/2021/10/202122fpm-5/>

²⁰ Europeiska kommissionen, *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén. Beredskapsplan för att trygga livsmedelstillgången och livsmedelsförsörjningen under kristider*, COM (2021) 689 final av den 12 november 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0689&from=EN>

inre marknaden betonas.²¹ Som en konsekvens av propositionen Totalförsvaret 2021–2025²² har en utredning tillsatts som ska ge förslag till organisation av den nationella samordningen och principer för finansiering av den övergripande försörjningsberedskapen. Utredaren ska redogöra för relevant lagstiftning bland annat på EU-nivå.²³ För enskilda sektorer kan noteras att en utredning lagts fram om stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården.²⁴

2.2.4 Direktivet om resiliens inom kritiska entiteter, CER-direktivet

Terrordåden i Madrid 2004 ledde till att ett program för skydd av kritisk infrastruktur (European Program for Critical Infrastructure Protection, EPCIP) togs fram. 2008 antogs kommissionens förslag till direktiv för skydd av kritisk infrastruktur (ECI-direktivet) och ett nätverk för varningar om hot mot kritisk infrastruktur bildades (CIWIN). Direktivet omfattade enbart energi- och transportsektorn.

I strategin för EU:s säkerhetsunion konstateras att de tidigare åtgärderna inte hållit jämna steg med utvecklingen:

Att saker och ting i allt högre grad är beroende av varandra innebär att störningar i en sektor omedelbart kan påverka verksamheten i

andra: en attack mot elproduktionen kan slå ut telekommunikation, sjukhus, banker eller flygplatser, medan en attack mot den digitala infrastrukturen kan störa elnät eller finanstjänster. I takt med att vår ekonomi och vårt samhälle mer och mer flyttar ut på nätet blir sådana här risker alltmer akuta. Den rättsliga ramen måste hantera denna ökande grad av sammankoppling och ömsesidigt beroende med kraftfulla åtgärder för skyddad och resilient kritisk infrastruktur, både it-infrastruktur och fysisk infrastruktur. Viktiga tjänster, även de som bygger på rymdinfrastruktur, måste skyddas på lämpligt sätt mot nuvarande och förutsebara hot, men de måste också vara resilienta. Det innebär att systemet kan förbereda sig på och planera för, absorbera, återhämta sig från och bättre anpassa sig till skadliga händelser.²⁵

Ett nytt direktiv om resiliens inom kritiska entiteter²⁶ är därför under beredning inom EU.²⁷ Den tidigare inriktningen på att skydda specifika tillgångar ändras till att förstärka motståndskraften hos de kritiska entiteter som tillhandahåller dem. Kommissionens förslag till berörda funktioner innefattar energi, transporter, bankverksamhet, infrastruktur för finansiella marknader, hälso- och sjukvård, dricksvattenförsörjning, avlopp, digital infrastruktur, offentliga tjänster och rymden. Medlemsstaterna uppmanas upprätta strategier

²¹ Regeringskansliet, Näringsdepartementet, Faktapromemoria 2021/22:FPM20, *Meddelande om beredningsplan för att trygga livsmedelstillgången och livsmedelsförsörjningen under kristider*. <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/fakta-pm-om-eu-forslag/meddelande-om-beredningsplan-for-att-trygga-H906FPM>

²² Regeringens proposition 2020/21:30, *Totalförsvaret 2021–2025*. <https://www.regeringen.se/4a965d/globalassets/regeringen/dokument/forsvarsdepartementet/forsvarsproposition-2021-2025/totalforsvaret-2021-2025-prop-20202130.pdf>

²³ Regeringen, Dir.2021:65, *Kommittédirektiv Nationell samordning av försörjningsberedskapen Beslut vid regeringssammanträde den 2 september 2021*. <https://www.regeringen.se/4a4966/contentassets/43f2b916df53442e9b466564408120ca/nationell-samordning-av-forsorjningsberedskapen-dir-2021-65.pdf>

²⁴ Regeringskansliet, Socialdepartementet, 2021, *En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården*, SOU 2021:19. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2021/03/sou-202119/>

²⁵ Europeiska kommissionen, *Meddelande från kommissionen. Strategi för EU:s säkerhetsunion*, COM (2020) 605 final av den 24 juli 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0605&from=EN>

²⁶ ”Kritiska enheter: en enhet inom offentlig eller privat verksamhet som har identifierats som sådan av en medlemsstat som tillhandahåller en eller flera oundgängliga tjänster, där utförandet av tjänsten är beroende av en medlemsstats kritiska infrastruktur och där en incident skulle ha betydande negativ påverkan på samhällsviktig verksamhet som utförs inom olika sektorer”. Regeringskansliet, Justitiedepartementet, Faktapromemoria 2020/21:FPM72, *Direktiv om resiliens inom kritiska enheter*, 20 januari 2021. <https://data.riksdagen.se/fil/EA19728A-55B7-42E1-A2FA-7B881035A514>

²⁷ Europeiska kommissionen, *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om kritiska entiteters motståndskraft*, COM (2020) 829 final 2020/0365(COD) av den 16 december 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0829&from=EN>

för att identifiera kritiska entiteter, garantera deras resiliens, göra nationella riskbedömningar och rapportera störningar och avbrott till berörda myndigheter.

”Medlemsstaterna uppmanas upprätta strategier för att identifiera kritiska entiteter, garantera deras resiliens, göra nationella riskbedömningar och rapportera störningar och avbrott till berörda myndigheter.”

Medlemsstaterna anses ha betydande ansvar för att direktivet efterlevs, men kommissionen föreslår att kritiska entiteter som tillhandahåller tjänster till minst en tredjedel av medlemsstaterna ska bli föremål för översyn och rådgivning av kommissionen. Fragmenteringen i form av skiftande nationell lagstiftning för skydd av kritiska entiteter anges som ett särskilt problem som bör övervinnas genom ökad samordning. En särskild expertgrupp (Critical Entities Resilience Group) ska underlätta genomförandet av direktivet.

Direktivet välkomnas i den svenska konsekvensanalysen, men man betonar samtidigt att det bör fastslås att medlemsstaterna har ansvar för den nationella säkerheten. Erfarenheterna av arbetet med Nato/Partnerskap för fred, PFF:s, grundläggande förmågor inom civil verksamhet och andra EU-processer med bäring på förslaget bör tillvaratas. Formerna för rapportering till EU ägnas särskild uppmärksamhet. Den bör enligt svensk uppfattning ske på aggregerad nivå. Man kan här ana en oro för att känslig information kan komma på drift och därmed minska säkerheten istället för att stärka den. I konsekvensanalysen

noteras att förslaget kan komma att påverka svensk säkerhetsskyddslagstiftning och lagstiftning om krisberedskap och civilt försvar samt resiliens inom kritiska enheter. Ärendet är under fortsatt beredning.²⁸

2.2.5 Direktivet om en hög gemensam säkerhetsnivå i hela unionen (NIS2)

De kritiska entiteter som identifieras enligt CER-direktivet ska också omfattas av den cyberresiliens som beskrivs i det så kallade NIS2-direktivet från 2020,²⁹ en revision av NIS-direktivet från 2016. Den uppdaterade versionen ska bättre avspegla digitaliseringen av samhället, vilken påskyndats av pandemin. De nya reglerna skärper företagens säkerhetsskyldigheter och säkerhet i leveranskedjor, och föreslår strängare tillsynsåtgärder för nationella myndigheter, ökat informationsutbyte och samarbete.

I konsekvensanalysen välkomnas direktivet i syfte att förstärka resiliensen inom cyberområdet, både på nationell och EU-nivå. Direktivet anses omfattande och kräver därför fördjupad analys. Medlemsstaternas ansvar för den nationella säkerheten betonas. NIS2-direktivet bedöms påverka lagen om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster (2018:1174), som tillkom som en konsekvens av det första NIS-direktivet, men också säkerhetsskyddslagstiftningen och lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.³⁰

Cybersäkerhet spelar en central roll i EU:s säkerhetsarbete och unionen har en del komparativa fördelar på området. Verksamheten har expanderat de senaste åren. EU har en strategi för cybersäkerhet för ett digitalt decennium (The EU's Cyber Security Strategy for the Digital Decade)³¹ och en särskild myndighet för cybersäkerhet, Enisa (The EU Agency for Cybersecurity) som föreslås stödja medlemsländerna vid tillämpningen

²⁸ Regeringskansliet, Justitiedepartementet, Faktapromemoria 2020/21:FPM72, *Direktiv om resiliens inom kritiska enheter*, 20 januari 2021. <https://data.riksdagen.se/fil/EA19728A-55B7-42E1-A2FA-7B881035A514>

²⁹ Europeiska kommissionen, *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen, och om upphävande av direktiv (EU) 2016/1148, COM (2020) 823 final 2020/0359(COD)* av den 16 december 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0823&from=EN>

³⁰ Regeringskansliet, Justitiedepartementet, Faktapromemoria 2020/21:FPM70, *EU:s strategi för cybersäkerhet för ett digitalt decennium*, 20 januari 2021. <https://data.riksdagen.se/fil/64512569-76D4-48B3-A4B3-9536D2206967>

³¹ Europeiska kommissionen, *Gemensamt meddelande till Europaparlamentet och Rådet. EU:s strategi för cybersäkerhet för ett digitalt decennium*, JOIN (2020) 18 final av den 16 december 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020JC0018&from=EN>

av NIS2. Under 2022 färdigställs en ”Joint Cyber Unit” med uppgift att samordna EU:s svar på storskaliga cyberincidenter och kriser samt erbjuda stöd då någon drabbas. Den redan existerande Cybersecurity Act³² ska kompletteras med Cybersecurity Resilience Act med uppgift att certifiera att cybersäkerhet byggs in i tjänster och varor. I den strategiska kompassen aviseras en utveckling av EU:s Cyber Defence Policy, med uppgift att stärka försvaret mot cyberattacker.³³

”Bland de många initiativen på området, kan noteras EU:s verktygslåda för 5G [...] som bland annat bidragit till att medlemsstater, däribland Sverige, infört restriktioner mot det kinesiska företaget Huaweis möjligheter att konkurrera när den nya tekniken rullas ut.”

Bland de många initiativen på området, kan noteras EU:s verktygslåda för 5G (The EU Toolbox on 5G)³⁴ som bland annat bidragit till att medlemsstater, däribland Sverige, infört restriktioner mot det kinesiska företaget Huaweis möjligheter att konkurrera när den nya tekniken rullas ut.

2.2.6 Utländska direktinvesteringar

Under senare delen av 10-talet ledde utländska uppköp av europeisk högteknologi och kritisk infrastruktur till förslag om att sådana skulle kunna granskas och eventuellt stoppas. Två förslag till förordningar lades fram av kommissionen: en som avsåg investeringar subventionerade av utländska stater, framför allt Kina, vilka ansågs oförenliga med den inre marknadens krav på en jämn spelplan, det vill säga lika konkurrensvillkor för alla, och en som gällde uppköp av betydelse för säkerhet eller allmän ordning. Denna analys behandlar den senare formen av granskning. En formell förordning som lades fram i mars 2019 trädde i kraft i oktober 2020.³⁵

I Sverige tillsattes 2020 en statlig utredning med syfte att utreda tillämpningen av förordningen. I ett första delbetänkande föreslogs vissa kompletteringar av regelverket. Lagen (2020:86) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar och förordningen (2020:827) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska investeringar trädde i kraft i november 2020.³⁶ I slutbetänkandet i november 2021 presenterades ett förslag om ett svenskt system för granskning av direktinvesteringar inom skyddsvärda områden.³⁷

I kommissionens utvärdering av det första årets granskning av utländska direktinvesteringar med konsekvenser för ordning och säkerhet, konstateras att man funnit anledning ge synpunkter på endast 3% av de 265 fall som granskats (de största investeringarna är USA, Storbritannien, Kina, Kanada och Förenade Arabemiraten).³⁸

³² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/881 av den 17 april 2019 om Enisa (Europeiska unionens cybersäkerhetsbyrå) och om cybersäkerhetscertifiering av informations- och kommunikationsteknik och om upphävande av förordning (EU) nr 526/2013 (cybersäkerhetsakten). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R0881&from=SV>

³³ Ett exempel är de för 2022 planerade övningarna i händelse av en cyberattack för en aktivering av artikel 42.7 i EUF-fördraget om solidaritet vid väpnat angrepp.

³⁴ Europeiska kommissionen, *Säkra 5G-nät: Frågor och svar om EU:s verktygslåda*, 29 januari 2020 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/qanda_20_127

³⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/457 av den 19 mars 2019 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen, EUT L 79 I, 21.3.2019 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2019:079I:FULL&from=EN>

³⁶ Regeringskansliet, Justitiedepartementet, *Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar*, SOU 2020:11. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2020/03/sou-202011/>

³⁷ Regeringskansliet, Justitiedepartementet, *Granskning av utländska direktinvesteringar*, SOU 2021:87 https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/november/tradoc_159935.pdf

³⁸ Europeiska kommissionen, *Report from the commission to the European parliament and the council. First Annual Report on the screening of foreign direct investments into the Union*, COM (2021) 714 final av den 23 november 2021. https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/november/tradoc_159935.pdf

2.2.7 Industristrategin

Det ovan nämnda direktivet om granskning av utländska direktinvesteringar utgör ett av många exempel på hur EU:s ekonomiska politik påverkas av och blir en del av krisberedskapen. Detta är inte unikt för EU, men här är arbetet under uppbyggnad och värt att notera för dess potentiellt vittomfattande konsekvenser. Åtgärderna syftar främst till att minska strategiska beroenden och säkerställa en väl fungerande inre marknad i händelse av kriser som pandemin.

”Vikten av att värna den inre marknadens funktionssätt betonas liksom resiliens mot störningar i viktiga leverantörskedjor och ekonomiska sektorer inom EU, till exempel läkemedel, medicintekniska produkter och halvledare.”

EU:s industristrategi från 2020 omfattar näringspolitik i bred bemärkelse.³⁹ Den identifierar bland annat så kallade strategiska beroenden och risken för störningar i globala leverantörskedjor som påverkar tillgången till viktiga produkter. En rad åtgärder föreslås för att minska dessa beroendeförhållanden, till exempel i form av lättnader i den statliga subventionspolitiken vid produktion av elbatterier. På den defensiva sidan betonas vikten av att bygga in resiliens i EU:s

ekonomiska struktur.⁴⁰ I den uppdaterade versionen från 2021 dras lärdomar av pandemin.⁴¹ Vikten av att värna den inre marknadens funktionssätt betonas liksom resiliens mot störningar i viktiga leverantörskedjor och ekonomiska sektorer inom EU, till exempel läkemedel, medicintekniska produkter och halvledare. Kommissionen väntas under våren 2022 lägga fram ett förslag till ett krisinstrument för den inre marknaden (”Single Market Emergency Instrument”), med syfte att mildra krisers negativa effekter på inre marknaden. Samordningen med andra krisåtgärder, exempelvis inom ramen för Hera, betonas.⁴²

3. Förhållandet mellan EU och svensk krisberedskap/civilt försvar

3.1 Svenskt totalförsvar

Innan analysen fortsätter med en diskussion om förhållandet mellan EU:s krisberedskap och bygget av basförmågor av betydelse för det civila försvaret, ges här några korta klargöranden som förhoppningsvis underlättar det fortsatta läsandet.

Sverige hade under efterkrigstiden ett totalförsvar, bestående av en civil och en militär del. Tanken var att om ett krig bröt ut, skulle det beröra hela samhället, vars motståndskraft därför måste mobiliseras. Det civila försvaret skulle skydda civilbefolkningen, men hade också som uppgift att stödja det militära försvaret. För omkring 20 år sedan avvecklades emellertid totalförsvaret i praktiken, om än ej i lagstiftningen, då det inte längre ansågs finnas någon påtaglig hotbild mot

³⁹ Europeiska kommissionen, *Meddelande från kommissionen. En ny industristrategi för EU*, COM (2020) 102 final av den 10 oktober 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0102&from=EN>

För mer om EU:s industristrategi, se Wiberg, Maria (ed.) *EU Industrial Policy in a Globalised World – Effects on the Single Market*, Sieps 2020:1 op.

⁴⁰ Politiken bedrivs under rubriken ”EU’s open strategic autonomy”. För en bakgrundsanalys, se rapporten från Joint Research Council, JRC, 2021, *Shaping & securing the EU’s Open Strategic Autonomy by 2040 and beyond* <https://ec.europa.eu/jrc/en/news/jrc-foresight-report-EU-open-strategic-autonomy>

⁴¹ Europeiska kommissionen, *Uppdatering av 2020 års industristrategi – för en starkare inre marknad för Europas återhämtning*, 2021. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-industrial-strategy-update-2020_en.pdf

⁴² Bland åtgärderna noteras: ”Reinforced single market governance tools and procedures, Reinforced transparency and coordination on intra-EU export restrictions and service restrictions, Structures and tools to facilitate circulation of goods and services in the context of border restrictions, Targeted measures for speedier product availability, Enhanced market surveillance procedures, Reinforced cooperation and information-sharing in public procurement.” <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-europe-fit-for-the-digital-age/file-single-market-emergency-instrument>

Sverige.⁴³ Den försämrade säkerhetspolitiska situationen i Europa, föranledd av de ryska angreppen på Georgien 2008 och Ukraina 2014, ledde till en omprövning och återuppbyggnad av totalförsvaret, fastlagd i den tidigare nämnda totalförsvarspropositionen Totalförsvaret 2021–2025. Förutom höjda försvarsanslag har en rad utredningar tillsatts, lagstiftningen setts över och uppdrag getts till myndigheter som omfattas av den nya inriktningen för det civila försvaret.⁴⁴ Exempelvis har Försvarsmakten och MSB på regeringens uppdrag inkommit med en handlingsplan för en sammanhängande planering för totalförsvaret.⁴⁵

3.2 Kopplingen krisberedskap-civilt försvar

Förhållandet mellan krisberedskap och civilt försvar definieras på följande sätt:

Samhällets krisberedskap kan beskrivas som förmågan att förebygga, motstå och hantera krisituationer. Syftet med svensk krisberedskap är att värna befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet och förmågan att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter... Civilt försvar och arbetet med detta, tar sin utgångspunkt i samhällets krisberedskap och syftar till att inför och under höjd beredskap samt under krig värna befolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna samt bidra till Försvarsmaktens förmåga att möta ett väpnat angrepp.⁴⁶

Av formuleringarna framgår att det finns en koppling mellan krisberedskap och civilt försvar som anses ömsesidigt förstärkande. De basförmågor som skapas av krisberedskapen skalas upp när beredskapen höjs och övergår i civilt försvar. Det formella beslutet om höjd beredskap fattas av regeringen.

I rapporten från Utredningen om civilt försvar (Ju 2018:05), ”Struktur för ökad motståndskraft”, publicerad i februari 2021, förs resonemang om sambandet mellan krisberedskap och civilt försvar utifrån ett annat perspektiv, det som gäller strukturer och ansvarsförhållanden mellan olika aktörer på respektive område:

Det civila försvaret ska så långt möjligt bygga på strukturer och processer som används inom krisberedskapen. Förmågan att hantera kriser i samhället i fredstid ger en grundläggande förmåga att hantera situationer under höjd beredskap och då ytterst krig. Ett trovärdigt totalförsvaret som är integrerat med den fredstida krisberedskapen är en viktig faktor som verkar både förebyggande och avhållande på en angripare...Andra stater agerar i en gråzon mellan fred och väpnad konflikt och denna typ av säkerhetshotande verksamhet måste kunna hanteras av samhällets fredstida beredskap.⁴⁷

Sammanfattningsvis kan man konstatera att de förmågor som skapas av krisberedskapen ska kunna skalas upp när beredskapen höjs och övergår i civilt försvar. Vidare ska man bygga på fredstida strukturer och ansvarsförhållanden när man övergår från det ena stadiet till det andra. Sedan några grundläggande samband avseende förhållandet mellan krisberedskap och civilt försvar beskrivits ovan, ska vi nu återuppta diskussionen om förhållandet mellan EU:s arbete med krisberedskap och dess konsekvenser för uppbyggandet av det svenska civila försvaret.

3.3 Sambandet EU-Sverige

När det gäller sambandet mellan arbetet i EU och i Sverige konstaterar den ovan citerade rapporten:

⁴³ För mer om detta, se Engberg, Katarina, 2020, *När totalförsvaret föll samman*, Stockholm: Kungliga Krigsvetenskapsakademien, <https://kkv.se/bookstore/produkt/nar-totalforsvaret-foll-samman/>

⁴⁴ För ett exempel, se: Regeringen, Justitiedepartementet, 2019, *Uppdrag till bevakningsansvariga myndigheter att inkomma med underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret*, <https://www.regeringen.se/4a6795/contentassets/c61440061e464a6e9e1025e9178b8b0e/uppdrag-till-bevakningsansvariga-myndigheter-att-inkomma-med-underlag-for-den-fortsatta-inriktningen-av-det-civila-forsvaret>

⁴⁵ Försvarsmakten, MSB, 2021, *Handlingskraft. En handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025*, <https://www.msb.se/contentassets/323649d6eb8440f7abb421fc0874094/handlingskraft.pdf>

⁴⁶ Regeringskansliet, Justitiedepartementet, *Det här är civilt försvar*, <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/forsvar/civilt-forsvar/det-har-ar-civilt-forsvar/> <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/krisberedskap/>

⁴⁷ Regeringskansliet, *Struktur för ökad motståndskraft*, SOU 2021:25, <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2021/04/sou-202125/>

Av krisberedskapsförordningen framgår att myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskap ska beakta det samarbete som genomförs inom Europeiska unionen och internationella fora (10§). Någon motsvarande reglering för civilt försvar finns dock inte vare sig i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap eller krisberedskapsförordningen. Emellertid förekommer visst samarbete avseende civilt försvar mellan myndigheter och organ inom Norden och mellan Sverige och Nato/PFF.⁴⁸

Som framkommit tidigare i denna rapport, får EU:s krisberedskap tydliga konsekvenser för Sverige, vilket regleras i krisberedskapsförordningen. Dock saknas, enligt ovan citat, en motsvarande reglering för civilt försvar. Utredningen gör en egen inventering, under rubriken ”Internationellt samarbete”, av vad som sägs vara relevanta underlag för att bestämma målen för det civila försvaret. Bland dessa noteras Natos så kallade sju civila förmågor från 2017, nämnda i raminstruktionen för det svenska beredskapsarbetet inom ramen för Nato/PFF. Som en punkt i denna anges att Sverige ska verka för ökad samverkan mellan Nato och EU.⁴⁹ Sverige är representerat i Natos så kallade ”Civil Emergency Planning Committee” (CEPC).⁵⁰

För EU:s del noteras det tidigare nämnda NIS-direktiv från 2016, syftande till en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverk och informationssystem inom unionen. Direktivet har införlivats i svensk rätt som reviderats då det nya NIS2-direktivet presenterats.⁵¹ Vad gäller EU-lagstiftning i övrigt, omnämns i rapporten Europaparlamentets

och rådets beslut nr 13132013/EU av den 17 december 2013 om en civilskyddsmekanism för unionen.

Dock saknas en fördjupad analys av EU:s krisberedskap och de basförmågor som skapas för civilt försvar, trots att dessa måste anses vara av betydelse i sammanhanget. I detta utgör rapporten blott en återspeglning av ingångsvärden från tidigare inriktningsdokument, även om Försvarsberedningen i sin rapport från 2017, *Motståndskraft*,⁵² gör en förtjänstfull inventering av EU:s krisberedskaps- och civilskyddsarbete. Också här saknas emellertid en konceptuell koppling mellan krisberedskap och civilt försvar, utom när det gäller EU-solidariteten, integrerad i svensk doktrin, och möjligheten att både ge och ta emot civil och militär hjälp. Förberedelser och planer för ett ömsesidigt stöd inom civilt försvar, till exempel rörande sjukvård och livsmedelsförsörjning bör därför inledas, enligt rapporten.⁵³

”[...] det föreligger en betydande överlappning mellan Natos mål för det civila försvaret och EU:s krisberedskap som omfattar många av de i sammanhanget relevanta instrumenten.”

Baserat på det inhämtade underlaget föreslår utredningen tio beredskapssektorer som bas för det civila försvaret: ekonomisk säkerhet, elektroniska kommunikationer och post, energiförsörjning, finansiella tjänster, försörjning av grunddata,

⁴⁸ Ibid

⁴⁹ MSB, 2017. De sju förmågorna: 1. Säkerställande av politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner, 2. Resilient energiförsörjning, 3. Effektiv hantering av okontrollerade stora befolkningsrörelser, 4. Resilienta system för livsmedels- och dricksvattenförsörjning, 5. Hantering av stora masskadeutfall, 6. Resilienta civila kommunikationssystem och 7. Resilienta transportsystem. 3 Ju2017/05646/SSK <https://www.msb.se/contentassets/9fea3d70e4504ca4ae5d1f83617f995/raminstruktion-for-det-svenska-civila-beredskapsarbetet-inom-ramen-for-nato-pff.pdf>

⁵⁰ För en genomgång av Natos syn på detta, se Natos hemsida, *Resilience and Article 3*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm

⁵¹ *Lag (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster*. <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20181174-om-informationssakerhet-for-sfs-2018-1174>

⁵² Regeringen, Försvarsdepartementet, Ds 2017:66, *Motståndskraft Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*. <https://www.regeringen.se/4b02db/globalassets/regeringen/dokument/forsvarsdepartementet/forsvarsberedningen/ds-2017-66-motstandskraft-inriktningen-av-totalforsvaret-och-utformningen-av-det-civila-forsvaret-2021-20252.pdf>

⁵³ Ibid.

hälsa, vård och omsorg, livsmedelsförsörjning och dricksvatten, ordning och säkerhet, räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen samt transporter. Dessa påminner om Natos tidigare nämnda sju civila förmågor. Den aktuella identifieringen av förmågor är till stora delar självklara. För syftet med den här analysen är det viktigt att notera att det föreligger en betydande överlappning mellan Natos mål för det civila försvaret och EU:s krisberedskap som omfattar många av de i sammanhanget relevanta instrumenten. Detta noteras också i de gemensamma EU-Nato-deklarationerna. En tredje sådan är under utarbetande och det Europeiska rådet säger sig se fram emot ett utökat samarbete avseende resiliens, cyberhot och hybridhot, klimatförändringar och säkerhet, rymden samt ny och omstörtande teknik.⁵⁴

4. Iakttagelser och slutsatser⁵⁵

EU:s krisberedskap har genomgått en betydande utveckling under de senaste åren under trycket från omvärldsutvecklingen och till följd av en ambitionshöjning när det gäller EU:s förmåga att agera. Globalisering, teknologiska genombrott och geopolitiska utmaningar gör unionen samtidigt både sårbar och lämplig som plattform för hantering av dessa. Under tryck, som vid pandemin, kunde de inledande missgreppen övergå i fördjupad integration på hälsoområdet, till exempel när det gällde att ta fram och upphandla vaccin. Ukrainakriget har snabbspolat EU:s arbete med att hantera hybridhot. På dessa, liksom andra, områden trevar sig emellertid unionen fram när det gäller att finna de rätta formerna för integration, ibland med överstatliga inslag.

Många av instrumenten är nationella, samtidigt som utmaningarna ofta överstiger den nationella förmågan, som vid akut framtagande av vaccin. Lagstiftning måste samordnas inom EU för att uppnå slagkraft och övervinna fragmentering, men nationell kompetens och ansvar får inte kvävas eller leda till nya sårbarheter. Behovet av att centralisera information från medlemsstaterna riskerar exempelvis

att leda till säkerhetsläckor. Arbetsfördelningen mellan nya EU-funktioner och medlemsstaterna måste skäras på ett sådant sätt att den inte leder till institutionell överbelastning, vilket är lättare sagt än gjort, även på nationell nivå, då krisberedskap rör många politikområden och aktörer. I unionens komplicerade laboratorier prövas, förkastas och utvecklas integrationen inom krisberedskapen.

”I unionens komplicerade laboratorier prövas, förkastas och utvecklas integrationen inom krisberedskapen.”

De senaste årens utveckling av krisberedskapen inom EU har för svensk del fångats upp i olika avseenden när det gäller att anpassa den svenska krisberedskapen. Utredningar har tillsatts, lagar ändrats och uppdrag har getts till myndigheter. Justitiedepartementet har en samordnande roll för krisberedskap och civilt försvar inom Regeringskansliet⁵⁶ och MSB en motsvarande sådan mellan berörda myndigheter. Dock saknas en offentlig överblick över utvecklingen och dess konsekvenser för Sverige, även om en sådan kan finnas på tjänstepersonsnivå. De svenska inriktningsdokument som redovisats i denna analys är påtagligt fattiga i sina hänvisningar till EU:s arbete med krisberedskap, liksom i sin analys av de basförmågor som därvid skapas vid uppbyggandet av det svenska civila försvaret.⁵⁷ Utmärkande för hotbilden är emellertid, som konstaterats tidigare i denna analys, att gränserna mellan det ena och de andra är flytande. Gråzonsproblematiken utgör ett genomgående tema i inriktningsdokumenten, men de behandlas i huvudsak som en fråga för det nationella totalförsvaret. Utvecklingen inom EU redovisas i stället under rubriken ”Internationellt samarbete” trots att EU i viktiga avseenden utgör en förlängning av den nationella arenan. En kontrasterande avvikelse utgörs av den tydligt ställda uppgiften att ge och ta emot civil hjälp inom ramen för den EU-inspirerade svenska solidaritetsklausulen.

⁵⁴ Rådets generalsekretariat till delegationerna, *Europeiska rådets möte (16 december 2021) – Slutsatser*.
<https://www.consilium.europa.eu/media/53623/20211216-euco-conclusions-sv.pdf>

⁵⁵ Slutsatserna är författarens egna, men de har berikats av samtal med personer i Regeringskansliet

⁵⁶ Funktionen flyttades 2014 till Justitiedepartementet från Försvarsdepartementet som har ansvar för den militära delen av totalförsvaret.

⁵⁷ Den aviserade nationella säkerhetsstrategin hade inte presenterats vid denna publikations tryckning och avspeglas därför inte i analysen.

Det kan finnas flera skäl till bristen på överblick och konceptuellt tänkande. Ett är tidsfaktorn. Flera av de aktuella inriktningsdokumenten är några år gamla och avspeglar därför inte de senaste årens utveckling inom EU. Uppdragen från EU duggar tätt och det kan vara svårt för de svenska mottagarna, utspridda på olika departement och myndigheter, att själva överblicka situationen. Vidare saknas en reglering i förordningen om totalförsvaret och höjd beredskap samt i krisberedskapsförordningen för hur myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskap ska beakta det samarbete om civilt försvar som genomförs inom Europeiska unionen och internationella fora.

”När det gäller avsaknaden av analyser av kopplingen mellan EU:s krisberedskap och civilt försvar bör man notera att det svenska civila försvaret självt är under uppbyggnad och ofullgånget vad avser kopplingen mellan krisberedskap och civilt försvar på nationell botten.”

När det gäller avsaknaden av analyser av kopplingen mellan EU:s krisberedskap och civilt försvar bör man notera att det svenska civila försvaret självt är under uppbyggnad

och ofullgånget vad avser kopplingen mellan krisberedskap och civilt försvar på nationell botten. Beslut om krisberedskap fattas fortlöpande och sektorsvis, till skillnad från det civila försvaret som behandlas av Riksdagen inom ramen för totalförsvaret, vilket försvårar överblicken. Vidare har det civila försvaret inte resurssats förrän nyligen, vilket givit en svag grund för utveckling av förmågor.⁵⁸ Grundläggande funktioner har fastställts och en struktur för det civila försvaret tagits fram, men det konceptuella arbetet med att vidareutveckla förmågekraven befinner sig i sin linda. Dessa definieras huvudsakligen utifrån nationella behov, med Natos sju basförmågor och EU:s NIS-direktiv som exempel på konkret ”extern” input. Sambandet mellan Sverige och EU utgör ännu överkurs, trots att kärnområden som hybrid- och cyberhot, exempel på gråzonsproblematiken, i viktiga avseenden måste säkras genom EU-samarbete. EU har exempelvis utvecklat sitt tänkande och planering för hur sådana hot ska kopplas till sanktionspolitiken, något man kan få anledning tillämpa i hanteringen av konsekvenserna av Ukrainakriget.

Slutligen bör nämnas att EU inte ställt sig uppgiften att utveckla ett civilt försvar, vilket Nato gjort. Utvecklingen mot EU:s dubbla säkerhets- och försvarsunion utgör dock i viktiga avseenden en återspeglning av ett totalförsvartänkande. I den fortsatta utvecklingen av svensk krisberedskap och civilt försvar bör denna dimension integreras i det svenska tänkandet och planeringen.

⁵⁸ Anslaget höjs successivt till 4, 2 miljarder SEK 2025, Paulsson Rönnbäck, Erik, 2020, ”Civilförsvaret får en miljard i höstbudgeten”, *Svenska Dagbladet/TT*. <https://www.svd.se/civilforsvaret-far-en-miljard-i-hostbudgeten>