

Till Statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Regeringen beslutade den 18 april 2002 (dir. 2002:57) att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag på hur samarbetsområdet civil säkerhet inom Östersjöstaternas råd (CBSS) kan vidareutvecklas.

Chefen för Försvarsdepartementet förordnade den 18 april 2002 generalmajoren, tillika totalförsvarsrådgivaren till Central- och Östeuropa vid Försvarsdepartementet, Karlis Neretnieks att vara särskild utredare.

Som expert i utredningen förordnade chefen för Försvarsdepartementet den 3 december 2002 avdelningsdirektören Harald Törner. Den 1 juli 2003 förordnades avdelningsdirektören Harald Törner att vara sekreterare i utredningen.

Chefen för Försvarsdepartementet förordnade den 20 oktober 2003 f.d. huvudavdelningschefen vid FOA och tidigare huvudsekreteraren i Försvarsberedningen Göran Franzén att vara expert i utredningen.

Utredningen har knutit till sig en referensgrupp vilken verkat under år 2003. I referensgruppen har ingått följande personer som utsetts av sina respektive myndigheter att bistå utredningen: Ambassadören Martin Hallqvist vid Rikspolisstyrelsen, professorn Bengt Sundelius vid Försvarshögskolan (CRiSMART), byrådirektören Ingrid Ullbors-Hägg vid Försvarsmakten, internationella samordnaren Johanna Enberg och utredaren Jenny Lundgren vid Krisberedskapsmyndigheten, sjöövervakningschefen Dan Thorell vid Kustbevakningen, handläggaren av Nato/PFF och internationella frågor Stina Sjölin vid Statens räddningsverk, institutionschefen Staffan Molin vid Totalförsvarets forskningsinstitut, direktören Ulla-Britta Fallenius vid Naturvårdsverket och avdelningsdirektören Willand Ringborg vid Sjöfartsverket.

Utöver de myndigheter som representerats i referensgruppen har underlag inhämtats från följande svenska myndigheter: Migrations-

verket, Smittskyddsinstitutet, Socialstyrelsen, Generaltullstyrelsen, Statens livsmedelsverk, Statens jordbruksverk, Lantmäteriverket, Statens kärnkraftinspektion, Luftfartsverket, Post- och telestyrelsen samt Energimyndigheten.

Underlag har även inhämtats från CBSS sekretariat, Nordiska rådet, polska inrikesministeriet och polska utrikesministeriet, EU-Interreg III sekretariat i Karlskrona, Nordregio, Östersjöinstitutet, svenska representationen vid Europeiska unionen samt Nato:s enhet för Civil Emergency Planning. Utredningen har dessutom varit i kontakt med olika företrädare, nu eller tidigare, verksamma med civil säkerhet inom Östersjöområdet. Bland dessa kontakter bör följande namn särskilt omnämnas: ambassadören Bo Henriksson och departementsrådet Lars Karlberg, bägge tidigare knutna till UD och CBSS sekretariat, avdelningsdirektören Ulf Bjurman från Statens räddningsverk samt ambassadören Thomas Palme vid UD.

Utredningen har antagit benämningen Utredningen om utveckling av området civil säkerhet inom Östersjöstaternas råd. Vid redovisningen av överväganden och förslag i det betänkande som nu föreligger, används beteckningarna "utredningen" och "vi".

Inhämtade lägesbeskrivningar av samarbetsrådet civil säkerhet utgör en väsentlig del av underlaget för utredningens överväganden och förslag. Vidare har utredningen i sitt arbete prövat tänkbara utvecklingsmöjligheter inom samarbetsområdet civil säkerhet. Utredningen har också försökt att ge en högst preliminär uppskattning av kostnaderna för de förslag som läggs fram.

Utredningens får härmed överlämna betänkandet *Utveckling av området civil säkerhet inom Östersjöstaternas råd*. Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm den 10 december 2003

Karlis Neretnieks

/Harald Törner

Innehåll

1	Short summary in English/Sammanfattning.....	9
	Short summary in English	9
	1 To establish a centre for the development of civil security	10
	2 To develop a common centre for sea surveillance and sea control for the Baltic Sea region	11
	3 To initiate a programme using modern technology to enhance civil security	11
	4 To establish a centre for research and teaching concerning corruption and trans-national crime	11
	5 To strengthen the secretariat of the CBSS.....	11
	6 To promote an exchange of ideas with other regions	12
	7 Kaliningrad	12
	Sammanfattning.....	13
	1 Institut för utveckling av civil säkerhet.....	15
	2 Gemensamt centrum för sjöinformation i Östersjöregionen	15
	3 Teknikprogram för säkerhet i Östersjöregionen.....	15
	4 Skydd och utveckling av rättsstaten	16
	5 Förstärkning av CBSS sekretariat.....	16
	6 Målinriktat kunskapsutbyte	16
	7 Kaliningrad	16
	Nya programområden och ekonomiska överväganden	16
2	Bakgrund	17
2.1	Uppdraget.....	17
2.2	Definitioner och avgränsningar.....	17
	2.2.1 Innebörden av civil säkerhet.....	17
	2.2.2 Åtgärder för att öka den civila säkerheten.....	19
2.3	Utredningens tolkning av uppdraget.....	21

2.4	Arbetsätt.....	22
2.5	Begränsningar	23
3	Östersjön och Östersjöområdet	25
3.1	Allmänt	25
3.1.1	Gemensamma intressen – dynamisk utveckling.....	25
3.1.2	Geografiska fakta om Östersjön och Östersjö- området	27
3.1.3	Östersjön, ett känsligt och förorenat innanhav.....	28
3.2	Samhällsområden där civil säkerhet är av gemensamt intresse	29
3.2.1	Miljö- och hälsa	30
3.2.2	Migration och transnationell kriminalitet.....	31
3.2.3	Korruption	31
3.2.4	Transporter	32
3.2.5	Elektroniska kommunikationer.....	34
3.2.6	Energiförsörjning	35
4	Hanteringen av civil säkerhet och dess aktörer.....	37
4.1	Hanteringen av civil säkerhet inom CBSS tre program- områden	37
4.2	Internationella aktörer inom civil säkerhet	40
4.2.1	Östersjöstaternas råd – CBSS.....	40
4.2.2	Baltic Assembly – Baltiska församlingen.....	43
4.2.3	Baltic 21.....	44
4.2.4	Barentsrådet	44
4.2.5	HELCOM	45
4.2.6	Nordiska ministerrådet – Nordiska rådet.....	45
4.2.7	Östersjökommisionen.....	46
4.2.8	Nordregio	46
4.2.9	Rigainitiativet.....	47
4.2.10	EU – Den Nordliga dimensionen – The Northern Dimension.....	47
4.2.11	Interreg.....	49
4.2.12	Östersjöinstitutet	49
4.2.13	NATO.....	50
4.2.14	EU	51

4.3	Svenska myndigheter verksamma med civil säkerhet inom Östersjöområdet	52
4.3.1	Rikspolisstyrelsen	52
4.3.2	Migrationsverket	53
4.3.3	Försvarshögskolan/CRiSMART.....	53
4.3.4	Försvarsmakten.....	54
4.3.5	Krisberedskapsmyndigheten	54
4.3.6	Kustbevakningen.....	55
4.3.7	Statens räddningsverk	56
4.3.8	Totalförsvarets forskningsinstitut	57
4.3.9	Smittskyddsinstitutet.....	57
4.3.10	Socialstyrelsen	58
4.3.11	Tullverket	58
4.3.12	Statens livsmedelsverk	58
4.3.13	Statens jordbruksverk	59
4.3.14	Lantmäteriverket	59
4.3.15	Naturvårdsverket	59
4.3.16	Statens kärnkraftinspektion	60
4.3.17	Luftfartsverket	60
4.3.18	Sjöfartsverket.....	60
4.3.19	Statens energimyndighet	61
4.4	Slutsatser.....	62
5	Inventering av hot mot civil säkerhet och brister i förmågan att möta dem.....	65
5.1	Urval och indelning	65
5.2	Hot mot civil säkerhet.....	66
5.2.1	Hot mot den sociala tryggheten	66
5.2.2	Hot mot hälsa och miljö.....	66
5.2.3	Hot mot infrastrukturen	67
5.2.4	Hot mot demokratiska rättsstater	68
5.3	Brister i samarbetet om civil säkerhet.....	69
5.3.1	Olika sätt att skapa civil säkerhet.....	69
5.3.2	Brister i samarbete om riskbedömning.....	69
5.3.3	Brister i samverkan om riskbegränsning.....	70
5.3.4	Brister i samverkan om krishantering.....	71

6	Kriterier för urval och val av utvecklingsområden.....	75
6.1	Urvalskriterier	75
6.2	Val av utvecklingsområden	76
7	Förslag på åtgärder	81
7.1	Institut för utveckling av civil säkerhet	81
7.2	Gemensamt centrum för sjöinformation i Östersjöregionen	83
7.3	Teknikprogram för säkerhet i Östersjöregionen	85
7.4	Skydd och utveckling av rättsstaten.....	87
7.5	Förstärkning av CBSS sekretariat	89
7.6	Målinriktat kunskapsutbyte.....	90
7.7	Kaliningrad.....	91
8	Ekonomiska överväganden	93
8.1	Endast översiktliga uppskattningar	93
8.2	Förslagens ungefärliga kostnader	93
8.2.1	Institut för utveckling av civil säkerhet	93
8.2.2	Gemensamt centrum för sjöinformation i Östersjöregionen.....	94
8.2.3	Teknikprogram för säkerhet i Östersjöregionen.....	94
8.2.4	Skydd och utveckling av rättsstaten	95
8.2.5	Förstärkning av CBSS sekretariat.....	95
8.2.6	Målinriktat kunskapsutbyte.....	95
8.2.7	Kaliningrad.....	96
8.3	Finansieringsmöjligheter	96
8.3.1	Finansiering från EU.....	96
8.3.2	Svenska anslag.....	96
Bilaga	Kommittédirektiv.....	99

1 Short summary in English/Sammanfattning

Short summary in English

On April 18, 2002 the Swedish government decided to initiate an enquiry concerning the possibilities on how to further develop civil security within the framework of the CBSS.

The term Civil Security encompasses a wide range of questions and tends to be given different interpretations depending on the circumstances it is used in. The enquiry considers it vital that different steps to enhance civil security are analysed systematically. The model the enquiry has used should also be utilised on other occasions when civil security is discussed, thereby giving a better understanding where different actions fit into a broader picture.

The model comprises three steps:

- The first step, risk assessment, contains an inventory and assessments of existing risks/threats. When making this assessment the three links – type of threat, society's vulnerability to threats and consequences should the threats materialize – have to be analysed.
- The second step, risk elimination, is to try to eliminate or to minimise the risks/threats. Depending on the threat this can be done in different ways reducing one or several links of the chain: threat, vulnerability, consequences. Examples of measures for that purpose could be vaccination against diseases or choosing safer methods for transporting dangerous chemicals.
- The third step, crisis management, is to develop the methods and find resources needed to handle crises that are bound to materialize despite all precautions, that means creating capacities for crisis management.

As a basis for the different suggestions the enquiry puts forward, an inventory has been made of the various international organisations and the different Swedish authorities engaged in civil security in the Baltic Sea area.

Based on an analysis of possible risks and threats and on what is already going on to counter them two conclusions can be drawn:

- Although very much is already being done by many actors to counter different threats and minimise risks, there is a lack of an overall view concerning many of the prospective dangers. Each agency or organisation is concentrating on their own specific tasks without too much thought on what the neighbour is or is not doing,
- More attention should be paid to different ways of preventing a crisis. Today, the focus seems to be on developing resources and methods of handling crises, if or when they occur.

The enquiry has used the following criteria to select its proposals:

- The majority of the members of CBSS should be able to participate as well as benefit from the proposal.
- It should contribute to making the member states more equal when it comes to their ability of providing civil security.
- It should fit into the concept of "The Northern Dimension".
- It must be possible to implement it step by step as economic resources become available.
- It should promote multinational co-operation in areas where it does not exist today.

The enquiry has seven proposals on how to enhance civil security within the framework of the CBSS.

1 To establish a centre for the development of civil security

It should be a multinational institution with the task of conducting research and teaching in areas that have an impact on civil security. It should be located in Tartu.

2 To develop a common centre for sea surveillance and sea control for the Baltic Sea region

Initially the main task for the centre should be to develop methods on how to enhance co-operation between different agencies that have a role when it comes to civil security in the Baltic Sea region. Methods for enhanced co-operation should be given a broad interpretation including procedures, use of technology, a common way of thinking etc. The manning of the centre should be multinational and multi-agency.

3 To initiate a programme using modern technology to enhance civil security

The EU has initiated a programme with that aim. The Baltic Sea region with its well developed structures for co-operation stands out as a region where ideas that come out of the EU programme could be implemented on a multinational scale, and thereby also involve Russia. The needs of the Baltic Sea region could also serve as an input to the EU-programme.

4 To establish a centre for research and teaching concerning corruption and trans-national crime

Corruption and trans-national crime is an increasing problem in the Baltic Sea region that affects all states in the region. A multinational centre specialising in research and teaching in these topics would enhance the possibilities of creating common standards and methods to address problems connected with these phenomena. The centre could be a part of the Riga Graduate School of Law. The centre could also be an useful instrument in support of the activities of The Task Force on Organised Crime.

5 To strengthen the secretariat of the CBSS

There is no institution or body of any kind today that has an overall view on what is going on in the field of civil security in the Baltic Sea area. The risk is that actors in this field might start projects in areas where others are already working or, perhaps

worse, neglect important aspects thinking that someone else is already taking care of a certain problem. There might also be good ideas that could be used by others but are not utilised because they are not known. The CBSS secretariat should therefore be given the resources needed to create an information network for matters related to civil security.

6 To promote an exchange of ideas with other regions

Although much more can be done in the Baltic Sea area to enhance civil security, much has also been done. CBSS could therefore serve as an example for other regions with similar problems. Very probably there are also things that CBSS could learn from others. An exchange programme with organisations similar to the CBSS should therefore be initiated.

7 Kaliningrad

The developments in the Kaliningrad region with its extraordinary circumstances are of great interest to all states in the Baltic Sea region. Due to the complexity of the problems and the need to investigate the needs and possibilities together with all parties concerned the enquiry sees no possibilities at this stage to make any specific suggestions concerning Kaliningrad.

The enquiry therefore suggests that a more thorough, multi-national study is initiated to assess the possibility of developing activities in the Kaliningrad region that could be beneficial to all states in the region.

Sammanfattning

Utredningens uppgift är att lämna förslag på hur samarbetsområdet civil säkerhet inom Östersjöstaternas råd (CBSS) kan vidareutvecklas. Möjligheterna skall vidare prövas att utvidga samarbetet till att omfatta ytterligare områden än de tre nu beslutade programområdena *räddningstjänst, katastrof- och krishantering* samt *övervakning*.

Civil säkerhet är ett begrepp som omfattar mycket och ges skiftande innebörd i olika sammanhang. Denna utredning diskuterar risker för samhällets normala funktion vid alla typer av hot utom militära. Den civila säkerheten kan höjas genom att man på olika sätt söker begränsa sådana risker och reducera deras konsekvenser om de skulle realiseras. *Utredningen anser att det är viktigt att analysera åtgärder för att öka säkerheten i systematiska steg. Den modell för detta som utredningen tillämpat bör användas även i andra sammanhang för att skapa överblick och systematik.*

Ett första steg, *riskbedömning*, bör omfatta en inventering och värdering av förekommande risker. Därvid bör strävan vara att beakta och väga samman de tre leden: de hot som samhället kan ställas inför, samhällets sårbarhet för hoten och möjliga konsekvenser om hoten skulle realiseras. Målet bör vara att peka ut särskilt allvarliga risker och att särskilja risker som kan begränsas från sådana som är svåra eller omöjliga att begränsa.

Ett andra steg, *riskbegränsning*, bör vara att, när det är möjligt, eliminera eller begränsa de risker som bedöms vara allvarliga. Detta kan ske på många sätt genom att direkt påverka ett eller flera av de tre leden i kedjan, hot, sårbarhet och konsekvenser.

Ett tredje steg, *krishantering*, bör vara att hantera de kriser i form av störningar i samhällets funktion som trots alla förebyggande åtgärder kan komma att uppstå. En förmåga till krishantering behöver utvecklas genom förberedelser. Akuta insatser behöver genomföras när kriser eller olyckor av olika slag uppstår. Efter det akuta skedet behöver samhällets normala funktion återställas och utvärderingar göras för att skapa ökad säkerhet för framtiden.

Utredningen har som en grund för sina förslag gjort en översiktlig kartläggning av olika förhållanden i Östersjöregionen som har betydelse för den civila säkerheten i regionen och som bedömts vara av gemensamt intresse. Det gäller geografiska utgångspunkter, miljö och hälsa, migration och transnationell kriminalitet, kor-

ruption, transporter, elektroniska kommunikationer och energiförsörjning.

Utredningen har också sökt kartlägga vilka aktörer som finns inom civil säkerhet i regionen, såväl internationella organ av olika slag som svenska myndigheter. Ett relativt omfattande samarbete finns redan utvecklat på många delområden.

För att få en bild av den civila säkerhetens mångfacetterade karaktär har utredningen skisserat ett antal hot mot ett urval av funktioner i samhället. Det gäller den sociala tryggheten, hälsa och miljö, infrastrukturen och demokratiska rättsstater. I anslutning till detta har bedömningar också gjorts av brister som finns i regionens samarbete om civil säkerhet.

En allmän slutsats som kan dras av de kartläggningar och bedömningar som gjorts är att mycket visserligen görs för att öka den civila säkerheten inom olika delområden men att *en helhetssyn ofta saknas*. Det skulle behövas mer av en övergripande och gemensam riskbedömning. Med en sådan som grund bör stora förbättringar kunna nås genom ett utvecklat samarbete mellan länderna i regionen.

Flera av de insatser som för närvarande görs har sin tyngdpunkt inom krishantering. Utredningen anser att *en förskjutning bör ske mot förebyggande åtgärder*. De bör dels omfatta den nämnda gemensamma riskbedömningen dels riskbegränsning, dvs. åtgärder för att eliminera eller minska risker så att kriser inte uppstår eller åtminstone blir mindre allvarliga.

Utredningen lämnar sju konkreta förslag på projekt som skulle kunna initieras inom ramen för CBSS. Förslagen har valts för att:

- Medge ett multilateralt engagemang där huvuddelen av CBSS medlemsstater kan bidra såväl som dra nytta av att de genomförs.
- Bidra till en ökad jämlikhet mellan medlemsstaterna genom att områden eller stater som tidigare mest varit mottagare av stöd ges tillfälle att bli aktiva "säkerhetsproducenter".
- Vidareutveckla den "Nordliga dimensionen" inom ramen för samarbetet inom eller med EU och därvid också kunna tjäna som inspirationskälla för andra regioner.
- Vara långsiktiga, kunna realiseras stegvis, efterhand som ekonomiska resurser kan avdelas och acceptans skapas.
- Påskynda utvecklingen av ett omfattande, mångnationellt samarbete inom Östersjöområdet där sådant samarbete saknas.

1 Institut för utveckling av civil säkerhet

Utredningen föreslår att det inrättas ett institut för utveckling av civil säkerhet med uppgift att forska och undervisa inom områden som kan ha bäring på civil säkerhet. Målsättningen bör vara att institutet på sikt skall kunna bli sammanhållande för likartade aktiviteter vid andra institutioner i Östersjöområdet. Det skall verka för att sammanföra såväl praktiker som forskare från olika länder och därmed bidra till att forma ett gemensamt tänkande inom området civil säkerhet. Institutet bör lokaliseras till Tartu i Estland.

2 Gemensamt centrum för sjöinformation i Östersjöregionen

Utredningen föreslår att det upprättas ett för Östersjöregionen gemensamt centrum för utveckling och samordning av samarbete om sjöinformation i Östersjön och angränsade hav. Detta centrum bör ha internationell bemanning med representation av personal från fiskerikontroll-, gränskontroll-, kustbevaknings- och brottsbekämpande myndigheter från alla berörda stater. Där bör även finnas experter på analys och effektivisering av komplexa system och processer.

3 Teknikprogram för säkerhet i Östersjöregionen

Utredningen föreslår att ett gemensamt program tillskapas mellan Östersjöstaterna för att utveckla ny teknik som kan bidra till säkra samhällen inom regionen. Arbetet bör inledas med att i samverkan mellan myndigheter, forskare och industri inventera behov och möjligheter samt lämna förslag till prioriterade insatser. Efter ställningstaganden av deltagande länder bör sedan mångnationella projekt inom forskning och teknikutveckling genomföras inom utvalda områden för att kunna begränsa risker för samhällets normala funktion och förbättra möjligheterna att ingripa om denna funktion trots allt hotas. Programmet skall ses som en regional tillämpning av EU:s program för teknikutveckling avseende civil säkerhet.

4 Skydd och utveckling av rättsstaten

Utredningen föreslår inrättandet av en institution för skydd och utveckling av rättsstaten som genom forskning och utbildning kan bidra till en fördjupad kunskap avseende transnationell brottslighet och korruption i Östersjöområdet. Institutionen bör samlokaliseras med Rättshögskolan i Riga (Riga Graduate School of Law).

5 Förstärkning av CBSS sekretariat

Utredningen föreslår att CBSS sekretariat förstärks för att därmed skapa förutsättningar för en kontinuerlig uppföljning av området civil säkerhet.

6 Målinriktat kunskapsutbyte

Utredningen förslår att CBSS ges uppgiften att initiera kunskapsutbyte mellan andra regioner där dagens samarbete avseende civil säkerhet i Östersjöregionen skulle kunna tjäna som inspirationskälla. Härvid skulle den ovan föreslagna förstärkningen av CBSS sekretariat kunna utgöra en resurs.

7 Kaliningrad

Utredningen föreslår att det genomförs en kompletterande, multinationell, studie avseende möjligheterna att utveckla verksamheter i Kaliningrad vilka skulle kunna vara till gagn för Östersjöområdet i sin helhet.

Nya programområden och ekonomiska överväganden

Som en konsekvens av utredningens överväganden och förslag menar utredningen att CBSS arbete med civil säkerhet bör omfatta ytterligare två programområden: *kunskapsuppbyggnad och samordning* samt *utveckling av teknik och metoder*.

Avslutningsvis redovisar utredningen översiktliga kostnadsuppskattningar för förslagen.

2 Bakgrund

2.1 Uppdraget

Utredningen tillsattes genom regeringsbeslut den 18 april 2002. Uppdraget i sammandrag lyder:

Utredaren skall lämna förslag på hur samarbetsområdet civil säkerhet inom Östersjöstaternas råd (CBSS) kan vidareutvecklas. Utredaren skall vidare överväga möjligheterna att utvidga samarbetsområdet civil säkerhet till att omfatta ytterligare områden än de tre nu beslutade programområdena räddningstjänst, katastrof- och krishantering samt övervakning. Utredaren skall redovisa ett utvecklingsprogram för området civil säkerhet för de närmaste tre åren. Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2003. En rapportering av arbetsläget skall göras den 1 april 2003.

Direktiven i sin helhet, (Dir. 2002:57), har fogats som bilaga till utredningen.

2.2 Definitioner och avgränsningar

2.2.1 Innebörden av civil säkerhet

Det finns inte någon officiell CBSS-definition av begreppet civil säkerhet. Inom CBSS används begreppen "civil security" och "civil protection" parallellt i frågor som rör civil säkerhet. Även uttrycket "civil safety" används emellanåt när civil säkerhet åsyftas. I utredningen har använts den definition som lades fast vid en konferens om civil säkerhet i Visby år 1998 och ett möte i Riga samma år (Doc CSO 01/99-01) nämligen:

The state of protection of a societys normal functioning from all threats other than military ones.

Denna utredning diskuterar alltså risker för samhällets normala funktion förknippade med alla typer av hot utom militära. För att bedöma vad som är en risk för samhällets normala funktion krävs en sammanvägning av flera olika parametrar. En sådan parameter utgörs av samhällets sårbarhet, en annan av möjliga hot. Detta hot kan därefter ligga till grund för en värdering av sannolikheten för att en allvarlig situation skall inträffa. För att kunna bedöma allvaret i situationen måste också de möjliga konsekvenserna för samhället av det inträffade vägas in.

Vid bedömningar av vilka risker samhället kan ställas inför bör således i allmänhet alla leden och aspekterna beaktas: hot, sårbarhet och konsekvenser om hoten skulle realiseras. (jfr. prop. 2001/02:158 Samhällets säkerhet och beredskap, avsnitt 4.2).

Ett begrepp som ofta förekommer inom den civila säkerheten är ”mjuk säkerhet”, (”soft security”). Med detta begrepp åsyftas säkerheten för människor i samhället i relation till ett stort antal områden: utsläpp av farliga ämnen, hälsofara, organiserad brottslighet, korruption, människohandel, illegal invandring, sjukdomar, smitta, problem som rör minoriteter etc. Även sådan civil säkerhet som inte direkt kan hänföras till säkerhet för människor som individer, behandlas i utredningen. Det gäller främst teknisk infrastruktur, transporter, försörjningssystem, miljö och den demokratiska rättsstatens funktion i stort.

Civil säkerhet angår alla men uppfattas ofta olika, även av dem som är verksamma inom området. Frågan är om det överhuvudtaget är möjligt – eller om det skulle föra saken framåt – att försöka samlas runt *en* uppfattning av ett begrepp som är så vitt och så förgrenat som civil säkerhet.

De många besläktade och använda begreppen inom civil säkerhet går in i varandra. Det finns också en skillnad i innebörd mellan det svenska uttrycket civil säkerhet, det engelska ”civil security” och sannolikt också mellan andra översättningar av civil säkerhet. Följande begrepp förekommer i svenska och engelskspråkiga publikationer, böcker och tidskrifter. Begreppen används i det dagliga arbetet med civil säkerhet:

- Civil säkerhet: civil security, civic security, civil protection, public safety.
- Beredskapsplanering: emergency management, emergency preparedness, emergency planning.
- Riskhantering: risk management, risk planning.

- Krishantering: crisis management.
- Katastrofhantering: disaster management.
- Krisberedskap: emergency management, emergency planning, crisis preparedness.

2.2.2 Åtgärder för att öka den civila säkerheten

Utredningen har funnit det nödvändigt och ändamålsenligt att systematisera begreppet civil säkerhet. Det är också utredningens uppfattning att nedanstående modell bör tillämpas även i andra sammanhang där åtgärder avseende civil säkerhet diskuteras.

Utredningen betraktar åtgärder för att öka den civila säkerheten i successiva steg.

Ett första steg bör vara en *riskbedömning*. Den bör inventera och värdera de icke-militära hot och därmed förknippade risker som finns för samhällets normala funktion. Det kan röra sig om såväl slumpmässiga hot från extremt väder, olyckor, tekniska fel, farsoter m.m. som avsiktliga hot från aktörer som vill störa samhället.

Ett andra steg bör vara att söka finna sätt att eliminera risker eller kraftigt minska dem, *riskbegränsning*. Riskerna kan begränsas om man lyckas påverka kedjan, hot, sårbarhet mot hot och konsekvenser för samhället om hot skulle realiseras.

Ett tredje steg bör omfatta *krishantering*. På områden där betydande risker likväl bedöms komma att kvarstå är det nödvändigt att utveckla en förmåga att kunna hantera de situationer som kan uppstå om riskerna skulle leda till att samhällets funktion faktiskt störs så att kriser eller olyckor av olika slag uppstår. Krishantering indelas i åtgärder för att förbereda insatser, för att akut genomföra insatser samt för att efter det akuta skedet återställa funktionen och utvärdera insatser.

Riskbedömning

Riskbedömningen i ett regionalt perspektiv handlar om att värdera risker för samhällenas normala funktion som berör stora delar av regionen och där gemensamma åtgärder för att öka säkerheten är tänkbara. Det kan handla om risker i samband med gränskontroll, transporter, ömsesidigt beroende av försörjning med varor och

tjänster, smittsamma sjukdomar, gränsöverskridande brottslighet och mycket annat.

Riskbegränsning

Ett förebyggande sätt att möta hot och risker är att innan de realiserats söka förhindra att de blir verklighet eller åtminstone söka minska de konsekvenser som kan uppstå om de trots allt skulle realiserats. Det kan t.ex. handla om att begränsa risker genom att söka eliminera dåliga sociala miljöer, vaccinera befolkning, minska sårbarheten i tekniska system, reglera trafik för att minska olycksrisker eller att utveckla rättsväsendet.

Krishantering

Om och när hot och risker likväl realiserats, något som aldrig helt kan undvikas, behöver ingripanden ske för att minska konsekvenserna. Krishantering behövs i tre tidsperspektiv.

Förberedelser

För att krishantering skall kunna utföras på ett effektivt sätt fordras att detta på olika sätt har förberetts genom att resurser byggs upp för att akut kunna ingripa. Det kan t.ex. handla om att bygga upp räddningsstyrkor, anskaffa reservutrustningar, utveckla förmågan till katastrofsjukvård eller att bedriva utbildnings- och övningsverksamhet.

Akut genomförande

Under en akut kris handlar det om att med tillgängliga medel svara mot de behov av insatser som uppstått för att på olika sätt lindra krisens negativa verkningar. Eftersom alla behov sällan kan tillgodoses eller ens har förutsetts och resurser trots förberedelser är begränsade blir förmågan till ledning, samverkan och improvisation viktig. Det handlar om att snabbt och effektivt kunna genomföra såväl förberedda som oförberedda insatser inom räddningstjänst, socialt omhändertagande, inkoppling av reservfunktioner, repara-

tioner, prioritering av sjukvårdsinsatser etc. Ofta måste detta dessutom ske under svåra, pressande och ovana yttre förhållanden.

Återställande och utvärdering

Efter en kris inträffar i regel en återuppbyggnad och kanske ansvarsutkrävande. Viktigt är också att lära av erfarenheten. Det kan handla om att få ökad kunskap om vad som kan inträffa, att utforma åtgärder för att i framtiden bättre kunna eliminera hot och risker av liknande slag eller hantera de kriser som kan uppstå ur dem.

Figur 2.1. Process för att öka den civila säkerheten



2.3 Utredningens tolkning av uppdraget

Då en inventering och analys med ambitionen att täcka in alla existerande och framtida riskfaktorer – utom militära konflikter – är närmast ogörligt har utredningen valt att tolka uppdraget så att vi har frihet att, utgående från utredningsdirektiven och CBSS övergripande syfte, formulera urvalskriterier. Vi har då sökt att i första hand se till frågor om säkerhet som är gemensamma för

Östersjöregionens länder och för medborgarna i dessa länder. Strävan har varit att inventera vad som bedöms vara tänkbara rimliga hot och problem i dagens läge och som skulle kunna medföra allvarliga konsekvenser för liv, egendom, hälsa, miljö och befolkningens levnadsvillkor i regionen och för samhällenas funktion i övrigt. Bland sådana hot kan nämnas stora olyckor och naturkatastrofer, allvarliga störningar i teknisk infrastruktur och transportsystem, stora utsläpp av farliga ämnen, allvarlig smitta, organiserad brottslighet och terrorinsatser mot samhället.

Vi har vidare också tolkat uppdraget så att förslagen i första hand bör avse områden som idag bara i begränsad omfattning hanteras av existerande myndigheter eller organisationer alternativt skulle kunna utgöra grunden för ett avsevärt mer utvecklat samarbete mellan CBSS medlemsstater, under CBSS mandat.

2.4 Arbetssätt

Utredningen har genomförts i fyra steg:

Steg 1 innebar en bred inventering av i dag pågående verksamhet vid olika myndigheter och organisationer, vilkas verksamhet skulle kunna ha bäring på civil säkerhet i Östersjöområdet.

I *steg 2* tillfrågades de i missivet nämnda svenska myndigheter, som av utredningen bedömdes vara verksamma med frågor kring civil säkerhet i Östersjöområdet, hur de såg på behovet av och möjligheterna till att utveckla området på kort och lång sikt.

I *steg 3* gjordes en bred sammanställning av tänkbara risker och hot vilka skulle kunna ha en bäring på civil säkerhet i Östersjöområdet, detta oberoende av om det redan existerade modeller för att hantera dessa eller icke. Förutom att sammanställa underlag från myndigheter, organisationer och enskilda genomfördes också förutsättningslösa "brainstorming-möten". Syftet var där i första hand att fånga upp idéer som annars riskerade att inte bli uppmärksammade. Detta gjordes för att i nästa steg kunna identifiera områden vilka i dag faller utanför befintliga myndigheters eller organisationers ansvarsområden.

Under *steg 4* undersöktes i vad mån existerande myndigheter eller organisationer redan hade till uppgift att hantera de identifierade riskerna samt formulerades de urvalskriterier som tillämpats. Ett urval av tänkbara utvecklingsområden genomfördes.

Skapandet av kriterier och val av tänkbara områden var en iterativ process då en analys av konsekvenserna av genomförandet av ett projekt inom ett givet område kan peka på beroenden eller samband med andra områden/projekt.

2.5 Begränsningar

Den i utredningsdirektiven efterfrågade handlingsplanen för tre år har efterhand visat sig omöjlig att formulera. Även om utredningens förslag skulle accepteras av regeringen och därmed föras fram inom ramen för CBSS är det i dagsläget inte möjligt att bedöma i vilken mån övriga medlemsstater är intresserade av att engagera sig i att förverkliga förslagen. Det kan bero av såväl eventuellt andra prioriteringar som ekonomiska förutsättningar. En handlingsplan kommer däremot att kunna bli ett resultat av förhandlingar mellan staterna inom Östersjöstaternas råd.

Utredningen behandlar åtgärder för att öka den civila säkerheten som primärt hanteras av länder och myndigheter som aktörer. Bedömningen är att det är främst sådana åtgärder som kan bli föremål för överväganden inom CBSS. Utredningen har således inte närmare diskuterat åtgärder som det civila samhällets många aktörer inom organisationer och näringsliv och som medborgare kan vidta för att öka säkerheten.

3 Östersjön och Östersjöområdet

3.1 Allmänt

Förutom resonemang om konkreta risker och hot som kommer att föras fram i senare kapitel anser utredningen det som väsentligt att ge en övergripande beskrivning av Östersjöområdet. Detta behöver göras ur såväl ett historiskt, geografiskt som ett infrastrukturellt perspektiv. Med en sådan överblick som grund kan mer konkreta risker/hot ges korrekta proportioner och trender identifieras. Detta innebär att nya hot skulle kunna spåras samtidigt som tillgängliga medel för att bemästra dagens och morgondagens problem kan tydliggöras.

Den följande bakgrundsbeskrivningen bidrar förhoppningsvis också till att öka förståelsen för behovet av att utveckla området civil säkerhet.

3.1.1 Gemensamma intressen – dynamisk utveckling

Det finns mycket som förenar Östersjöområdet. Medborgarna i länderna runt Östersjön har i århundraden bedrivit handel med varandra. Olika kulturella, religiösa och språkliga influenser har interagerat och påverkat utvecklingen i regionen.

Samtidigt måste också slås fast att Östersjöområdet inte är – och inte heller har varit – ett särskilt homogent område¹. Hubel och Gänzle menar att länderna runt Östersjön ofta har ansett sig tillhöra andra områden än Östersjöområdet och att detta avspeglar sig i fler skillnader än i likheter, ekonomiskt, kulturellt och politiskt. Av detta följer att spänningar och konflikter mellan Östersjöstater, historiskt sett, har varit betydligt vanligare än samarbete.

¹ Helmut Hubel, Stefan Gänzle, Program on The Northern Dimension of the EU-policy.

Perioden efter Sovjetunionens fall i början av 1990-talet har präglats av en snabb utveckling i Ryssland, Estland, Lettland, Litauen och Polen. Tyskland har återförenats – det tidigare DDR med en lång kustremsa mot Östersjön finns inte längre. Ryssland, de baltiska staterna, Polen och östra Tyskland (f.d. DDR) är fria demokratier. Östersjön är åter en förbindelselänk mellan länder och folk. Olikteterna mellan länderna, ekonomiskt, socialt och tekniskt håller på att utjämnas.

Den ekonomiska utvecklingen i Estland, Lettland och Litauen, Polen och Ryssland är snabb. Det snart stundande inträdet i den Europeiska unionen för de baltiska staterna och Polen kommer sannolikt att accelerera denna process. De för närvarande stora skillnaderna i levnadsstandard inom området kommer på sikt att minska. Stärkande och enande nätverk på ett stort antal områden håller på att byggas upp. Exempel på sådant samarbete går att finna i de flesta samhällssektorer som t.ex. inom tull- och gränsskyddet, räddningstjänsten, polisen, sjukvården, vattenreningsområdet, kärnkraftsäkerheten samt på det sociala området.

På det medicinska området har flera projekt initierats, såsom t.ex. insatser för att hindra tuberkulosens vidare spridning och stöd till övervakning av smittsamma sjukdomar. Andra samarbetsprojekt rör t.ex. stöd till Baltiska försvarshögskolan (Baltic Defence College), utbildningsinsatser på försvarsområdet inom NBC, miljöinsatser – utarbetandet av en miljöhandbok – och tillsynsverksamhet vid kärnkraftreaktorer i Östersjöområdet. På försvarsområdet har biståndet ofta haft formen av kunskapsöverföring och överlämnade av materiel och utrustning.

Östersjöområdet tillhör ett av världens ekonomiskt snabbast växande områden. I t.ex. Estland ökade BNP med ca 7 procent år 2000, i Lettland med ca 6,6 procent och i Litauen med drygt 4 procent. Motsvarande siffror för Sverige är 3,6 procent, för Danmark 3,2 procent och för Norge 2,3 procent för år 2000.

Slutligen bör det nämnas att det runt Östersjön finns flera platser, områden eller städer som klassats som världsarv av UNESCO (United Nation Educational, Scientific and Cultural Organization). Några av dessa världsarv är: det miljö känsliga området, Kuriska näset utanför Litauens och Kaliningrads kuster, flera hansestäder bl.a. Visby, och St Petersburg, liksom Gdansk och Tallinn. Den gamla kyrkostaden Gammelstad utanför Luleå, örlogsstaden Karlskrona och Höga kustenområdet tillhör också denna kategori.

3.1.2 Geografiska fakta om Östersjön och Östersjöområdet

Till Östersjöstaterna, som de konstitueras av CBSS, räknas: Danmark, Estland, Finland, Island, Lettland, Litauen, Norge, Polen, Ryssland, Sverige och Tyskland. Europeiska kommissionen ingår också som medlem i CBSS.

Östersjöområdet omfattar alltså inte endast länderna runt Östersjön eller länder som finns i dess omedelbara närhet. Norge, t.ex. gränsar inte mot Östersjön men ingår som ett nordiskt land likafullt i Östersjöområdet, enligt CBSS definition. Likaså ingår Island i CBSS-samarbetet och i det som kallas för Östersjöområdet. Vad gäller Ryssland så brukar den nordvästra delen av Ryssland, dvs. St Petersburg och omgivande län, liksom hela Kaliningrads län räknas till Östersjöområdet. De nordligaste delarna av Tyskland (tre förbundsstater) räknas också in i CBSS-området. I vissa sammanhang brukar även Vitryssland inkluderas i det som kallas Östersjöområdet.

Ett annat sätt att definiera Östersjöområdet kan vara att inkludera de länder som har floder som rinner ut i Östersjön. Ytterligare indelningsgrunder – politiska, ekonomiska, administrativa eller kulturella – är fullt möjliga och rimliga. Olika organisationer verksamma inom Östersjöområdet har valt att ibland dela in området på det sätt som passar just deras verksamhet bäst.

Det bor ungefär 100 miljoner människor i denna del av Europa. Befolkningen är ojämnt fördelad, inom regionen men också inom de olika länderna. Det finns några få uttalade storstadsregioner i Östersjöområdet. St Petersburg (ca 4 600 000 inv.), Köpenhamn (ca 1 800 000 inv.), Stockholm (ca 1 800 000 inv.) och Riga (ca 1 000 000 inv.) – samtliga uppgifter från år 2000. Befolkningskoncentrationerna runt de övriga huvudstäderna i Östersjöområdet bör också betraktas som storstadsområden. I övrigt är Östersjöområdet tämligen glest befolkat (siffror från 1996–1999): Finland 17 inv./km², Estland 33/km², Lettland 42/km², Litauen 57/km², Polen 123/km², Norge 15/km², Sverige 22/km² och Danmark 124/km²).

Området spänner över flera klimatzoner, från arktiskt klimat i norr, till tempererat klimat i söder. Östersjöområdet är till stora delar skogsbevuxet (Estland med 45 procent skog, Lettland, likaså med 45 procent, Litauen 30 procent, Finland 68 procent, Norge 33 procent, Sverige 54 procent och Danmark slutligen med 12 procent skogsmark).

3.1.3 Östersjön, ett känsligt och förorenat innanhav

Östersjön, är ett känsligt innanhav med ett stort tillrinningsområde där det finns områden med stor befolkningskoncentration, omfattande industriell verksamhet och ett intensivt jordbruk. Detta ställer stora krav på miljöskyddande åtgärder från alla länder runt Östersjön.

I mitten på 1980-talet blev miljöproblemen i Östersjön uppenbara. Det skedde kraftiga algblomningar av giftiga alger och i stora områden i de djupare delarna av Östersjön sjönk syrehalten drastiskt, vilket bl.a. medförde att torskens reproduktionsförmåga påverkades. I massmedia visades bilder på sälar och fiskar med bl.a. deformerade käkpartier och fortplantningsorgan på grund av höga halter av miljögifter.

Problemen uppmärksammades på politisk nivå. Miljöministrarna runt Östersjön möttes år 1988 och beslöt bl.a. att de av människan orsakade belastningar av närsalter (kväve och fosfor), tungmetaller och stabila organiska ämnen skulle minska med 50 procent mellan åren 1987 och 1995. Hitintills har flertalet länder, inklusive Sverige inte klarat de av miljöministrarna uppsatta målen.

Länderna runt Östersjön arbetar tillsammans under Helsingforskonventionen i dess kommission (HELCOM) för att ta fram åtgärder för att minska den mänskliga tillförseln av föroreningar från landburna källor och från sjöfarten, värna om den biologiska mångfalden samt att utvärdera Östersjöns miljötillstånd.

Den första konventionen undertecknades år 1974 och trädde i kraft år 1980. Denna konvention ersattes år 1992 av en omarbetad konvention som trädde i kraft år 2000. Den senaste utvärderingen av miljötillståndet omfattar åren 1994–1998 och har kompletterats med senare information avseende åren 1999–2000.

Östersjön är ett av världens största bräckta innanhav. Tillförseln av saltare vatten från Nordsjön sker genom Stora och Lilla Bält samt via Öresund. Tillförseln av saltare vatten är oregelbunden beroende av väderförhållandena. De förhållandevis få arter som finns i Östersjön är dels saltvattenarter och dels sötvattenarter. Eftersom vattnet är bräckt lever de på gränsen av sina utbredningsområden.

Det största problemet i Östersjön är övergödning som orsakas av alltför hög tillförsel av främst kväve, men även fosfor, från länderna runt Östersjön samt det luftburna nedfallet av kväve i form av kväveoxider och ammoniak. De höga halterna av närsalter

ger en kraftig tillväxt av alger vilket efterhand leder till syrebrist i vattnet.

Ett annat stort problem i Östersjön är de höga halterna av miljögifter och tungmetaller som dels finns lagrade i sedimenten och dels de som tillförs Östersjön från länderna inom tillrinningsområdet, men också via luften från Centraleuropa. Halterna av kvicksilver är cirka femtio gånger högre i Östersjön än i Nordsjön. Halterna av dioxiner överstiger de värden (4 pg/g) som EU har beslutat. Sverige och Finland har dispens från dessa under en övergångsperiod. Sverige har utfärdat kostrekommendationer för hur mycket fisk man bör äta som fångats i Östersjön.

Sjöfarten utgör också ett hot mot Östersjön på grund av de starkt ökande transporterna av bl.a. olja. Vidare förekommer illegala utsläpp av olja och att ballastvatten släpps ut som innehåller främmande arter som i många fall etablerar sig i Östersjön och slår ut de naturliga arterna.

Det förekommer överfiske i Östersjön i likhet med i Nordsjön vilket har gett stora problem för fiskbestånden i Östersjön. Dessa frågor hanteras inom Östersjöns fiskerikommission (IBSFC).

Ett EG direktiv, ”ramdirektiv vatten”, togs i december år 2000. Direktivet omfattar floder, sjöar, grundvatten och kustvatten. Direktivet säger att länderna skall utföra åtgärder i syfte att nå god ytvattenstatus till år 2015. Detta direktiv kommer att ha stor betydelse för att minska belastningen på Östersjön. Kommissionen lade hösten 2002 fram ett meddelande ”mot en strategi för att skydda och bevara den marina miljön”. Rådet har fattat beslut i enlighet med förslaget och beslöt att strategin skall utvecklas och vara klar våren 2005.

Vid ministermötet i Bremen sommaren 2003 beslöt miljöministrarna att de regionala konventionerna, bland andra HELCOM skall bistå i arbetet med att utveckla strategin.

3.2 Samhällsområden där civil säkerhet är av gemensamt intresse

I ett tal, i Stockholm i oktober år 1999, vid ett möte om ”EU-Russia Strategic Partnership”, uttalade sig Javier Solana, EU:s höge representant för unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, om frågor kopplade till samhällets civila säkerhet. Han sa bl.a. följande:

It is a long time since security was thought of only in terms of military force. We all know that security is far broader today, that it includes economic, environmental, and social issues. Indeed, non-military threats to security loom much larger in the mind of most people. Although NATO is evolving and takes a wider range of functions, those will hardly cover organized crime, insecure borders, ecological security, ethnic migration and score of other threats to people living peaceful lives. This is where the European Union must take up the challenge. And nowhere is this going to be more important than in our partnership with Russia.

Som Javier Solana påpekade i sitt uttalande så spänner området civil säkerhet i stort sett över alla samhällssektorer. Det finns få verksamheter vilka i någon mening inte skulle kunna påverka den enskilda människans situation i det fall att det skulle uppstå problem i verksamheten. Vissa är uppenbara som t.ex. avbrott i elförsörjningen eller störningar i transportsystemet. Andra är något diffusare då de indirekt eller endast på längre sikt utgör ett hot. Exempel på två sådana områden skulle kunna vara korruption och illegal invandring. Gränsen mellan olika riskområden är flytande då diffusa oegentligheter som korruption mycket väl kan leda till mycket påtagliga konsekvenser som t.ex. att det skapas en misstro mot myndigheter och organisationer varvid "privata" olagliga aktiviteter får ett ökat utrymme. Det kan vara fenomen som beskyddarverksamhet, köp av medborgarskap, mutor för att få berättigad samhällsservice m.m.

I nedanstående beskrivningar av olika områden, som av utredningen anses vara väsentliga för utvecklingen av civil säkerhet, kommer dock en företeelses implikationer för andra områden bara att beröras i undantagsfall. Här krävs speciella studier för varje område. *Utredningen ser som sin uppgift att skapa förutsättningar för att sådana studier kan genomföras.*

3.2.1 Miljö- och hälsa

Alla länder i Östersjöområdet har miljö- och hälsoproblem att hantera, dock i varierande grad, som t.ex. övergödning, koldioxidutsläpp m.fl. De relativt sett allvarligaste problemen, både vad gäller hälsa och miljö, återfinns i de delar av regionen som tidigare utgjorde delar av Sovjetunionen.

Här nedan redovisas de slutsatser som presenterats i en uppsats², från år 2002. Lagstiftningen är i stort sett bra och många punktinsatser har gjorts för att eliminera föroreningskällor, betonar Myrntinnen. Problemet är dock att det på lokal nivå ofta saknas resurser och att åtgärderna koncentrerats till insatser som ibland sätts in för sent och emellanåt också i fel ända. Åtgärder för att på ett mer grundläggande sätt ta sig an olika miljöproblem är dock fortfarande sällsynta. Sådana förebyggande åtgärder skulle kunna bestå av utbildning och forskning inom området.

Avseende hälsorisker är det största hotet sannolikt de som bottnar i smittosamma sjukdomar vars utbredning är intimt förknippade med dåliga sociala och ekonomiska förhållanden, som t.ex. HIV/Aids. Andra problem som har sin grund i allvarlig brottslighet som prostitution, människohandel och svår situation för barn i utsatta förhållanden, utgör också en stort hot i området.

3.2.2 Migration och transnationell kriminalitet

Detta avsnitt är en sammanställning av de slutsatser två forskare³ redovisat i en uppsats från år 2002.

Varken migration eller gränsöverskridande brottslighet utgör för närvarande ett allvarligt problem för Östersjöländernas säkerhet. Därmed inte sagt att problemen är oväsentliga och inte kan förstärkas i samband med Estland, Lettlands, Litauens och Polens EU-inträde. Kraven på de nya EU-länderna, att på ett effektivt sätt utgöra EU:s yttre gräns, kommer att ställa stora krav på ekonomiska och personella resurser där det är tveksamt om sådana alltid kan avdelas. Även kraven på kunskap hos berörd personal kommer att öka drastiskt.

3.2.3 Korruption

Korruption i olika former existerar i alla länder i regionen. Omfattningen är av uppenbara skäl mycket svår att mäta. En indikator kan vara det utrymme som otillåtna eller tveksamma förmåner ges i massmedia. I vad mån den ökade uppmärksamhet ämnet fått grun-

² Henry Myrntinen, Environmental and Health Risks in the Baltic States, Bonn International Center for Conversion.

³ Stefan Gänzle och Tarvo Kungla, Illegal Migration and Transnational Organized Crime: Factors of Instability in the Baltic States, Friedrich Schiller Universität, Jena.

dar sig på att korruption verkligen ökar, eller om det rör sig om ett nytt sätt att betrakta olika företeelser, är osäkert. Hur det än förhåller sig med det så påverkar det samhällets funktion. Korruption, verklig eller uppfattad, skadar det ekonomiska systemet och rubbar människors förtroende för politiker, myndigheter och näringsliv.

Korruptionen i de baltiska länderna, Ryssland och Polen är till stora delar ett problem kopplat till övergången från planekonomi till marknadsekonomi och dessutom en funktion av de mycket stora ekonomiska skillnaderna i samhället.

Regeringarna i dessa stater agerar dock på ett kraftfullt sätt för att bekämpa korruptionen. Bl.a. har straffen för korruption skärpts drastiskt. I Lettland och Litauen har speciella antikorrupsionsstrategier antagits av regeringarna. Även press och allmänhet visar ett påtagligt större intresse och en ökad medvetenhet för denna fråga.

Genom den allt större integrationen mellan länderna i regionen, bl.a. genom EU:s utvidgning, blir konsekvenserna av korruption också ett problem för grannländerna. Den fortfarande tämligen öppna korruptionen i vissa stater och den mer sofistikerade korruptionen som kan skönjas i andra länder, kräver såväl ekonomisk utveckling som fördjupat samarbete för att kunna bekämpas. Speciellt viktigt är sig kunskapsutbyte mellan länderna och forskningsinsatser utöver det redan i dag förekommande polis- och tullsamarbetet.

3.2.4 Transporter

Den skandinaviska halvön, inkluderande Norge och Sverige, tillsammans med Finland, Estland, Lettland och Litauen kan, i vissa sammanhang, ur ett strikt transportperspektiv betraktas som en ö. Varutransporter till dessa länder passerar oftast över hav. Även den nordvästra delen av Ryssland skulle från transportsynpunkt till del kunna betraktas på samma sätt. Skrymmande och tunga varor från Europa till nordvästra Ryssland – t.ex. till St Peterburg – eller från Ryssland till Västeuropa, fraktas ofta till sjöss.

Den tunga och ständigt ökande trafiken på Östersjön utgör från miljö- och säkerhetssynpunkt en riskfaktor. Särskilt gäller detta ökningen av transporter av farligt gods över Östersjön. Vintertid accentueras riskerna då del av tonnaget lämpar sig mindre väl för

trafik i is. Nämnas kan t.ex. att transportvolymen från Primorsk i Ryssland för närvarande uppgår till ca 12 miljoner ton olja per år.

Färjetrafiken i Östersjöområdet är redan i dag omfattande och ökar stadigt. Den tätaste trafiken återfinns i Öresund mellan Helsingborg och Helsingör, mellan Stockholm – Åland, Åbo – Helsingfors, mellan Finland/Sverige – Baltikum, Polen och Tyskland. Den största ökningen i färjetrafiken har skett i Estland med ca 90 procent mellan åren 1995–2000. För Litauen är ökningen ca 30 procent. För Lettland saknas statistikuppgifter. Dessutom planeras nya färjelinjer.

Verksamheten i och i anslutning till hamnarna innebär också olika slags risker för såväl miljöområdet och korrruption, som potentiell smuggling av gods som kan utnyttjas för terroristaktioner. Implementeringen av den s.k. ”International Shipping Port Security Code” är i det senare fallet ett viktigt steg för att minska riskerna. De största hamnarna (beräknat i årston) är Göteborg, Köpenhamn, Lübeck/Hamburg, Rostock, Gdynia, Swinoujście, Klaipėda, Ventspils, Riga, Tallinn, Stockholm, Helsingfors, Kotka och St Petersburg.

Broar har byggts mellan Malmö och Köpenhamn liksom mellan de danska öarna. Konsekvenserna av detta har blivit att färjetrafiken t.ex. mellan Malmö och Köpenhamn har upphört.

Även om den ökade biltrafiken framför allt i Baltikum och Polen talar för att vägnätet kommer att byggas ut så gör utredningen bedömningen att det inte kommer leda till någon minskning, snarare en viss ökning, av färje- och fartygstrafiken över Östersjön.

Järnvägen bedöms inte, på ca 5 års sikt, innebära några större förändringar i transportflödena till sjöss. Den bredspåriga järnvägen i de forna sovjetiska områdena framstår dock som effektiv, särskilt vad gäller godstransporter. Emellertid innebär den breda spårvidden, jämfört med den i övriga Europa vanliga smalare spårvidden, liksom befintliga signalsystem, att en infrastrukturell obalans råder på järnvägsområdet, mellan vissa Östersjöstater och övriga Europa.⁴ Genom bl.a Europeiska investeringsbanken har mycket stora belopp investerats i järnvägarna i öst och i väst.

Flygtrafiken har utvecklats kraftigt de senaste 10 åren. Stora företagsekonomiska förändringar har skett inom den Östersjöområdesbaserade luftfarten. Det ryska flygbolaget Aeroflot, t.ex., är nedbrutet till ett flertal mindre bolag, men kärnan fungerar

⁴ Community Initiative Programme, 2000–2006, Baltic Sea Region Interreg IIIB.

fortfarande som ett nationellt flygbolag i Ryssland. Estland Lettland, Litauen och Polen har egna nationella bolag, men de har ett dominerande utländskt ägande och ingår i europeiska allianser. Alla huvudstäder samt vissa regionala centra har internationella flygplatser med ett omfattande linjenät.

Utvecklingen tycks dessutom gå mot upprättandet av regionala flygförbindelser som t.ex. Umeå - Vasa, Nyköping – Lübeck och Göteborg – Århus. Det subregionala flygnätverket i Östersjöregionen är sammanlänkat med det europeiska och det interkontinental flygnätverket. Detta var inte fallet för ca 10 år sedan. Denna positiva utveckling bedöms fortsätta. Ur säkerhetssynpunkt kan detta dock vara problematiskt då allt större resurser kommer att behöva att avdelas för olika typer av säkerhetsarrangemang såsom trafikreglering och kontroll av resande vid flygplatserna.

I ett förslag från den 1 oktober 2003, från EU-kommissionen till Europaparlamentet, finns ett transportinriktat program – Trans European Network – Transport (TEN-T) som syftar till en integrering av transportinfrastrukturen inom EU:s gemensamma marknad. I korthet går projektet ut på att binda samman regioner inom EU. Av totalt 29 prioriterade projekt berör 4 st. Östersjöområdet:

- Nordiska triangeln: Köpenhamn – Oslo – Stockholm – Helsingfors med anslutningar från Åbo och ryska gränsen
- Bro över Fehmarn Belt
- Järnvägssatsningen Rail Baltica: Warsawa – Kaunas – Riga – Tallinn
- Uppgraderade farleder som länkar samman kontinental Europa med Östersjöområdet

Projekten genomförs i en första våg till år 2010 med påföljande uppdrag senast år 2020. I förslaget finns en rekommendation om en EU-finansiering upp till 30 procent av investeringarna. Det vidare transportnätet utanför EU, t.ex. det paneuropeiska transportnätverket in i Ryssland, ansluter till TEN-T.

3.2.5 Elektroniska kommunikationer

I alla berörda länder går utvecklingen inom IT och telefoni mycket snabbt. I de baltiska länderna där man i praktiken startade från noll, år 1990, har utvecklingen gått påfallande fort. Man hade inget arv

vilket ledde till att den modernaste tekniken kunde introduceras direkt. En viss, sannolikt temporär, mättnad kan skönjas i de nordiska länderna vad gäller mobila system även om avmattningen kan ha sin orsak i konjunktursvängningar. Sannolikt kommer det nya 3G-systemet och andra elektroniska kommunikationssystem framöver, att leda till ökat utbud och höjd efterfrågan av ny teknik i hela Östersjöregionen.

Lika snabb som intensiv, i hela Östersjöområdet, är utvecklingen av användandet av Internet. En viktig effekt av detta är att språkkunskaperna i engelska hos användarna förbättras. Andra effekter av att allt fler människor i Östersjöområdet använder Internet är att flödet av information mellan människor ökar och att nätverksbyggandet mellan länderna och regionerna stärks på ett mycket påtagligt sätt.

Goda möjligheter har därmed skapats för att bygga upp informationsnätverk av olika slag. Effekterna leder emellertid till ett ökat beroende i regionen av alltid tillgängliga och tillförlitliga gränsöverskridande elektroniska kommunikationer. Stora störningar kan uppträda om de elektroniska kommunikationerna inte fungerar. De kan tänkas bli föremål för sabotage och manipulering.

3.2.6 Energiförsörjning

I Östersjöområdet finns en rik tillgång på naturresurser som kan användas för energiproduktion. I Sverige, Norge och Lettland består en förhållandevis stor del av elproduktionen av vattenkraft. I Finland, Litauen, Ryssland och Sverige kommer en stor del av produktionen från kärnkraft. Kärnkraften orsakar inte några utsläpp men är omdiskuterad av säkerhetsskäl. I Estland utvinns elenergi från oljeskifferanläggningar och i Polen och i Tyskland utvinns energi från kol.⁵

På grund av skillnader i naturresurser, klimatologiska faktorer, tillgång till billig kraft, riskvilligt kapital, m.m. varierar energiproduktionen mellan länderna betydligt. Likaså varierar efterfrågan bl.a. beroende av energipriser, allmänt elberoende och betalningsdisciplin. Det sistnämnda innebär att en del energiföretag i några Östersjöstater har stora fordringar hos sina kunder. Dessa obetalda skulder utgör problem när staten vill sälja ut företagen till privata

⁵ NUTEK:s årliga rapportering till regeringen om energimarknaderna runt Östersjön.

intressen. Tyskland har de högsta elpriserna till industrin, Polen de lägsta.⁶

Ett stort problem är svavelutsläppen och utsläpp i form av kväveoxid. Inom EU-kommissionen har under senare år lagts fram förslag för att minska de försurande utsläppen i Östersjöområdet och i övriga Europa. I och med EU-inträdet kommer högre krav att ställas på de baltiska staterna och Polen vad gäller miljö- och säkerhetsinsatser inom energiförsörjningen.

I Norden, i Baltikum och i Polen finns en elproduktionskapacitet som uppgår till ca 260 GW (gigawatt). Variationen i efterfrågan, utbud och skillnaderna i sammansättningen av elproduktionen utgör drivkrafter för att integrera elmarknaderna i regionen. I Norden har elproducenterna samarbetat sedan början av 1960-talet. Pågående omstruktureringar i övriga Östersjöländer kommer att innebära att energimarknader avregleras, privatiseringar påskyndas och att samarbetet på energiområdet i hela Östersjöregionen stärks. Reformeringen av energimarknaden medför att energiflöden kan utjämnas så att produktionsöverskott i ett område kan fördelas till ett annat område där det finns ett underskott. Metoderna och infrastrukturen för detta kan innebära, idag okända, risker vilka bör utredas och så långt som möjligt elimineras.

⁶ NUTEK:s årliga rapportering till regeringen om energimarknaderna runt Östersjön.

4 Hanteringen av civil säkerhet och dess aktörer

4.1 Hanteringen av civil säkerhet inom CBSS tre programområden

I mitten av 1990-talet bestämdes att hanteringen av civil säkerhet inom Östersjöstaternas råd skulle organiseras så att ett utpekat medlemsland skulle utses att vara "lead nation" för civil säkerhet. Tanken med detta var att frågorna på området på detta sätt skulle kunna ägnas särskilt intresse – och ges en bredd – genom att medlemsländerna själva under en längre tidsperiod fick driva frågor om civil säkerhet, på sitt sätt, som "lead nation". Vid den här tidpunkten utsågs Sverige att vara "lead nation" för civil säkerhet.

Vid den tidpunkten fattades också beslut om (internt departementsbeslut hos UD) att en speciellt utsedd person, verksam vid UD:s enhet för Central- och Östeuropa, skulle arbeta för att samordna det regionala samarbetet rörande civil säkerhet och placeras vid Östersjöstaternas råds sekretariat på Strömsborg, i Stockholm. Denna ordning innebar att frågor om – och kring – civil säkerhet i Östersjöområdet ur ett svenskt perspektiv fick en ganska tydlig profil – och en dynamik, under några år före millennieskiftet.

Som stöd hade sekretariatet och denne svenske medarbetare på Strömsborg svenska myndigheter att tillgå. Bland dessa märks bl.a. SRV, FOI, SOS, RPS, KBV och ÖCB. Dessa myndigheter var alla mer eller mindre verksamma på beredskapsområdet eller inom civil säkerhet. Det låg också i deras intresse att kanalisera frågor om civil säkerhet genom Östersjöstaternas råd.

Genom att det fanns en sådan "UD-ingång" till Östersjöstaternas råd kunde kompetens förmedlas till sekretariatet och till dem som drev diskussioner om civil säkerhet vidare. Frågorna kunde gälla allt från planering och samordning av räddningsinsatser och övningsverksamhet till forskningssamarbete och gemensam konferensverksamhet inom civil säkerhet och på krishanterings-

området. Andra frågor kunde avse specifik kunskapsuppbyggnad eller riktade forsknings- eller utbildningsinsatser på krishanteringsområdet m.m.

Flera gemensamma konferenser om civil säkerhet, beredskap och krishantering genomfördes tillsammans med de baltiska staterna, Polen och Ryssland mellan åren 1996 och 2001. Vid flera tillfällen deltog den högsta politiska ledningen i några av de baltiska staterna vid dessa konferenser. Gemensamma politiska uttalanden från både baltiskt och nordiskt håll sågs som vägvisare för det fortsatta arbetet. Den civila säkerheten i Östersjöområdet var under denna tid en högprofilfråga.

Som ett resultat av detta initierades ett omfattande bilateralt samarbete inom civil säkerhet med företrädare från den centrala, regionala och lokala nivån, i länderna i Norden, i Baltikum, i Ryssland och i Polen. Här lades ofta grunden till – och förutsättningarna för – de stora och uppsamlade internationella konferenserna.

En lärdom från den tiden är att en aktiv och effektiv forskningspolitik inom Östersjöområdet skapar gynnsamma förutsättningar för utvecklingen av civil säkerhet. I detta ligger att forskningsprojekt inriktas mot områden som hanteras inom den Nordliga dimensionen och att samarbetet mellan näringsliv, offentliga organ och internationella forskarsamhällen uppmuntras.

Iakttagelsen från 1990-talets senare del är att civil säkerhet inom Östersjöstaternas råd vid det tillfället hanterades på flera plan, av många inblandade aktörer som från sina respektive utgångspunkter kunde forma ett fungerande samspel. Det är utredningen uppfattning att detta samspel tillsammans med sekretariatet och andra medlemsländer drev verksamheten inom civil säkerhet framåt.

Avsikten med "lead nation-systemet" var att det skulle rotera bland medlemsländerna. Det är utredningens uppfattning att modellen med "lead nation-systemet" på senare tid lett till en viss nedprioritering av området civil säkerhet inom Östersjösamarbetet. Anledningen finns sannolikt att söka i det faktum att sekretariatet varken har uppgiften eller kapaciteten att kontinuerligt följa upp frågan.

De potentiella konsekvenserna av att området inte utgör en central del av sekretariatets arbete gör att utredningen ser skäl för att söka organisatoriska lösningar vilka kan bidra till att öka medvetenheten om olika frågor som berör civil säkerhet.

Inom Östersjöstaternas råd bedrivs verksamhet inom civil säkerhet inom tre beslutade programområden nämligen: räddningstjänst, katastrof- och krishantering samt övervakning.

Räddningstjänst

Räddningstjänst har sedan år 2000 varit ett programområde inom samarbetsområdet civil säkerhet inom CBSS. Polen är "lead nation" för räddningstjänstsamarbetet. En styrgrupp har bildats tillsammans med Ryssland och Sverige. Räddningstjänst är ett av de huvudspår som identifierats inom CBSS för den fortsatta inriktningen inom området civil säkerhet. Vid toppmötet i St Petersburg rekommenderade stats- och regeringscheferna fortsatta satsningar och förordnade snabb implementering av samarbetet på räddningstjänstområdet mellan CBSS och EU inom ramen för den Nordliga dimensionen.

Ett program har skapats för räddningstjänstsamarbete inom ramen för CBSS av räddningstjänstexperter från Östersjöländerna och Europeiska kommissionen. Programmet kallas för EURO-BALTIC Civil Protection Programme.

Det övergripande syftet med EURO-BALTIC-programmet är att förbättra skyddet av människoliv och miljön mot tekniska olyckor och naturkatastrofer. Olika aktiviteter i syfte att stärka räddningstjänstsamarbetet i Östersjöregionen har initierats inom programmet, t.ex. övningar, seminarier och möten mellan experter på olika områden. Särskild prioritering har införandet av det gemensamma europeiska larmnumret 112 haft.

Mellan åren 2000 och 2003 finansierades de aktiviteter som genomfördes inom ramen för EURO-BALTIC-programmet med medel ur de nationella räddningstjänstmyndigheternas budgetar. För att skapa stabilare och mer långsiktiga ramar har man inom programmet arbetat för andra former av finansiering. I mars 2003 godkändes en ansökan till INTERREG IIIB (se nedan under 4.2.8 EU – Den Nordliga dimensionen) för de aktiviteter som skall genomföras inom EU och Norge till och med år 2005, i form av ett projekt. Räddningsverket är sk. "lead partner" för projektet. För aktiviteterna i Estland, Lettland, Litauen, Polen och Ryssland har ansökan om bidrag gjorts till andra fonder. Förutom Räddningsverket har Kustbevakningen, Sjöfartsverket och Luftfartsverket varit involverade i räddningstjänstarbetet.

Katastrof- och krishantering

För att kunna hantera kriser och katastrofer på ett framgångsrikt sätt är det nödvändigt att ha kännedom om hur svåra händelser utvecklas och hur de kan bemästras. Flera forskningsprojekt på krishanteringsområdet har därför initierats och flera krishanteringsövningar har ägt rum. Pådrivande i den processen är Försvvarshögskolan/CRiSMART. Krisberedskapsmyndigheten bistår med finansiering av olika forskningsprojekt. Samarbetet inom katastrof- och krishanteringsområdet, mellan forskare och praktiker, syftar till att höja förmågan att hantera kriser av olika slag som kan drabba regionen.

Övervakning

För att effektivisera arbetet med att övervaka kuster och gränser i Östersjöområdet har ett samarbete mellan kustbevaknings- och gränsbevakningsmyndigheter etablerats. Samarbetet syftar till att höja kvaliteten på utfört arbete genom bl.a. erfarenhetsutbyte, utbildnings- och övningsaktiviteter och genom att samutnyttja expertis, speciell områdeskompetens och utrustning. Från svensk sida har framför allt KBV varit pådrivande.

4.2 Internationella aktörer inom civil säkerhet

4.2.1 Östersjöstaternas råd – CBSS

Östersjöstaternas råd, CBSS – Council of the Baltic Sea States, bildades år 1992. Syftet var att ta tillvara samarbetsmöjligheterna inom regionen. Östersjöstaternas råd utgör en av flera mellanstatliga organisationer som verkar för samarbete, fred och demokrati i hela eller delar av Europa.

Östersjöstaternas råd har, som nämnts ovan, tolv medlemmar: Danmark, Estland, Finland, Island, Lettland, Litauen, Norge, Polen, Ryssland, Sverige, Tyskland samt den Europeiska kommissionen.

För Sverige spelar Östersjöstaternas råd en viktig roll för att överbrygga skiljelinjer i norra Europa och för att förebygga att nya skiljelinjer uppstår. Rådet har konsekvent ställt sig bakom Polens och de baltiska staternas ansökan om medlemskap i Europeiska

unionen och stött Rysslands fortsatta samarbete med EU. Rådet spelar en betydelsefull roll för genomförandet av EU:s Nordliga dimension vilket är liktydigt med EU:s relation till sina nordliga grannar, inom och utanför Östersjöområdet.

Östersjöstaternas råd har följande syften:

The Council of the Baltic Sea States should serve as an overall regional forum focusing on needs for intensified co-operation and co-ordination among the Baltic Sea States. The aim of the co-operation should be to achieve a genuinely democratic development in the Baltic Sea region, a greater unity between the member countries and to secure a favourable economic development.

Östersjöstaternas råd sammanträder på utrikesministernivå en gång per år. Vid varje möte utfärdas en kommuniké som tar upp väsentliga frågor för Östersjöländerna och för Östersjösamarbetet. Mellan rådsmötena styrs verksamheten av en ämbetsmannakommitté (Committee of Senior Officials – CSO). Ämbetsmannakommittén, som har en samordnade roll, sammanträder ca sju gånger per år. Under CSO finns tre permanenta arbetsgrupper: en för demokratiska institutioner, en för ekonomiskt samarbete och en för nukleär säkerhet.

Ordförandeskapet roterar inom Östersjöstaternas råd. Sedan år 1992 har de flesta medlemsstater suttit som ordförande i rådet. År 1998 upprättade Östersjöstaternas råd ett internationellt sekretariat med säte i Stockholm. Sekretariatet förbereder möten och övervakar att besluten verkställs.

Östersjöstaternas råd samarbetar inom ramen för sitt arbetsfält med ett flertal myndigheter och organisationer på den lokala, regionala, centrala och överstatliga nivån. Ett stort antal frågor inom en mängd olika områden diskuteras vid möten, seminarier, workshops och konferenser som rådet deltar, eller medverkar i. Några av dessa samarbetsområden är:

- Barn i utsatta situationer
- Civil säkerhet
- Demokratisk utveckling
- Energitillförsel och energiförsörjning
- Fiskerifrågor
- Forskning
- Handel
- Informationsteknologi
- Investeringar

- Kultursamarbete
- Marint samarbete
- Miljö och utveckling (Baltic 21)
- Regional utveckling
- Smittskydd
- Sysselsättning
- Tullsamarbete
- Transporter
- Ungdomsfrågor
- Utbildning

Vid toppmötet i Visby sommaren 1996 beslöt man på initiativ av statsminister Persson och förbundskansler Kohl att bilda en särskild aktionsgrupp mot den organiserade brottsligheten i Östersjöområdet. Gruppen skulle bestå av personliga företrädare för regeringscheferna i CBSS-länderna. Under denna grupp finns en särskild kommitté som organiserar samarbete mellan Östersjöstaternas brottsbekämpande myndigheter. För närvarande har Danmark ordförandeskapet i aktionsgruppen.

Ett särskilt prioriterat arbetsområde inom Östersjöstaternas råd är bevakningen, rapporteringen och genomförandet av "The Northern Dimension Action Plan". Programmet startade, efter ett initiativ inom EU, år 1997. Syftet med planen är att fokusera på de speciella förhållanden som råder i Europas nordliga delar: hårt klimat, långa avstånd, stora skillnader i levnadsstandard, miljömässiga utmaningar, särskilda problem vad gäller transporter, gränskontroller och möjligheten att passera gränser. Programmet syftar till att främja samarbete över gränserna, bygga upp säkerhet och stabilitet i regionen, värna om miljön och överbygga och eliminera skiljelinjer mellan länderna i Östersjöområdet.

Utöver CBSS finns ett stort antal organisationer och myndigheter som arbetar med frågor vilka har anknytning till, eller som på olika sätt berör frågeställningar, utvecklings- eller problemområden, i Östersjöområdet, som bedöms kunna innefatta även frågor kring civil säkerhet. Nedan följer en sammanställning av svenska eller internationella organisationer/motsv. som utredningen bedömer skulle kunna vara av intresse för det fortsatta arbetet med att utveckla samarbetsområdet civil säkerhet inom Östersjöstaternas råd. Utredningen kommer, längre fram, att återkomma till några av de här nämnda organisationerna.

4.2.2 Baltic Assembly – Baltiska församlingen

Baltiska församlingen är en samarbetsorganisation mellan parlamenten i Estland, Lettland och Litauen. En överenskommelse om samarbete undertecknades år 1992 mellan Nordiska Rådet och Baltiska församlingen. De två organisationerna genomför återkommande möten där frågor av gemensamt intresse diskuteras.

I april år 2003 genomförde Baltiska församlingen och Nordiska rådet sitt 4:e gemensamma möte. Parlamentariker och experter från Sverige och de baltiska staterna träffades under en tredagars konferens i Lund där ett antal frågor, på vitt skilda områden, diskuterades. Tre frågor ägnades särskilt intresse:

- Kampen mot organiserad brottslighet inklusive drogproblematik och korruption.
- Civil säkerhet och civil krishantering.
- Utvecklingen av regionalpolitiken inom EU inklusive frågor kring arbetet med utvecklingen av den Nordliga dimensionen – Nordic Dimension.

I ett gemensamt uttalande från Nordiska rådets och Baltiska församlingens presidium uttalades bl.a.:

- För att säkerställa en demokratisk utveckling, för medborgarnas trygghet och för att välfärden skall kunna utvecklas måste den organiserade brottsligheten bekämpas. Korruption är ett hinder för politisk, ekonomisk och social utveckling. Omedelbara åtgärder måste vidtas för att alla former av handel med människor (trafficking) ska förhindras. Samhället kan inte heller acceptera allt det lidande som handeln med droger, m.m. förorsakar.
- Den civila säkerheten måste stärkas genom gemensamma insatser så att kapacitet kan byggas upp för att förhindra, möta och hantera alla former av naturliga och tekniska, svåra olyckor och katastrofer.
- Den Nordliga dimensionen utgör ett naturligt och bestående arbetsfält inom den Baltiska församlingen. Uppmärksamhet måste riktas mot alla insatser som ger praktiskt resultat. Samarbetet mellan EU-länder och länder som inte är medlemmar i EU måste stärkas. Lovvärda initiativ från enskilda parlament eller organisationer måste uppmuntras.

4.2.3 Baltic 21

År 1996 tog stats- och premiärministrarna i Östersjöregionen initiativ till att ett särskilt program för hållbar utveckling i Östersjöområdet, Baltic 21, skulle etableras. Med hållbar utveckling avsågs i detta fall såväl ekonomiska, sociala som miljömässiga faktorer. Östersjöområdet skulle genom detta beslut bli det första området i världen som därmed satt upp ett sådant gemensamt mål för en hållbar utveckling i regionen.

År 2000 beslöts vidare att även utbildningsfrågor skulle inkluderas i Baltic 21-programmet. Utbildningsfrågorna bedömdes så pass viktiga och helt avgörande för den fortsatta utvecklingen i Östersjöområdet.

Hittills har programmet kunnat konstatera att Östersjöområdet ändå får bedömas som en förhållandevis välmående del av Europa. Emellertid går en tydlig skiljelinje mellan det gamla Västeuropa och de nya marknadsekonomierna i öst. Spåren från Sovjettiden finns fortfarande kvar bl.a. i form av sociala problem och ekonomisk eftersläpning.

4.2.4 Barentsrådet

År 1993 formaliserades Barentssamarbetet när utrikesministrarna från de nordiska länderna och Ryssland samt en representant från Europeiska unionen undertecknade den s.k. Kirkenäsdeklarationen och därmed etablerande Barentsrådet.

Samarbetet inom ramen för Barentsrådet rör bl.a. räddningstjänstfrågor. Barentsrådet ämbetsmannakommitté initierade projektet Emergency and Rescue Service Co-operation in Barents Region för att bygga vidare på det samarbete som inleddes under övningen Barents Rescue år 2001. Projektet, som skall pågå mellan åren 2003–2005, syftar till att utveckla det lokala samarbetet mellan räddningstjänsterna i Barentsregionen och skall koncentreras på gemensam utbildning och övning samt samarbete i juridiska och administrativa frågor.

I Barentsrådet deltar de fem nordiska länderna, Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige samt Ryssland och den Europeiska kommissionen som medlemmar. Verksamheten inom rådet har vitaliserats. Sverige är ordförandeland under år 2003.

4.2.5 HELCOM

Helsingforskommissionen (HELCOM) är namnet på den kommission som har upprättats av nio Östersjöländer tillsammans med representation från Europeiska unionen. Arbetet inom kommissionen och dess undergrupper bygger på en konvention från år 1992 som har ratificerats av samtliga länder runt Östersjön samt EU-kommissionen. Syftet med arbetet inom kommissionen är att skydda den marina miljön i Östersjön. Detta görs genom rekommendationer. Rekommendationerna är till skillnad från konventionen inte legalt bindande. Tanken är att deltagarländerna skall se till att besluten genomförs via de egna nationella systemen.

År 1992 antogs ett tjugoförårigt program "The Baltic Sea Joint Comprehensive Environmental Action Programme" (JCP) för att återställa Östersjöns ekologiska balans. En viktig del i programmet är att åtgärda de 132 "hot spots" som identifierats som stora förorenare av Östersjön. Hittills har 50 stycken åtgärdats.

En av arbetsgrupperna inom HELCOM har tagit avgörande steg i implementeringen av ett gemensamt system för övervakning av fartygsrörelser i Östersjön – Automatic Identification System (AIS). De beslut som har fattats innebär att samtliga länder nu bygger upp sin infrastruktur för systemet så att täckningen i Östersjön blir komplett från och med den 1 juli 2005.

Kommissionen HELCOM har sitt sekretariat i Helsingfors. Ordförandeskapet roterar och arbetet är uppdelat i underliggande arbetsgrupper. HELCOM rapporterar med jämna mellanrum vid CSO:s återkommande möten.

4.2.6 Nordiska ministerrådet – Nordiska rådet

De nordiska länderna Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige samt de självstyrande områdena Grönland, Färöarna och Åland, har haft ett nära politiskt samarbete i över 50 år. Samarbetet har sedan år 1952 ägt rum inom Nordiska rådet som är ett forum för parlamentariker från de nordiska länderna.

Sedan år 1971 då Nordiska ministerrådet bildades sker ett nära samarbete mellan de nordiska regeringarna och rådet. Samarbetet koordineras av de nordiska samarbetsministrarna. Ministerrådet är – trots namnet – inte ett utan flera ministerråd. Flertalet nordiska fackministrar möter sina nordiska kollegor i ministerråd ett par

gångar om året. Undantag är främst utrikes- och försvarsministrarna, som står utanför Nordiska ministerrådet. Detta hindrar dock inte att även dessa ministrar regelbundet möts inom rådet.

Det började på 1950-talet då passfrihet infördes för medborgare i Norden. Arbetet fortsatte med insatser för en gemensam arbetsmarknad och ett antal konventioner undertecknades på det sociala området. Arbetet tar sin utgångspunkt i gemensamma uppfattningar och värderingar om medbestämmande, mänskliga rättigheter, jämställdhet mellan könen och respekt för minoriteter.

Det nordiska samarbetet sträcker sig numera också till de nordiska närområdena, Estland, Lettland, Litauen, nordvästryssland samt det arktiska området. Ca en femtedel av ministerrådets budget är öronmärkt för aktiviteter i dessa områden. Av särskilt intresse för ministerrådet är EU-utvidgningen till länderna runt Östersjön och Nordens plats i det nya Europa. En utpekad uppgift är att säkra ett konstruktivt och framgångsrikt samarbete i frågor som rör Östersjön och Östersjöområdet.

Trots att samtliga nordiska länder inte är medlemmar av den Europeiska unionen betonas ständigt det europeiska samarbetet, vid mötena inom Nordiska ministerrådet.

4.2.7 Östersjökommissionen

I det parlamentariska Östersjösamarbetet – Baltic Sea Parliamentary Co-operation (BSPC) deltar nationella och regionala parlament i länderna runt Östersjön. En årlig konferens hålls i något av medlemsparlamentens regi. Arbetet leds av en kommitté som väljs ett år i taget. Kommittén kan ses som Östersjörådets parlamentariska dimension.

4.2.8 Nordregio

Nordiska ministerrådet bildade år 1997 ett organ som kallas Nordregio – Nordic Centre for Spatial Development. Nordregio är aktivt inom forsknings-, utbildnings- och kompetens- utvecklingsområdet, bl.a. för Östersjöområdet. Centret är beläget i Stockholm (Skeppsholmen). Nordregio publicerar material såsom rapporter, sammanställningar, böcker och tidskrifter.

Syftet med verksamheten är bl.a. att bygga upp och förmedla kunskaper till nytta för myndigheter och andra som är verksamma med regional utveckling och planering i de nordiska länderna. Nordregio skall integrera regional utvecklingspolicy och fysisk planering med syftet att skapa en långsiktig utveckling. Nordregio skall vara ledande inom sitt kompetensområde, rumslig utveckling, (Spatial Development).

4.2.9 Rigainitiativet

I augusti 2002 arrangerade Sverige, Lettland och USA tillsammans ett möte i Riga om att utveckla försvarsmiljösamarbetet (militärt miljöarbete) i Östersjöregionen. Vid mötet utarbetades en strategi för försvarsmiljösamarbetet i regionen samt en struktur för arbetet. Mötet i Riga följdes upp med ett möte i Vilnius i oktober 2003. Vid detta möte nåddes enighet om bl.a. strategin och samarbetsformerna.

Syftet med arbetet är att utveckla och samordna försvarsmiljöarbetet i Östersjöregionen, att stödja ett effektivt resursutnyttjande och att vara förtroendeskapande i och med att militära organisationer samarbetar med varandra.

Arbetet genomförs på expertnivån och omfattar plenarmöten, ett sekretariat och ett system med nationella Points of Contact. Plenarmöten hålls varje 12–24 månader. Mellan plenarmöten svarar sekretariatet för arbetet tillsammans med PoC.

Samarbetet omfattar alla stater i Östersjöregionen samt bl.a. Norge, Storbritannien och USA. Totalt deltar 14 stater. Sekretariatet består av representanter för Estland, Lettland, Litauen och Sverige, med Sverige som ordförandeland.

4.2.10 EU – Den Nordliga dimensionen – The Northern Dimension

Den Nordliga dimensionen är ett åtagande av Europeiska unionen. Frågan om etablerandet av ett särskilt utvecklingsprogram för Europas nordligaste områden togs upp på ett möte i Luxemburg år 1997. Frågan om detta EU-ledda initiativ förnyades vid ett möte i Helsingfors år 1999. Syftet med den Nordliga dimensionen är att främja politisk dialog och konkret samarbete. Samarbetet skall leda

till synergieffekter genom att samarbete skapas på en mängd olika områden.

Det geografiska området omfattar förutom EU-medlemsstaterna Danmark, Finland och Sverige även de baltiska staterna, Ryssland, Polen samt Norge och Island. Europeiska kommissionen spelar en avgörande roll för programmets verksamhet, dess genomförande och dess fortsatta utveckling.

Huvuduppgiften inom programmet är att med olika insatser stödja detta område som i många stycken skiljer sig från förhållandena i övriga Europa. För den Nordliga dimensionen, eller om man så vill Östersjöområdet, innebär programmet att satsningar görs på en mängd områden. Några av dessa omfattar aktiviteter för att underlätta gränsöverskridande samarbete och regional utveckling i området. Arbetet innebär vidare insatser för att värna regionens känsliga miljö och för att stärka säkerheten och stabiliteten i Östersjöområdet. Andra uppgifter rör transporter, infrastruktur, kärnsäkerhet, organiserad brottslighet, smittsamma sjukdomar. Viktigt är att eliminera ekonomiska och sociala skillnader mellan länderna i området.

År 2004 kommer Europeiska unionens yttre gräns att flyttas österut, då Polen Litauen, Lettland och Estland blir nya medlemmar i unionen. Förändringarna understryker betydelsen av en hållbar EU-Ryssland-relation. Dessa och andra frågor som rör Östersjöområdet behandlas i den Nordliga dimensionens aktionsplan.

Den Nordliga dimensionen innefattar således ett stort antal gränsöverskridande aktiviteter som berör CBSS-området. Flera initiativ har under årens lopp tagits, inom den Nordliga dimensionen. Några av initiativen har rört insatser på energiområdet och investeringar i infrastruktur. Andra betydelsefulla aktiviteter innefattar åtgärder mot organiserad brottslighet (Task Force on Organized Crime), åtgärder mot spridningen av smittsamma sjukdomar (Task Force on Communicable Disease Control), ekonomiskt samarbete, frågor om barn som befinner sig i riskzonen och insatser för kärnsäkerhetssamarbete m.m. Flera av aktiviteterna har kommit till stånd genom det initiativ som togs av regeringscheferna i länderna runt Östersjön år 1996.

Vid ett möte i grekiska Tessaloniki, sommaren 2003, togs ett gemensamt beslut om en ny handlingsplan för den Nordliga dimensionen. Programmet sträcker sig mellan åren 2004–2006. Planen skjuter in sig främst på fem områden: ekonomi och infra-

struktur, forskning och utbildning, miljö och kärnkraftssäkerhet, rättsligt samarbete, och gränsöverskridande samarbete. Finansiering till olika projekt ska hämtas ur olika EU-program.

4.2.11 Interreg

INTERREG III är det största gemenskapsinitiativet inom ramen för EU:s strukturpolitik som är riktat till EU:s medlemsländer och dess närregioner utanför EU, i anslutningsländerna i Östersjöområdet, i Norge och Ryssland. Syftet med initiativet är att få igång samarbete över nationsgränserna med syfte att minska de hinder som nationella gränser kan utgöra för en europeisk integration.

- INTERREG III A avser gränsregionalt samarbete.
- INTERREG III B avser transnationellt samarbete där Östersjön är ett programområde.
- INTERREG III C avser interregionalt samarbete.

Finansieringsprincipen bygger på att kostnaderna fördelas mellan EU/Interreg III och ansökarländerna.

På räddningstjänstområdet har sedan en tid finansiellt bistånd utgått från INTERREG III B. Det är utredningens uppfattning att även samsamarbetsområden inom den civila säkerheten borde ha möjligheter att erhålla finansiellt stöd, för större projekt, från dessa EU-fonder. Utredningen återkommer senare i denna rapport, i kapitel 7 och 8, med förslag på områden som skulle kunna vara aktuella för finansiering med EU-medel.

4.2.12 Östersjöinstitutet

År 1992 inrättades stiftelsen Östersjöinstitutet i Karlskrona. Dess huvuduppgift är att vara en informationscentral, pådrivare och mäklare till stöd för det decentraliserade Östersjöarbetet. UD har hittills finansierat del av verksamheten. För närvarande pågår en diskussion huruvida finansiering från UD:s sida skall fortsätta.

Arbetet vid institutet inriktas mot att understödja processer som leder till ökad integration i området. Östersjöinstitutets insatser ska kännetecknas av en varaktig närvaro. Genom det nätverks-

byggande som Östersjöinstitutet tillskyndar skapas broar mellan olika aktörer i Östersjöområdet.

Östersjöinstitutets syfte och uppgifter kan sammanfattas i nedanstående strecksatser:

- Bidra till ökad kunskap och ökat lärande genom ett förbättrat decentraliserat samarbete.
- Bidra till att svenskt näringsliv kan tillvarata potentiella utvecklingsmöjligheter.
- Initiera och koordinera forskningsprojekt i samverkan med andra aktörer.
- Utvärdera metoder för och effekter av processer kring decentraliserat samarbete.
- Delta i nätverkssamarbete med forskningsproducenter om akademiskt innehåll och decentralisering.
- Sprida forskningsresultat och visa på praktiska exempel.
- Skapa arenor för möten mellan olika aktörer för erfarenhetsutbyte och decentraliserat samarbete.
- Bedriva opinionsbildning till stöd för decentraliserat samarbete.
- Diskutera säkerhetsrelaterade frågor.

4.2.13 NATO

Nato-medlemskapet för Estland, Lettland och Litauen kommer att innebära att dessa länders ställningstaganden i stor utsträckning kommer att styras av hur olika initiativ eventuellt påverkar deras roll som medlemmar i alliansen. Vidare kommer en utvecklad och fördjupad Nato-Rysslandrelation att resultera i att Östersjöområdet kommer att domineras av länder som samverkar inom Nato.

CEP (Civil Emergency Planning) i Nato omfattar civil beredskapsplanering i relativt vida termer. Det inkluderar både civilt försvar och svåra påfrestningar. CEP inom Nato har under de senaste tio åren utvecklats från att ha varit en civil stödresurs till den militära sidan till en relativt prioriterad verksamhet med mycket omfattande partnersamverkan. Efter terrorattackerna i USA den 11 september 2001 har det civila beredskapssamarbetet inom Nato fått en tydlig fokus och större uppmärksamhet. Hur förmågan att skydda civilbefolkningen mot massförstörelsevapen kan förbättras, är en huvuduppgift för det civila beredskapssamarbetet. Det bör dock poängteras att detta endast är ett stöd till

de nationella myndigheterna som bär det fulla ansvaret för respektive lands beredskapsförmåga. Inom Nato sker samarbetet genom deltagande i SCEPC (Senior Civil Emergency Planning Committee) och dess underkommittéer.

En betydelsefull del av Natos arbete inriktas mot katastrofsamarbete och ett viktigt instrument för detta är EADRCC (Euro Atlantic Disaster Co-ordination Center).

Dess uppgifter är i korthet att:

- Efter samråd med FN samordna hjälpinsatser.
- Fungera som informations- och kommunikationsbärare vid katastroftillfällen.
- Underlätta och påskynda hjälpinsatser genom bistånd och upprättandet av bilaterala och multilaterala hjälpprogram.
- Verka för interoperabilitet genom utbildning och övning.

Nato är genom EADRCC en av få organisationer som genomför internationella och civila räddningstjänstövningar. Sveriges deltagande i planering och genomförande av dessa övningar har varit omfattande.

Bland de svåra olyckor och katastrofer som Natos EADRCC de senaste åren varit inblandad i kan följande nämnas: flyktingkatastrofen i Kosovo år 1998–1999, jordbävningen i Turkiet år 1999, skogsbränderna i Makedonien år 2000, översvämningarna i Rumänien och Polen år 2000, översvämningarna i Tjeckien år 2002 och skogsbränderna i Portugal år 2003.

Natos katastrofberedskap och hjälp vid stora olyckor och katastrofer är tillgänglig för medlemsländer och för de länder som ingår i EAPR (Euroatlantiska partnerskapsrådet). Det bör även nämnas att det inom ramen för Nato-Russia Council (NRC) har upprättats en arbetsgrupp för civil beredskap.

4.2.14 EU

Inom EU finns ett delvis liknande organ som det ovannämnda EADRCC, nämligen Community Mechanism. Funktionen har aktiverats vid ett flertal tillfällen som vid skogsbränderna i Frankrike och i Portugal sommaren 2003 samt vid jordbävningen i Algeriet samma år. Något reellt samarbete mellan EADRCC och Gemenskapsmekanismen förekommer inte när det gäller praktisk samverkan.

Inom EU bevakas frågor om civil säkerhet tämligen sparsamt vad gäller den övergripande nivån. Ett mycket omfattande samarbete på lägre nivåer förekommer dock. Det sker framförallt genom omfattande kontakter inom olika sakområden som polis, tull, räddningstjänst m.fl. Utredningen har dock intrycket av att en intimare samverkan mellan dessa sakområden vore önskvärd.

Det av EU initierade teknikutvecklingsprojektet för ökad samhällssäkerhet kan vara ett viktigt steg i riktning mot ökad integrering mellan olika säkerhetsrelaterade verksamheter.

4.3 Svenska myndigheter verksamma med civil säkerhet inom Östersjöområdet

Nedan presenteras ett urval av svenska myndigheter som bedriver säkerhetsrelaterad verksamhet i Östersjöområdet.

4.3.1 Rikspolisstyrelsen

Omfattande utvecklingssamarbete med framförallt de baltiska staternas polismyndigheter bedrivs sedan drygt tio år inom ramen för regeringsavtal om samarbete inom hela rättssektorn med justitiedepartementet som svensk part. Även Polishögskolan och Statens kriminaltekniska laboratorium har tagit aktiv del i polis-samarbetet. Stödet som finansieras bilateralt av SIDA håller på att fasas ut, samtidigt som tyngdpunkten nu läggs på EU-stöd. Utvecklingssamarbetet med nordvästra Ryssland och Kaliningrad planeras dock fortsätta.

Ett operativt polissamarbete och ett multilateralt samarbete bedrivs inom Aktionsgruppen mot organiserad brottslighet i Östersjöområdet och dess operativa kommitté samt i särskilda projekt. Bilateralt samarbete sker via nordiska polis- och tullsambandsmän i de baltiska staterna, Polen, Tyskland, St Petersburg och genom direkta kontakter mellan myndigheter, vilket är det normala vid nordiska kontakter.

Subregionala kontakter liksom samarbete i övrigt har etablerats i områdena: Stockholm, sydöstra Finland, Tallinn, Riga, Vilnius och nordvästra Ryssland, samt söderut: Skåne, Blekinge, norra Tyskland, Litauen, Polen, Kaliningrad och Litauen.

Rikspolisens deltar i övningar, t.ex. inom ramen för PFF (Partnerskap för fred), men också övningar som omfattar kris- och katastrofhantering med deltagande från andra CBSS-länder.

Vidare genomförs relativt frekventa kontakter på hög polischefs-nivå.

4.3.2 Migrationsverket

Omfattande aktiviteter i syfte att bygga upp ett system för hantering av flykting- och migrationsfrågor bedrivs i samarbete med flera CBSS länder.

En viss nedtrappning sker av stödet till Baltikum.

Några exempel på bilaterala och multilaterala projekt under år 2003 redovisas nedan:

- Seminarium i Ryssland om asylprocessen.
- Seminarium i Ukraina om identitetsfrågor.
- Studiebesök i Vitryssland om mottagningsfrågor.
- Expertseminarium i Moldavien.
- Arbetsgrupp för illegal migration och asyl.
- Baltiskt nätverk i några av ovannämnda frågor.

4.3.3 Försvarshögskolan/CRiSMART

Sedan flera år bedriver CRiSMART (Crisis Management Research and Training) ett intensivt forskningssamarbete, på mandat av CBSS, på krishanteringsområdet med många av CBSS staterna. Syftet med forskningen är att höja kunskapsnivån, insikten och förståelsen, bland politiker och beslutsfattare, avseende styrande faktorer vid nationella eller internationella kriser. Ett annat syfte är att bygga upp ett nätverk mellan forskare och praktiker runt Östersjön. Verksamheten finansieras med stöd från bl.a. Krisberedskapsmyndigheten.

Av betydelse för kvalitetshöjningen inom krishanteringen är övningsverksamheten. Flera övningar har genomförts med deltagare från samtliga CBSS medlemsstater.

4.3.4 Försvarsmakten

Försvarsmakten har sedan ett decennium lämnat säkerhetsfrämjande stöd till de baltiska staterna. Det övergripande syftet med Försvarsmaktens verksamhet är att stödja Estland, Lettland och Litauen i deras uppbyggnad av moderna och demokratiskt kontrollerade nationella försvarsmakter.

Kopplat till civil säkerhet genomför Försvarsmakten ett antal aktiviteter i Baltikum. Bland dessa aktiviteter kan följande nämnas:

- Minröjning utanför den baltiska kusten.
- Försvarsmiljöinsatser där insatser har gjorts bl.a. för att kartlägga förorenade områden, utarbeta lämpliga metoder för att återställa skadade områden och för att miljöutbilda försvarsmaktspersonal. Verksamheten sker till stor del inom ramen för Rigainitiativet.
- NBC-projekt. Särskilda insatser i Baltikum inom NBC. Även bilateralt utbyte med Ryssland på NBC-området.
- Stöd till Baltic Defence College.
- Medverkan i PFF-övningar och andra övningar.
- Uppbyggnad av ett baltiskt sjöövervakningssystem.

4.3.5 Krisberedskapsmyndigheten

Krisberedskapsmyndigheten, KBM, har under år 2003 haft en civil tjänsteman stationerad vid Baltic Defence College (BDC) i Tartu, Estland. Huvuduppgiften för KBM:s representant vid BDC är att ingå i kursledningen för kursen "Civil Servant Course".

KBM verkar för att de frivilliga försvarsorganisationerna ges möjlighet att bidra till utvecklingen av frivillig försvarsverksamhet i Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland och Ukraina

KBM arbetar med att bygga upp bilaterala kontakter. Målsättningen är att utveckla kontakterna i Estland, Lettland, Litauen och Ryssland samt vidareutveckla kontakter med de nordiska länderna.

4.3.6 Kustbevakningen

Omfattande internationellt samarbete bedrivs inom samtliga Kustbevakningens verksamhetsområden, nämligen sjöövervakning, kontroll och tillsyn samt miljöräddningstjänst till sjöss samt att hålla hög beredskap för sjöräddning.

Myndigheten har också ett samlat ansvar för myndighetsutövning till sjöss och skall samordna de civila behoven av sjöinformation samt förmedla denna information till berörda myndigheter. Kustbevakningen skall också medverka i internationellt samarbete för att utveckla gränskontroll, brottsbekämpning till sjöss, miljöskydd till sjöss och annan sjöövervakning.

Sjöfarten är till sin karaktär internationell och sträcker sig utanför de områden som Östersjösamarbetet innefattar varför hänsyn måste tas till det arbete som bedrivs t.ex. inom IMO, Interpol och EU. Några exempel på bilaterala och multilaterala samverkansområden inom Östersjöregionen som Kustbevakningen medverkar i redovisas nedan:

Tekniskt bistånd har lämnats till Estland, Lettland och Litauen inom ramen för det s.k. suveränitetsstödet för totalt ca 43 miljoner kronor under 1990-talet. Den stödjande verksamheten har nu avslutats och ersatts av samarbete mellan parter inom ramen för de olika samarbetsorgan som finns etablerade i Östersjöregionen.

Samverkan sker inom Helsingforskonventionen, Konvention (SÖ 1976:13) och dess kommission HELCOM (jfr. avsnitt 4.2.5) om skydd av Östersjöområdets marina miljö i vilken det geografiska avtalsområdet omfattar egentliga Östersjön, Bottenviken, Finska viken samt inloppen till Östersjön söder om latitudparallellen genom Skagen.

I maj 1996 beslöt Östersjöländernas statschefer tillskapa en speciell Task Force on Organized Crime, bestående av deras personliga representanter, för att påbörja ett arbete med att ta fram konkreta förslag för att stärka den regionala samverkan i Östersjöområdet i syfte att bekämpa den organiserade brottsligheten. År 1998 tillskapades OPC, Operative Committee. OPC består av representanter från samtliga brottsbekämpande myndigheter i Östersjöområdet. En tjänsteman från Kustbevakningen koordinerar polisens, tullens, Riksåklagarens och Kustbevakningens arbete inom OPC.

”Baltic Sea Region Border Control Co-operation Conference” (BSRBCCC) bildades år 1997 efter ett finskt initiativ i Östersjö-

rådet. Samarbetet omfattar gräns- och kustbevakning mellan Östersjöstaterna och är väl etablerat i hela regionen.

Bilateralt samarbete genom samverkansprotokoll med gränsbevakningsmyndigheterna i Ryssland, Estland, Lettland, Litauen och Finland. Ett liknande samverkansprotokoll är under utarbetande med Polen.

“International Baltic Sea Fisheries Commission” (IBSFC). Organisationen utarbetar fiskekvoter för Östersjöregionen, regler och standardisering av kontrollstrukturen i de olika fördragsländerna. Vidare ägnar sig IBSFC åt att utarbeta förvaltningsplaner för fiskeresursen i Östersjön, nu senast en särskild torskåterhämtningsplan.

4.3.7 Statens räddningsverk

Räddningsverket är engagerat i såväl bilateralt som multilateralt samarbete inom Östersjöområdet. Räddningstjänstssamarbetet inom Östersjöstaternas råd sker, som nämnts ovan, inom ramen för EUROBALTIC-programmet. Programmets aktiviteter rör bl.a. kunskapsutbyte, utbildningar, övningar, expertutbyten samt genomförande av seminarier och konferenser.

I programmet ”Emergency and Rescue Service Co-operation in the Barents Region” inom ramen för Barentsrådet, deltar Räddningsverket som samarbetspartner.

Räddningstjänstssamarbetet inom Norden är väl etablerat och har till största del sin utgångspunkt i det nordiska räddningstjänstavtal som undertecknades år 1989. Samarbetet drivs vidare och utvecklas genom NORDRED som har till syfte att fortsätta att underlätta bistånd vid räddningsinsatser i de olika länderna samt att utbyta information och kunskap.

Räddningsverkets samarbete med Estland, Lettland och Litauen inleddes i början av 1990-talet. I dag grundar sig samarbetet med länderna på bilaterala samarbetsavtal som är utformade med det nordiska räddningstjänstavtalet som förebild och som ska underlätta ömsesidig hjälp vid stora olyckor. Samarbetet handlar också om att utveckla och utbilda snabbinsatsstyrkor, informationsutbyte och gemensamma utvecklingsprojekt.

Räddningstjänstssamarbetet mellan Ryssland och Sverige grundar sig på en överenskommelse om samarbete kring förebyggande av, beredskap för och insatser vid olyckshändelser, som underteckna-

des år 1997. Aktiviteter som har genomförts är bl.a. oljeskyddsprojekt, projekt för min- och ammunitionsröjning, deltagande i övningar, APPELL-seminarier (Awareness and Preparedness for Emergencies at the Local Level) och kurser.

4.3.8 Totalförsvarets forskningsinstitut

Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI, bedriver ett kunskapsutvecklande samarbete med ett antal Östersjöstater. Detta sker i olika former såsom att ta emot gästforskare, anordna gemensamma workshops och liknande.

Vid FOI genomförs ett antal forskningsprojekt och studier med inriktning mot räddningstjänst, katastrof- och krishantering samt övervakning.

FOI har en omfattande forskningsverksamhet när det gäller säkerheten och sårbarheten hos s.k. tekniska infrastrukturer och andra försörjningskritiska samhällsfunktioner. Främst finansieras denna forskning av KBM. I vissa fall har FOI:s studier omfattat Östersjöregionen.

FOI deltar även med expertis i det försvarsmiljöarbete som sker inom ramen för Rigainitiativet (se 4.2.9).

4.3.9 Smittskyddsinstitutet

Aktiviteter har bedrivits inom området biosäkerhet; kunskapsutbyte och nätverkskontakter genom studiebesök av forskare och tekniker från Ryssland.

Två projekt som rör kontroll av antibiotikaresistens och vårdrelaterade infektioner håller på att startas upp inom ramen för CBSS.

SMI har vidare deltagit i konferenser om: "Tuberculosis among prisoners in Russia" samt en konferens avseende HIV och Aids i Östersjöländerna.

4.3.10 Socialstyrelsen

Inom ramen för nätverket för Katastrofmedicin har Karolinska institutet och Södersjukhuset fått i uppdrag av Socialstyrelsen att upparbeta metoder för utvecklingsstöd för katastrofmedicinsk beredskap som internationellt bistånd.

Disaster Emergency Medical Center (DEMC vid Södersjukhuset) har bedrivit flera utbildningsprojekt i de tre baltiska staterna och kommer att fortsätta arbetet under år 2003 med insatser i St Petersburg.

4.3.11 Tullverket

Samarbete pågår mellan tulladministrationerna i Östersjöstaterna. Vartannat år hålls en konferens för att diskutera uppkomna problem.

Ett arbete pågår inom Barentsområdet för att underlätta gränskontroll och tullförfarande. Norge och Finland är med i detta samarbete.

Bilateralt samarbete har begränsat sig till Lettland och Ryssland. Kunskapsöverföring är centralt i detta arbete.

Verket är med i EUROCUSTOMS. Från svenskt håll har prioriterats bistånd till de baltiska staterna, Polen och Ryssland.

Sverige deltar i ett s.k. Phareprogram i Litauen där Sverige har huvudansvar för brottsbekämpning och kontakter med näringsliv och myndigheter.

Tullsamarbetsavtal finns med alla Östersjöländer och tullsambandsmän finns placerade i flera av CBSS länderna.

Arbete pågår med s.k. gröna korridorer för att förenkla tullförfarandet mellan Finland och Ryssland.

4.3.12 Statens livsmedelsverk

Inom verket sker ett arbete med åtgärder kring fredstida krishantering och höjd beredskap. Händelser med NBC- anknytning inkluderas. En del av händelserna kan tänkas få återverkningar i Sverige och dess grannländer i Östersjöområdet.

4.3.13 Statens jordbruksverk

Statens jordbruksverk bedriver ett projekt ”Katastrof- och kris-hantering” som inrymmer frågor kring handlingsstrategier inom jordbrukssektorn och inom livsmedelsproduktionen vid nedfall av radioaktiva ämnen kopplat till Östersjöområdet.

4.3.14 Lantmäteriverket

Att skapa ordnade och trygga förhållanden för fastighetsägande och kreditgivning är nödvändigt för utvecklingen av demokrati och marknadsekonomi och därmed också för säkerheten och stabiliteten i stort i samhället och därmed även för Östersjöområdet.

Verket medverkar i projekt som syftar till att lägga grunden för en bättre miljöredovisning i Östersjö- och Barentsområdet.

Lantmäteriverket arbetar även med att harmonisera utformningen av geografiska databaser.

Ett annat projekt handlar om att utveckla metoder för hantering och användning av geografiska data och positionstjänster i mobila tillämpningar, bl.a. tredje generationens mobiltelefoner.

Ytterligare ett forskningsinriktat projekt ”European Land Information Service” syftar till att ta fram ett system som gör det möjligt att enkelt över landgränserna nå fastighetsanknuten information som lagras i nationella fastighetsregister.

LMV medverkar i att ta fram riktlinjer och rekommendationer i syfte att stödja främst utvecklingsländer och länder från det forna Östblocket i att utveckla väl fungerande fastighetsmarknader. I detta arbete ingår såväl lagstiftningsfrågor som organisations-, kompetens- och teknikfrågor.

4.3.15 Naturvårdsverket

Naturvårdsverket driver frågor om att skydda den marina miljön i Östersjön, nationellt, inom EU, via HELCOM samt andra internationella organisationer. Naturvårdsverket har bilateralt samarbete med Ryssland, Estland, Lettland, Litauen och Polen.

Detta innebär bl.a. att Naturvårdsverket, tillsammans med övriga länder runt Östersjön, övervakar hur Östersjön mår och vid behov föreslår rekommendationer om åtgärder. Vidare utarbetas förslag till insatser för att bevara och återskapa naturliga livsmiljöer och

biologisk mångfald för ett hållbart nyttjande av havets och kustzonens naturresurser.

4.3.16 Statens kärnkraftinspektion

Statens kärnkraftinspektion, SKI, bedriver sedan början av 1990-talet ett omfattande samarbets- och stödprojekt inom reaktor-säkerhet och kärnavfall med Litauen. Under senare år är även Ryssland med i detta samarbete. Kärnkraftverken på Kolahalvön berörs också av samarbetet. SKI är ansvarigt för "on-site-beredskap" medan Statens strålskyddsinstitut är ansvarigt för "off-site-beredskap".

Ett omfattande samarbete bedrivs med medel från SIDA inom icke-spridningsområdet med ett antal länder i Östersjöområdet. Reguljärt myndighetssamarbete med Litauen diskuteras. Samarbete på myndighetsnivå har också inletts med Ryssland.

4.3.17 Luftfartsverket

Luftfartsverket ansvarar för säkerhets- och beredskapsarbetet inom flygtransportsystemet.

Civila flygplan byggs om till ambulansflyg för att bl.a. kunna användas i Östersjöområdet.

Samarbetsavtal finns inom flygräddningstjänst. Bilateral avtal har tecknats med Finland, Lettland, Litauen, Polen och Tyskland.

Flygräddningstjänstövningar genomförs regelmässigt under namnet "Baltic Eye".

Verket har medverkat i ett SIDA-finansierat projekt i Kalinin-grad. Syftet var att utveckla flygtrafiktjänsten med fokus på språk- och ledarskapsutveckling.

4.3.18 Sjöfartsverket

Generellt

Sjöfartsverkets verksamhet inom det funktionella område som avser civil säkerhet omfattar hela panoramat säkerhet, övervakning och räddningstjänst. Då objektet för verksamheten, sjöfart i internationell trafik per definition är gränsöverskridande, styrs verk-

samheten i det geografiska område som CBSS omfattar, logiskt av följande hierarki:

- Internationella konventioner (IMO, ILO m.fl.).
- EUs regelverk.
- Regionala regelverk (HELCOM).
- Nationell lag.

Utvecklingsamarbete

Sjöfartsverket, Kustbevakningen, Statens räddningsverk, Försvarets materielverk, Försvarmakten m. fl. har sedan 1990 genomfört ett 80-tal projekt i Östersjöområdet, varav ett 50-tal relevanta för området civil säkerhet i Ryssland, Estland, Lettland, Litauen och Polen. Hälften av dessa projekt har varit subregionala eller parallella mellan berörda länder och således haft gränsöverskridande verkan. Ett fåtal projekt, huvudsakligen EU-projekt, bl.a. innefattande twinning (partnersamverkan), har också engagerat andra EU-länder i regionen. Volymen totalt uppskattas till ca 100 mkr.

Sjöfartsverket arbetar med att öka samverkan avseende isbrytarverksamheten i Östersjön för att därmed förbättra sjöfartssäkerheten. Det existerande samarbetet med Finland tjänar därvid som modell.

4.3.19 Statens energimyndighet

Energimyndighetens verksamhet i Östersjöregionen omfattar i huvudsak enbart klimatrelaterade energiprojekt – dvs. projekt som bedöms kunna påverka växthuseffekten – främst i fjärrvärme-sektorn. Under de senaste åren har endast slutförts sådana projekt som beslutats senast under år 1998. Avsikten med den fortsatta verksamheten är att genomföra klimatprojekt enligt Kyotoprotokollets mekanism för gemensamt genomförande (joint implementation) där minskade utsläpp av växthusgaser, som sådana projekt generaliserar, skall kunna tillgodoräknas Sverige. Inga sådana beslut har dock ännu fattats.

Under perioden 1999–2002 har myndigheten dessutom haft i uppdrag att genomföra liknande projekt i fjärrvärme-sektorn i Litauen med finansiering från den första s.k. Östersjömiljarden

samt vissa åtgärder i Ryssland, i huvudsak sådana som innebär kompetensutveckling inför kommande klimatsamarbete.

De aktuella genomförda projekten, liksom kommande möjliga projekt, är av sådan karaktär att de inte torde innefatta sådana frågor som berörs av det aktuella utredningsuppdraget Civil säkerhet inom Östersjöstaternas råd.

4.4 Slutsatser

Utredningen har strävat efter att identifiera de viktigaste aktörerna inom civil säkerhet. Utgångspunkten för detta urval av aktörer har baserats på information som utredningen inhämtat från den egna referensgruppen eller erhållit från personer som utredningen intervjuat eller fått från berörda myndigheter och organisationer.

De slutsatser som utredningen kan dra, efter den i detta kapitel redovisade kartläggningen, är att ämnesområdet saknar naturliga begränsningar. Civil säkerhet är inget entydigt begrepp. Östersjöstaternas råd är bara en av flera aktörer på denna arena.

Enligt utredningsdirektiven skall utredningen lämna förslag på hur samarbetsområdet civil säkerhet inom Östersjöstaternas råd kan vidareutvecklas till att omfatta ytterligare områden än de tre nu beslutade programområdena *räddningstjänst, katastrof- och krishantering* samt *övervakning*. En fråga som måste övervägas i detta sammanhang är: vilken roll kan och bör CBSS spela i framtiden vad gäller vidareutvecklingen av samarbetet inom civil säkerhet, i Östersjöområdet?

EU:s allt mer framträdande roll och betydelse måste vägas in i bedömningarna om hanteringen av civil säkerhet inom Östersjöstaternas råd. Ett utvidgat EU kommer att omfatta flera nya medlemsländer i Östersjöområdet. Nya samarbetsmönster kommer att etableras, nätverk byggas upp och tidigare nätverk kommer sannolikt inte alltid längre att ha samma relevans som förr. Civil säkerhet inom Östersjöområdet måste, enligt utredningen, integreras som ett viktigt inslag i Europeiska unionens arbete med den Nordliga dimensionen.

Den mest dramatiska politiska förändringen i Östersjöområdet blir, som nämnts ovan, att Östersjön nästan totalt kommer att domineras av EU-länder där dessutom flertalet är medlemmar i Nato. Frågor om samordning, som t.ex. övervakning eller räddningsinsatser till sjöss liksom annan övervakning och miljöinsatser

av olika slag, måste ses i detta ljus. Utnyttjandet av militära resurser kopplat till civil säkerhet kommer därför också att få en ny dimension.

Den teknologiska utvecklingen innebär implikationer i form av nytt tänkande, nya möjligheter och krav på investeringar. Till detta skall också läggas alla de ”nya” hot som ryms inom ramen för den breddade hotbilden.

Trots de frågor avseende CBSS framtida roll som såväl den politiska som tekniska utvecklingen ställer, anser utredningen att alltför snabba beslut i syfte att skapa nya strukturer för samarbetet avseende civil säkerhet, vore olyckliga.

Detta av flera skäl:

- Det tar lång tid att bygga upp nya nätverk.
- Det existerande samarbetet fungerar i många avseenden mycket väl.
- Flera länder i CBSS står utanför EU och/eller Nato.

Däremot framstår det som tydligt att CBSS verksamhet bör knytas närmare till framförallt EU då det annars föreligger en risk för onödig konkurrens och kompetensvister. Det är vidare också fullt möjligt att ett framgångsrikt samarbete i Östersjöområdet, med sina goda förutsättningar bl.a. grundande på CBSS tidigare arbete, skulle kunna tjäna som inspirationskälla för andra regioner inom EU.

5 Inventering av hot mot civil säkerhet och brister i förmågan att möta dem

5.1 Urval och indelning

Nedanstående sammanställning utgör en lista över tänkbara hot mot civil säkerhet i Östersjöområdet och brister i förmågan att möta dem. Utredningen har haft denna lista som en grund för den fortsatta urvalsprocessen av förslag till åtgärder. Listan inskränker sig till sådana hot som berör ett flertal av länderna i regionen och som bedöms kunna medföra allvarliga konsekvenser. Den behandlar områden där samverkan inom civil säkerhet bedöms kunna öka säkerheten.

Materialet har främst tagits fram genom en översiktlig analys av idag pågående verksamhet inom olika områden och genom att underlag inhämtats om önskvärda utvecklingsområden från de myndigheter och organisationer som ingår i referensgruppen. Även konsekvenserna av Östersjöområdets geografi och infrastruktur har vägts in.

Syftet med sammanställningen är främst att få en överblick över de områden där det kan finnas behov av att genom regionalt samarbete stärka skyddet av samhället och den enskilde medborgaren.

Utredningen har valt att var för sig diskutera hot av olika karaktär mot välfärd och stabilitet i samhället. Syftet med detta är främst att få med ett panorama av möjliga hot mot olika samhällssektorer. De valda områdena gör inte anspråk på fullständighet men de ger ändå en bild av komplexiteten i begreppet civil säkerhet och dess tvärssektoriella karaktär. Indelningen skall endast ses som en del av arbetsmetodiken och är ett sätt att systematisera underlaget. Den återkommer inte senare i utredningen.

Att en företeelse redovisas nedan som ett problem där det finns behov av utveckling innebär inte att inget görs inom området idag. I många fall sker det omfattande insatser inom de utpekade områdena vilket bl.a. framgår i kapitel 4. I det slutliga urvalet av de

områden som utredningen anser att det är särskilt angeläget att åtgärda, har detta vägts in.

Förteckningen skulle ha kunnat göras avsevärt längre, speciellt om detaljeringsgraden ökades. Det är dock utredningens uppfattning att den ger en tillräcklig överblick för att det skall vara möjligt att identifiera områden som i dag ägnas bara begränsad uppmärksamhet av existerande organisationer eller där det skulle finnas fördelar med att de hanterades inom ramen för CBSS.

5.2 Hot mot civil säkerhet

5.2.1 Hot mot den sociala tryggheten

I dagens samhällen i Östersjöregionen är de grundläggande livsbetingelserna tillgodosedda för de flesta människor. För många kan det ändå vara så att deras sociala säkerhet och trygghet i samhället hotas, de får inte del av samhällets stöd och skydd, de saknar möjligheter att påverka sin situation, deras frihet är starkt beskuren. Hot mot den sociala tryggheten kan t.ex. ha sin grund i:

- Organiserad brottslighet, beskyddarverksamhet och korrup-tion.
- Flyktingsmuggling.
- Illegal invandring vilket leder till förekomsten av grupper vilka ej integreras i samhället.
- Mänsklig misär som kan leda till företeelser som barnprosti-tution, drogberoende, kriminalitet etc.
- Minoritetsproblem grundat på etnisk tillhörighet.
- Förtryck av grupper med en annan livsåskådning eller livsstil än den som uppfattas som norm, t.ex. vissa religiösa grupper eller sexuellt avvikande.
- Bristande jämlikhet mellan könen.
- Följderna av terrorism.

5.2.2 Hot mot hälsa och miljö

Grundläggande för att människor skall ha god säkerhet är bl.a. att samhället skapar förutsättningar för god hälsa och att miljön ger förutsättningar för en hållbar utveckling. Samtidigt finns i regionen olika hot mot hälsa och miljö som måste beaktas. De är bl.a.:

- Smittspridning av tuberkulos och HIV på grund av dåliga levnadsbetingelser och/eller bristande kontroll.
- Djursmitta.
- Naturkatastrofer som översvämningar, extrem kyla etc.
- Utsläpp och spridning av farliga ämnen från industrier eller transporter.
- Oljeutsläpp.
- Radioaktiva utsläpp.
- Terroristinsatser med fysiskt våld såväl som med nukleära, biologiska eller kemiska medel.
- Försämring av faunans livsbetingelser i Östersjön genom kemiska föroreningar, övergödning m.m.
- Framtida effekter av pågående eller tidigare militär verksamhet.
- Utarmning av den biologiska mångfalden.
- Klimatförändringar.

5.2.3 Hot mot infrastrukturen

De moderna samhällena blir alltmer komplexa med omfattande handel, samfärdsel, kommunikationer och samverkan mellan ett mycket stort antal aktörer. En viktig förutsättning för att detta skall kunna fungera väl är utbyggda tekniska system för energiförsörjning, elektroniska kommunikationer, vatten- försörjning m.m., snabba och säkra transporter och ett effektivt nätverk för försörjning av samhället med ett stort antal varor och tjänster. Denna infrastruktur är en förutsättning för samhällenas välbefinnande och utveckling. Den ökande internationaliseringen och det gränsöverskridande samarbetet har gjort infrastrukturen alltmer integrerad och mångnationell. Infrastrukturen är en stor tillgång, men genom allas beroende av den blir den också en sårbar länk i samhällenas funktion.

För att ha en god säkerhet är det därför nödvändigt att beakta tänkbara hot mot infrastrukturen. Sådana hot kan ha sin grund i tekniska fel, olyckor, extremt väder etc. Men de kan också ha sin grund i att någon aktör avsiktligt vill sabotera infrastrukturens funktion. Vad som i ett regionalt perspektiv behöver beaktas är bl.a.:

- Tänkbara störningar i försörjningen med olja och gas.
- Risker förknippade med Östersjöområdets allt större integration av elförsörjningen.

- Bristande kärnkraftssäkerhet.
- Risken för störningar i de informationstekniska systemen.
- Risken för fartygsolyckor i det tättrafikerade och känsliga Östersjöområdet och för svåra olyckor vid hanteringen i hamnarna.
- Risker med modern logistik och fraktteknik. Bl.a. kan störningar i varuförsörjningen snabbt få stora konsekvenser i samhället. Containertransporter kan försvåra uppföljning av farligt gods, förhindrande av smuggling m.m.
- Risker förknippade med brister i trafik- och säkerhetskontroll av den omfattande flygtrafiken i regionen.
- Risker förknippade med viss teknisk infrastruktur som t.ex. dammar och industrianläggningar.

5.2.4 Hot mot demokratiska rättsstater

Länderna i Östersjöregionen utgör alla demokratiska rättsstater. Alla har dock ett behov av att vidareutveckla demokrati och rättsväsende i takt med den allmänna samhällsutvecklingen och att ingripa mot företeelser som kan urholka demokratin eller rätts säkerheten. Hot mot rättsstater kan bl.a. vara:

- Alltför svaga demokratiska institutioner eller strukturer vilket leder till att andra intressen får orättmätigt inflytande.
- Ekonomiska intressen t.ex. i form av mycket starka företagsgrupper som även får ett starkt politiskt inflytande.
- Inre motsättningar i enskilda stater som kommer till uttryck också i Östersjöregionen.
- Kaliningradområdet får ej del av den ekonomiska utvecklingen i närområdet.
- Problem kopplade till EU-utvidgningen förblir olösta för Kaliningrads del och leder till en såväl fysisk som kulturell isolering.
- Korruption och organiserad brottslighet underminerar de samhällsbärande strukturerna.
- Olika staters eventuellt divergerande syn på vad som kan betraktas som legitima säkerhets- och ekonomiska intressen.
- Förtryck av minoriteter.

- Omfattande illegal invandring eller stora flyktingströmmar som framtvingar repressiva åtgärder av olika slag för att skapa en ökad kontroll.
- Terrorism.

5.3 Brister i samarbetet om civil säkerhet

5.3.1 Olika sätt att skapa civil säkerhet

I avsnitt 2.2.2 presenterades ett sätt att stegvis diskutera åtgärder för att öka den civila säkerheten. Först kommer en riskbedömning för att inventera och värdera risker för samhällets normala funktion. I ett andra steg, riskbegränsning, är strävan att finna möjligheter att eliminera eller kraftigt begränsa allvarliga risker. Riskerna kan minska om man lyckas påverka kedjan hot, sårbarhet mot hot och konsekvenser för samhället om hot skulle realiseras. I ett tredje steg utvecklas förmåga att kunna hantera kriser som kan uppstå ur de risker som trots allt kommer att kvarstå. Krishantering behöver omfatta förberedelser, insatser för att ge lindring och begränsa skador under en akut kris samt insatser för att därefter återställa normal funktion i samhället och för att utvärdera vad som kan läras för framtiden av det som inträffat.

Inom alla dessa steg finns det brister och hinder för att ett samarbete inom Östersjöregionen för att öka den civila säkerheten skall fungera väl. I det följande förtecknas en del sådana brister och svårigheter.

Inom ramen för CBSS bör alla typerna av åtgärder kunna användas för att öka den civila säkerheten. Hittills har tyngdpunkten legat på samverkan om krishantering. Det är naturligtvis angeläget att kunna hjälpa när nöden är akut. Men det långsiktiga förebyggande arbetet är samtidigt en förutsättning för att nöd skall uppstå så sällan som möjligt. Riskbedömning och riskbegränsning behöver få ökad tyngd i samarbetet inom Östersjöregionen.

5.3.2 Brister i samarbete om riskbedömning

För att samarbete skall kunna bedrivas om riskbedömningar krävs det en plattform av gemensamma referensramar. Det behöver utvecklas en samsyn om vad man vill uppnå och hur arbetet bör bedrivas. Det finns bland medlemmarna i CBSS ännu brister i

gemensamt tänkande om civil säkerhet och därmed också i ett gemensamt sätt att betrakta olika företeelser. Det gäller bl.a.:

- Bristande samverkan mellan forskare och praktiker inom olika områden av betydelse för civil säkerhet.
- Ingen gemensam begreppsplattform.
- Kompetensobalans mellan länder, myndigheter och organisationer.
- Hävdande av särintressen bl.a. på grund av okunskap avseende andra aktörer inom samma eller närliggande områden, nationellt som internationellt.
- Skilda åsikter om avvägningen mellan kort och lång sikt.
- Olika metoder för att hantera samma problem.
- Självständigt agerande från länder och/eller regioner gentemot EU, utan att de tar hänsyn till helheten.
- Brist på gemensamma värderingar av vad som utgör hot mot samhället och vad som kan vara lämpliga och acceptabla metoder att möta hoten.
- Stor spännvidd i värderingar av människoliv och skador.
- Okunskap om regionala och kulturella olikheter.
- Divergerande teknik- och metodutveckling inom samhällsviktiga teknikersystem, såväl inom som mellan länder.

5.3.3 Brister i samverkan om riskbegränsning

Samverkan om åtgärder för att minska risker och förhindra att de leder till kriser bedrivs inom många områden framgångsrikt. Reglering och ledning av trafiken till lands, till sjöss och i luften minskar t.ex. risken för att olyckor skall uppstå. Redundans i infrastrukturen minskar dess sårbarhet och risken för allvarliga störningar. Samtidigt finns hinder för att nå resultat i samarbetet mellan länder för att begränsa risker. Bland sådana hinder kan nämnas:

- Insatser för att minska risker kräver ibland stora resurser och behöver vara långsiktiga.
- De kommersiella incitamenten är ofta små vad avser att ta hänsyn till hot med liten sannolikhet även om konsekvenserna kan bli stora.
- Assymetrisk kompetens mellan länder och myndigheter som behöver samverka.

- Skeva beroendeförhållanden som kan leda till ”den starkes” prioriteringar.
- Bristande förändringsbenägenhet beroende bl.a. på otillräckliga kunskaper.

5.3.4 Brister i samverkan om krishantering

Bristerna finns i samarbetet före en kris för att utveckla en förmåga till krishantering, i det operativa samarbetet under en kris och när det gäller insatser efter en kris.

Samarbetet om förberedelser

Bristerna sammanhänger bl.a. med:

- Skilda synsätt avseende metoder.
- Olika krishanteringsstrukturer i skilda länder såväl på regerings- som myndighetsnivå och därmed följande problem att utveckla former för samverkan.
- Svårt att samverka om förberedelser eftersom gemensamma rutiner saknas, övningen blir otillräcklig.
- Svaga och oklara samverkans- och samordningsmandat.
- Olika sekretessbestämmelser (Nato, personlig integritet m.m.).
- Språkproblem.
- Svårigheter att skapa teknisk interoperabilitet inom radio-system, internetkommunikation m.m.
- Brist på övningar och erfarenhetsåtervinning.

Samverkan om genomförande

Bristerna sammanhänger bl.a. med:

- Olika syn på möjligheterna att samutnyttja civila och militära resurser.
- Svårt att samutnyttja likartade resurser från länder med olika metoder och mandat för insats.
- Olika ledningskulturer: delegerat – centraliserat, automatisk samverkan -samverkan genom befäl, naturligt att ta initiativ – ”vänta på order”.

- Olika metoder för ledning t.ex. civilt – militärt, civilt – civilt, militärt – militärt och land – land.
- Okunskap om vilka resurser som kan finnas i olika länder eller i olika organisationer, på kort som längre sikt under en operation liksom vart man skall vända sig för att få tillgång till en viss resurs.
- Brister i samordning vid övervakning av farliga transporter och vid utnyttjande av befintliga resurser för övervakning som fartyg, flygplan och andra informationskällor.
- Svag överblick och konsensus om vad som egentligen är problemet vid operativ samverkan.

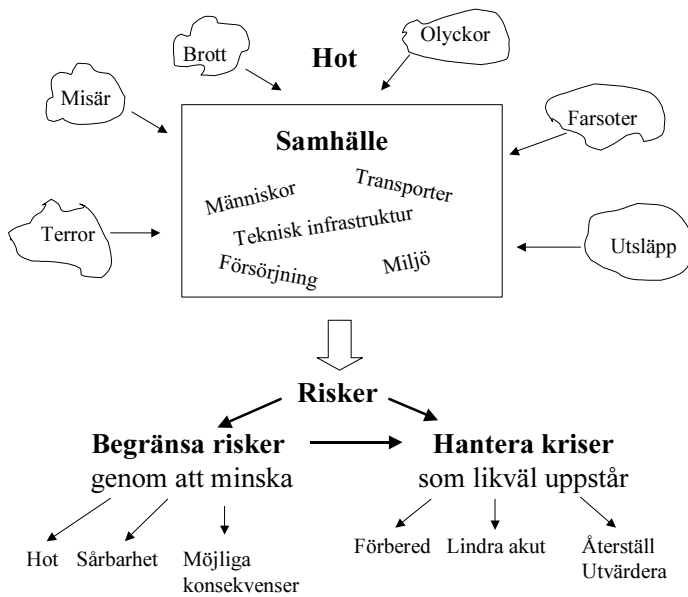
Samverkan om återställande och utvärdering

Samverkan om att lära av erfarenheter från inträffade kriser för att förbättra säkerheten för framtiden är hittills relativt begränsad inom Östersjöområdet. Brister finns bl.a. när det gäller:

- Utvärdering av genomförda insatser.
- Kunskapsöverföring till berörda.
- Utveckling av nya metoder för att hantera likartade händelser.
- Förmågan att överbrygga institutionella hinder.
- Gemensamma forskningsinsatser.

Sammanfattande bild

Figur 5.1. Civil säkerhet



6 Kriterier för urval och val av utvecklingsområden

6.1 Urvalskriterier

Utredningen har bland de många uppslag, som kommit fram under arbetets gång, om hur säkerheten i Östersjöområdet kan förbättras valt att göra ett urval av förslag som utredningen finner särskilt angelägna. Grundläggande för detta urval har varit att förslagen skall verksamt bidra till möjligheterna att begränsa risker och hantera kriser av olika slag vilka identifierats som viktiga för samhällets civila säkerhet. Dessutom skall förslagen vara särskilt ägnade att utveckla samarbetet om civil säkerhet inom Östersjöstaternas råd.

Inom CBSS har samarbetsområdet civil säkerhet omfattat tre beslutade programområden: *räddningstjänst, katastrof- och krishantering* samt *övervakning*. Utredningen finner det angeläget att utvidga antalet programområden med ytterligare två samarbetsområden, nämligen: *kunskapsuppbyggnad och samordning* och *utveckling av teknik och metoder*. Båda dessa områden är av generell karaktär genom att de har betydelse för ett stort antal aspekter på civil säkerhet. De kan till del sägas vara en del av de etablerade programområdena men har ett vidare syfte. De är långsiktiga och bygger en grund för ett efterhand fördjupat och utvecklat samarbete om civil säkerhet.

Utredningen har som ytterligare urvalsgrund för de förslag som lämnas valt att använda nedanstående kriterier. Förslagen skall:

- Medge ett multilateralt engagemang där huvuddelen av CBSS medlemsstater kan bidra såväl som dra nytta av att de genomförs.
- Bidra till att skapa en ökad jämlikhet mellan medlemsstaterna genom att områden eller stater som tidigare mest varit mottagare av stöd ges tillfälle att bli aktiva "säkerhetsproducenter".

- Vidareutveckla den ”Nordliga dimensionen” inom ramen för samarbetet inom eller med EU och därvid också kunna tjäna som inspirationskälla för andra regioner.
- Vara långsiktiga, kunna realiserats stegvis, efterhand som ekonomiska resurser kan avdelas och acceptans skapas.
- Påskynda utvecklingen av ett omfattande, mångnationellt samarbete inom Östersjöområdet där sådant samarbete saknas.

6.2 Val av utvecklingsområden

Urvalet av tänkbara områden vilka skulle kunna vara intressanta ur ett CBSS perspektiv grundar sig på hot- och riskinventeringen i kapitel 5 och det redan idag pågående samarbetet mellan olika organisationer och myndigheter som redovisats i kapitel 4 samt de ovan redovisade urvalskriterierna.

Utredningen anser att möjligheterna till samverkan och kunskapsutbyte mellan myndigheter, såväl nationellt som internationellt, kan och bör utvecklas. Utredningen har därför i första hand sökt idéer och förslag på åtgärder som kan betecknas som tvärsektoriella och där utnyttjandet av flera länders, myndigheters och organisationers kompetens kan leda till synergieffekter.

Utredningen har också fått intrycket att olika åtgärder för att hantera kriser av olika slag har lättare att uppmärksammas i det internationella samarbetet än förebyggande åtgärder för att förhindra att kriser uppkommer. Särskilt uppmärksamhet har därför ägnats åt att försöka identifiera åtgärder som skulle kunna bidra till att risker skulle kunna identifieras och om möjligt elimineras, i större eller mindre utsträckning.

Utredningen har med de beskrivna urvalskriterierna och prioriteringarna som grund gått igenom de många uppslag till insatser som kommit fram under arbetet och slutligen stannat vid att gå vidare med nedanstående sju områden:

1. Tvärsektoriell forskning, utbildning och erfarenhetsöverföring avseende civil säkerhet ur ett Östersjöperspektiv där representanter för olika länder och organisationer ges tillfälle att samverka.

Motiv: Utredningens uppfattning är att det föreligger ett behov att anlägga ett bredare perspektiv på risker/hot än vad som vanligen blir resultatet när enskilda myndigheter i olika länder betraktar en

problemställning. Dessutom finns det företeelser som i dag inte analyseras ur ett hot- och riskperspektiv för regionen som helhet. Forskning och utbildning med brett deltagande från olika organisationer och länder bedöms också på ett verksamt bidra till en samsyn om vad som är gemensamma problem och hur de kan hanteras.

2. Utveckling och samordning av sjöinformation för olika typer av säkerhetsfrämjande insatser i Östersjön genom ett förbättrat informationsflöde och utbyte av underrättelser, mellan olika länder och organisationer.

Motiv: I dag är sjöövervakningen ett nationellt ansvar. Effektiviteten beror därför i mycket stor utsträckning på fungerande multilateralt och bilateralt samarbete. Alla samverkande parter kan inom ramen för den etablerade samverkan skapa en egen, begränsad, bild av sjöläget inom Östersjöregionen. Ett gemensamt centrum för samordning av sjöinformation i Östersjöregionen skulle skapa bättre möjligheter till överblick, till att planera och effektivt utnyttja de samlade resurserna och till att utveckla samarbetet. Uppföljningen och bekämpningen av olika illegala aktiviteter är ofta beroende av informella kontakter, såväl på grund av informationens känsliga karaktär, som behovet av att snabbt förmedla den. En multinationell organisation skulle bidra till att skapa nödvändiga nätverk.

3. Samarbete om forskning och teknikutveckling för att bidra till att minska risker och förbättra möjligheterna till krishantering.

Motiv: Ny teknik och nya metoder spelar inom de flesta samhällsområden en stor roll för utveckling, ökad produktivitet och tillväxt. Det betyder att olika funktioner i samhället ständigt kommer att förändras liksom hoten mot även i dag väl fungerande verksamheter. För att trygga samhällenas säkerhet är det nödvändigt att ta hänsyn till de förändringar som den tekniska utvecklingen medför. Åtgärder för att trygga säkerheten måste för att bli effektiva också ta ny teknik i anspråk. När samarbetet om civil säkerhet nu utvidgas inom Östersjöregionen är det naturligt och önskvärt att det också omfattar forskning och teknikutveckling på säkerhetsrelaterade områden. Sådan verksamhet är dyrbar och kräver tillgång till kvalificerad kompetens. Inom regionen finns i flera länder såväl forskningsorgan som industri med lämplig kompetens

för uppgiften. Tidigare har de ofta varit inriktade mot militära frågeställningar men i dagens säkerhetspolitiska läge kommer civila säkerhetsproblem och lösningar alltmer i förgrunden. Gemensamma satsningar på forskning och teknikutveckling bör verksamt bidra till att långsiktigt skapa säkra levnadsförhållanden i regionen. Förutsättningarna för en regional tillämpning av satsningarna är dessutom goda för ett vidare samarbete i första hand inom EU och med stöd av Kommissionen.

4. Forskning, utbildning, erfarenhetsöverföring och attitydpåverkan avseende bekämpning av korruption och organiserad, transnationell brottslighet.

Motiv: Arvet från Sovjetsystemet har fortfarande negativt inflytande på de ekonomiska systemen i de nya marknadsekonomierna. Likaså tycks korruption och internationell organiserad brottslighet bli en vanligare företeelse även i övriga länder. Samma faktorer som talar för att Östersjöområdet är en region med goda möjligheter till utökat regionalt samarbete talar också för att den gränsöverskridande brottsligheten kan bli ett allt större hot. Lika lite som riskanalyser, utbildning, övning och forskning kan ses ur ett nationellt perspektiv, lika lite kan denna fråga hanteras utifrån nationella kompetenser och referensramar.

5. Insatser för att skapa en bättre överblick av pågående verksamhet inom området civil säkerhet. Denna överblick behöver göras brett tillgänglig så att det blir enklare att hitta samarbetspartners för olika initiativ men också för att dubbelarbete skall undvikas inom områden där verksamheter redan pågår.

Motiv: Under utredningen har det blivit mycket tydligt att det är utomordentligt tidskrävande och komplicerat att få en uppfattning om vad som pågår eller är planerat inom området civil säkerhet. Risken är stor att det sker dubbelarbete inom olika områden. Detta gäller speciellt som många av aktiviteterna i dag längre inte initieras på regeringsnivå i de olika länderna utan är en frukt av lokalt eller regionalt samarbete. Information om olika initiativ, oberoende var de tas, är också bristfällig vilket kan innebära att goda idéer icke utnyttjas av andra aktörer med likartade problem. Det framstår därför som angeläget att det inom ramen för CBSS skapas någon funktion med ansvar för uppföljning av vad som pågår inom den

civila säkerheten och som också kan fungera som en förmedlande länk mellan intressenter.

6. Insatser för att det redan idag pågående mångfacetterade samarbetet i Östersjöregionen skall kunna tjäna som inspirationskälla för andra regioner.

Motiv: Det regionala samarbetet på olika verksamhetsområden i Östersjöområdet är i många avseenden mycket framgångsrikt speciellt i ljuset av de inblandade ländernas olika förhållande till andra organisationer som Nato och EU, samt deras mycket olika historiska erfarenheter. Att det trots detta gått att skapa olika samsamarbetsstrukturer för att hantera gemensamma intressen skulle kunna tjäna som inspirationskälla för andra regioner. CBSS borde därför ta initiativ till aktiviteter där Östersjösamarbetets olika komponenter, framgångar och problem, kunde presenteras och diskuteras.

7. Kaliningradområdet ägnas ytterligare uppmärksamhet.

Motiv: Områdets betydelse för en positiv utveckling vad rör samarbetet kring Östersjön talar för att speciella ansträngningar bör göras för att där initiera verksamheter vilka skulle kunna vara av gemensamt intresse för alla Östersjöstater.

Då utredningen inte haft tid och resurser att studera de möjligheter och problem som Kaliningradområdet innebär, bl.a. konsekvenserna av att Ryssland inte tillhör EU och kopplingen till andra ryska intressen, så föreligger inte möjligheten att ge konkreta förslag. Utredningen anser därför att en speciell multinationell studie bör initieras för att identifiera projekt, vilka skulle kunna vara av intresse att utveckla inom ramen för CBSS, i Kaliningradområdet.

7 Förslag på åtgärder

7.1 Institut för utveckling av civil säkerhet

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att det inrättas ett institut för utveckling av civil säkerhet med uppgift att forska och undervisa inom områden som kan ha bäring på civil säkerhet. Målsättningen bör vara att institutet på sikt skall kunna bli sammanhållande för likartade aktiviteter vid andra institutioner i Östersjöområdet. Det skall verka för att sammanföra såväl praktiker som forskare från olika länder och därmed bidra till att forma ett gemensamt tänkande i området civil säkerhet. Institutet bör lokaliseras till Tartu i Estland.

Överväganden

Idag förekommer en tämligen omfattande forskning inom olika områden som kan anses ha relevans för olika aspekter av civil säkerhet. Försvarshögskolan bedriver, t.ex. inom projektet CRiSMART forskning avseende krishantering. Tonvikten ligger därvid på att analysera tidigare kriser och försöka dra erfarenheter som skulle kunna vara relevanta för framtida krishantering. Detta sker bl.a. genom att understödja upprättandet av forskargrupper i andra länder t.ex. i Estland, Lettland, Litauen, Polen och Ryssland (inkl. Kaliningrad), för att på så sätt bredda erfarenhetsbasen. Forskningen vid CRiSMART bedrivs på mandat av CBSS.

Olika svenska myndigheter bedriver eller stödjer forskningsinsatser inom sina respektive sakområden i syfte att öka förmågan att möta framtida problem. Exempel på sådana insatser har redovisats ovan. Likaså genomförs omfattande utbildningsinsatser riktade mot Östersjöregionen inom t.ex. polisverksamheten, gränsskyddet, kustbevakningen och räddningstjänsten.

Utredningen har dock det klara intrycket att kopplingen mellan forskning och utbildning kan utvecklas avsevärt. Likaså anser utredningen att riskanalyser och förslag på hur olika problem skulle kunna hanteras i allt för stor utsträckning präglas av ett tämligen snävt sektortänkande.

Kunskapen i de enskilda länderna om olika faktorer som styr andra länders riskbedömningar och möjliga agerande vid olika typer av farliga händelser är också begränsad vad avser t.ex. ledningsmetoder, lagstiftning och ansvarsförhållanden m.m.

Mycket talar därför för att det bör skapas en institutionell plattform där forskare och praktiker, med olika specialiteter, från olika länder kan mötas, arbeta tillsammans, få en inblick i varandras sätt att tänka och delge sina kunskaper.

En sådan institution skulle också bidra till att forma ett gemensamt tänkande inom området civil säkerhet. Åtgärden skulle även på ett verksamt sätt minska risken för kompetensobalanser mellan olika organisationer och länder då det skulle utgöra en gemensam plattform för såväl erfarenhetsutbyte som för skapande som förmedling av ny kunskap.

Följande områden skulle kunna vara föremål för institutets verksamhet:

- Utveckla metoder för nationell och regional krishantering.
- Utvärdera och dra lärdomar av tidigare kriser.
- Genomföra hot- och riskanalyser ur ett regionalt perspektiv (t.ex. kritisk infrastruktur).
- Genomföra kurser, övningar och spel.

Då det av såväl ekonomiska, praktiska som vetenskapliga skäl inte är önskvärt att all forskning och utbildning inom detta område samlas på en plats så skulle den föreslagna institutionen inte monopolisera forskningsområdet men kunna fungera som en länk mellan andra institutioner som forskar och undervisar inom området civil säkerhet.

Mycket talar för att institutionen bör lokaliseras till Baltikum. Det skulle utgöra en klar markering att de baltiska länderna är likvärdiga partners i Östersjösamarbetet och att de därmed också gavs ökade möjligheter till att bidra till hela Östersjöregionens utveckling. Tartu i Estland bedöms vara en lämplig plats då det skulle ge goda möjligheter till samverkan med såväl ett etablerat universitet som med Baltiska försvarshögskolan, (Baltic Defence

College). Det senare bygger redan i dag sin verksamhet på internationell samverkan såväl vad avser ledning, kursdeltagare som lärarkader och sysslar dessutom med likartade problemställningar.

Detta förslag bör ses som en del av det föreslagna programområdet *kunskapsuppbyggnad och samordning*.

7.2 Gemensamt centrum för sjöinformation i Östersjöregionen

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att det upprättas ett för Östersjöregionen gemensamt centrum för utveckling och samordning av samarbete om sjöinformation i Östersjön och angränsade hav. Detta centrum bör ha internationell bemanning med representation av personal från fiskeri-, gräns-, och kustbevakningskontroll samt medverkan från brottsbekämpande myndigheter från alla berörda stater. Där bör även finnas experter på analys och effektivisering av komplexa system och processer.

Överväganden

Dagens system med direksamverkan mellan Östersjöländernas olika myndigheter engagerade i sjöverksamhet fungerar i många avseenden väl och utvecklas efterhand. Dock skulle det sannolikt bidra till stora effektivitetsvinster om personal från olika länder, med tillgång till nationell information och överblick över tillgängliga resurser från berörda myndigheter, kunde samlokaliseras. Samordnande insatser av liknande slag planeras i Medelhavet avseende gränskontroll. Den samlade lokaliseringen är av betydelse för att operativt kunna hantera oväntade lägen men bör framför allt utnyttjas för att mer långsiktigt samordna resurser och utveckla nya former att bedriva verksamheten effektivt.

Utredningen vill här särskilt peka på de ökade möjligheter att samordna planering, inhämta information och bereda underrättelser som en internationell bemanning skulle innebära. Förutom att expertis därmed omedelbart fanns gripbar med kunskaper om olika nationella förhållanden och med goda kanaler till egna nationella myndigheter så utgör varje persons eget nätverk i respektive hemland en icke oväsentlig informationskälla.

De allt mer ökande kraven på att ständigt följa kända eller misstänkta transporter av farligt gods och misstänkta fall av smuggling av olika slag etc. skulle underlättas genom att information från andra källor, förutom de traditionella, skulle kunna integreras i sjöövervakningsverksamheten.

Införandet av AIS (Automatic Identification System) i Östersjön från den 1 juli 2005 utgör ett stort steg framåt för möjligheterna att följa upp enskilda fartygs förflyttning.

Detta system, tillsammans med information från andra under rättelsekällor, skulle bidra till en avsevärt förbättrad sjösäkerhet såväl som till att ge ökade möjligheter att bekämpa olika typer av brottslighet kopplad till sjöfarten i Östersjön.

Utredningen vill framhålla att det centrum för sjöinformation som föreslås inte innebär upprättandet av en ledningscentral för operativ ledning av de olika ländernas resurser för sjöövervakning eller för ingripande till havs. Det kommer med stor sannolikhet att förbli ett nationellt ansvar för lång tid framöver.

Vid det centrum som föreslås kommer det att skapas en överblick över sjöverksamheten i regionen och tillgängliga resurser för olika övervaknings-, kontroll- och tillsynsändamål, brottsbekämpning, isbrytning, m.m. Denna överblick kommer att ge en god utgångspunkt för att analysera effektiviteten i de säkerhetsfrämjande insatser som görs och att utveckla formerna för det samlade säkerhetsarbetet.

En väsentlig uppgift för det centrum för sjöinformation som föreslås bör därför vara att lämna förslag till hur samarbetet om en i alla avseenden säker verksamhet till sjöss bör utvecklas för framtiden. Hänsyn bör därvid tas till såväl brister under rådande förhållanden som förväntad utveckling av sjöverksamhetens karaktär, framtida hot och nya möjligheter.

Denna uppgift är långsiktig till sin karaktär. Utredningen bedömer att en nära kontakt med den operativa verksamheten och den breda representationen från olika intressenter är mycket värdefull för att förstå problem och finna praktiskt användbara lösningar. För att utvecklingsarbetet skall kunna bedrivas väl är det angeläget att det stötts av specialister inom operations- och systemanalys. Det bör också finnas nära kontakter med relevant forskning bl.a. vid de institut som utredningen föreslår i Tartu (avsnitt 7.1) och Riga (avsnitt 7.4) samt det program som föreslås för att utveckla ny teknik som kan bidra till säkra samhällen i Östersjöregionen (avsnitt 7.3).

Förutom de rent objektiva faktorerna som möjlighet till överblick och samordning, tillgång till fler informationskällor och expertkunskap avseende andra länders kapaciteter så bör även den mycket stora fördelen av dagligt umgänge, arbetsgemenskap, med kollegor från andra myndigheter och länder vägas in som en viktig effektivitetshöjande faktor. Den ständiga kunskapsöverföringen och de informella kontakter som skulle ske i en sådan miljö skulle mycket sannolikt leda till både ett smidigare informationsutbyte och bättre utnyttjande av regionens samlade resurser. Redan de informella kontakterna kan förväntas leda till att de olika länderna efterhand utvecklar metoder som skapar en ökad interoperabilitet, såväl vad avser metoder som teknik.

Lokaliseringen av det centrum som föreslås bör främst styras av hur mycket av dess informationsbehov som är beroende av värdsstatens informationskällor och befintlig infrastruktur för att kunna hantera den. Om möjligt bör också centrumet knytas till en redan befintlig organisation, med likartade uppgifter, för att därmed kunna tillgodogöra sig redan existerande kunskap och för att snabbt kunna komma igång.

Detta förslag bör ses som en del av det föreslagna programområdet *kunskapsuppbyggnad och samordning*.

7.3 Teknikprogram för säkerhet i Östersjöregionen

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att ett gemensamt program tillskapas mellan Östersjöstaterna för att utveckla ny teknik som kan bidra till säkra samhällen inom regionen. Arbetet bör inledas med att i samverkan mellan myndigheter, forskare och industri inventera behov och möjligheter samt lämna förslag till prioriterade insatser. Efter ställningstaganden av deltagande länder bör sedan mångnationella projekt inom forskning och teknikutveckling genomföras inom utvalda områden för att kunna begränsa risker för samhällets normala funktion och förbättra möjligheterna att ingripa om denna funktion trots allt hotas. Programmet skulle kunna vara en regional tillämpning av EU:s program för teknikutveckling avseende civil säkerhet. Därmed skulle även icke EU-medlemmar kunna ingå.

Överväganden

De många och skiftande hot som finns mot samhällets normala funktion utvecklas ständigt och inkluderar ny teknik och nya sätt att utnyttja teknik inte minst på det informationstekniska området. Detsamma gäller de åtgärder som kan vidtas för att begränsa risker och hantera kriser och olyckor som uppstår. För att åtgärderna för att öka den civila säkerheten skall bli effektiva är det nödvändigt att förstå och utnyttja teknikens betydelse och möjligheter.

Att utveckla ny teknik är dock komplext och resurskrävande och knappast något som ett enskilt land kan göra. Bättre resultat och större effektivitet bör kunna uppnås genom samverkan mellan många länder. Inom EU har utvecklingen av en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik understrukit behovet av att långsiktigt trygga en industriell bas som stöd för försvar och säkerhet och att stödja utvecklingen av konkurrenskraftig teknik för detta. De idag aktuella säkerhetshoten har lagt ökad vikt vid de civila hoten och åtgärder för att trygga samhällenas normala funktion inom hela den snart utvidgade unionen. Arbete pågår med att definiera och långsiktigt utveckla ett program för forskning och teknikutveckling som skall bidra till att stärka EU-medborgarnas säkerhet. En "Group of Personalities in the field of Security Research" med ledamöter på kommissionärsnivå har tillsatts med uppgift att föreslå ett EU-forskningsprogram inriktat främst mot civil säkerhet.

Ett liknande program inom CBSS bör kunna ge ökad tyngd åt forskning och teknikutveckling inom området. Östersjöstaterna har kommit förhållandevis långt i att hantera frågor om civil säkerhet. De har gemensamma säkerhetsproblem av regional natur och dessutom i flera länder en för frågeställningarna lämpad och kvalificerad industri. Allt talar för ett regionalt samarbete också om forskning och teknikutveckling. Samverkan med EU bör ge synergieffekter samtidigt som CBSS-ramen ger möjligheter att inkludera också de länder som inte är medlemmar i EU, inte minst Ryssland.

Utredningen har med sina begränsade resurser inte kunnat närmare penetrera vad ett program för säkerhetsforskning inom CBSS bör omfatta. Förslaget är därför i första hand att starta en verksamhet för att identifiera behov, tänkbara forskningsområden och aktörer i ett samarbete och demonstrera vad ett forskningsprogram skulle kunna omfatta och ge för bidrag till säkerheten. Sverige bör med sin väl etablerade forskning inom totalförsvaret och sin kva-

lificerade industri kunna åta sig en ledande roll i en sådan inledande verksamhet. Samverkan bör tidigt etableras med de aktiviteter av liknande slag som håller på att utvecklas inom EU.

Bland frågeställningar som bör övervägas i sammanhanget vill utredningen peka på följande:

- Kan existerande system för havs- och luftövervakning samt eventuellt också för markövervakning, gränsskydd, skogsbränder, översvämningar m.m. göras effektivare genom hopknytning i ett nätverk? Bör den samlade säkerhetsstrukturen göras nätverksbaserad? Kan därvid även de militära systemen och rymdbaserade system integreras?
- Hur kan interoperabiliteten, dvs. möjligheterna att samverka i gemensamma operationer, förbättras mellan myndigheter och system i olika länder?
- Kan ny teknik tas i anspråk för att utveckla känsligare och mer effektiva sensorer i säkerhetssystemens många övervaknings-, kontroll-, regel- och styrfunktioner?
- Hur kan skyddet förbättras mot hot från terroristinsatser eller allvarliga utsläpp som omfattar skadliga biologiska, kemiska eller nukleära substanser?

Detta förslag bör ses som en start på det föreslagna programområdet *utveckling av teknik och metoder*.

7.4 Skydd och utveckling av rättsstaten

Utredningens förslag: Utredningen föreslår inrättandet av institution för skydd och utveckling av rättsstaten som genom forskning och utbildning kan bidra till en fördjupad kunskap avseende transnationell brottslighet och korruption i Östersjöområdet. Institutionen bör samlokaliseras med Rättshögskolan i Riga.

Överväganden

Korruptionen och den grövre gränsöverskridande brottsligheten utgör redan idag allvarliga hot mot rättsstaten och demokratin i Östersjöområdet. På sikt blir sannolikt dessa hot ännu värre. Idag

är det praktiska samarbetet omfattande mellan polis- tull- kust- och gränsbevakningsmyndigheter, i bl.a. "Aktionsgruppen mot organiserad brottslighet", men även bilateralt och genom sambandsmän. Denna verksamhet bör kompletteras genom forskning, utbildning och erfarenhetsutbyte i ett forum, där teoretiker och praktiker från olika länder och med olika bakgrund kan mötas. Där skulle beprövad metodik testas och kunna utvecklas ytterligare så att kunskap samlas och sprids för att komma rättssamhällena till godo. En lämplig plattform för verksamheten skulle kunna skapas i anslutning till Rättshögskolan i Riga (Riga Graduate School of Law).

Organiserad brottslighet kan omfatta mycket, men vissa ämnesområden är särskilt intressanta, t.ex. penningtvätt och ekonomisk brottslighet. Här kan man dra nytta av att det också finns en handelshögskola i huset. Frågor rörande gränser och migration är också av intresse.

Centret bör vända sig inte enbart till intresserade inom CBSS utan även till intresserade i Vitryssland och Ukraina. Centrets verksamhet bedöms också kunna utgöra ett värdefullt stöd för "The Task Force on Organized Crime" som redan verkar inom ramen för CBSS.

Länkar till EU och Europarådet bör skapas, liksom till OECD. Utbyte bör kunna ske med andra liknande inrättningar i Europa, t.ex. Stabilitetspaktens SPOC och SPAI, på Balkan, (organiserad brottslighet respektive korruption), men även t.ex. det svenska Institutet mot mutor.

Förslaget rimmar även väl med det nyligen lanserade amerikanska initiativet om fördjupat partnerskap med Nordeuropa, e-PINE. Både säkerhet i vid bemärkelse inklusive terrorismbekämpning och "sunda samhällen" (healthy societies) som kampen mot korruption står där högt på dagordningen.

Detta förslag bör ses som en del av det föreslagna programområdet *kunskapsuppbyggnad och samordning*.

7.5 Förstärkning av CBSS sekretariat

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att CBSS sekretariat förstärks för att därmed skapa förutsättningar för en kontinuerlig uppföljning av området civil säkerhet.

Överväganden

En allt mer breddad hotbild och därmed ökad sårbarhet inom många samhällssektorer kräver såväl bättre överblick av hoten som ett bättre utnyttjande av samhällets samlade resurser för att möta hoten.

En förutsättning för att detta skall vara möjligt är att information om pågående verksamhet för att öka samhällets motståndskraft finns tillgänglig. Risken är annars överhängande att det sker dubbelarbete genom att flera aktörer var för sig försöker möta samma problem eller, vilket är värre, någon avstår från att vidta åtgärder i tron att någon annan redan gör det.

Även företag vilkas produkter skulle kunna bidra till förbättrad civil säkerhet, ur någon aspekt, har ett behov av att enkelt kunna finna de projekt eller myndigheter som skulle kunna vara intresserade av produkten.

I båda fallen krävs lätt tillgänglig information om vad olika regeringar, myndigheter, regioner eller lokala organ bedriver för typ av verksamhet som har bäring på civil säkerhet. Detta finns inte idag.

Den överblick som tidigare normalt fanns på regeringsnivå, dvs. i olika fackministerier i form av aggregerad myndighetsinformation, tenderar också att bli allt mindre genom att olika, gränsöverskridande, regionala samverkansformer växer sig allt starkare.

Utredningen föreslår därför att det inom ramen för CBSS sekretariat tillskapas ett nätverksbaserat datasystem för informationshantering med uppgifter om aktuella transnationella projekt, avtal, utredningar, forskning och utbildning m.m. av relevans för civil säkerhet. För att detta skall vara möjligt bedöms CBSS sekretariat behöva förstärkas med i storleksordningen två personer vilka på heltid ägnar sig åt datainsamling, bearbetning samt utåtriktad informationsverksamhet.

Detta förslag bör ses som en del av det föreslagna programområdet *kunskapsuppbyggnad och samordning*.

7.6 Målinriktat kunskapsutbyte

Utredningens förslag: Utredningen förslår att CBSS ges uppgiften att initiera kunskapsutbyte mellan andra regioner där dagens samarbete avseende civil säkerhet i Östersjöregionen skulle kunna tjäna som inspirationskälla. Härvid skulle den ovan föreslagna förstärkningen av CBSS sekretariat kunna utgöra en resurs.

Överväganden

Även om det finns ytterligare stora utvecklingsmöjligheter inom ramen för CBSS verksamhet så har också mycket åstadkommit. Utredningen föreslår därför att det sker en systematisk dokumentation av resultatet av CBSS arbetssätt, initiativ och aktiviteter med syfte att kunna överföra vunna erfarenheter till andra regioner.

Initialt syns Svarta havet och Kaspiska havet kunna utgöra områden där CBSS erfarenheter skulle kunna komma strandstaterna tillgodo. Många av de utmaningar som CBSS har haft att hantera i Östersjöområdet finns även där.

Strandstaterna representerar såväl Nato-medlemmar som icke-medlemmar, vissa är tidigare delar av Sovjetunionen, flera har kärnkraftverk, sjötrafiken är omfattande, den gemensamma kris-hanteringsförmågan är svagt utvecklad m.m. Allt detta är problem för vilka CBSS har bidragit till att skapa lösningar.

Utredningen ser också möjligheter att denna kunskapsöverföring skulle kunna riktas mot icke europeiska regioner som t.ex. staterna kring Victoriasjön. Förslaget innebär också ett led i att systematisera inom ramen för CBSS vunna erfarenheter.

Detta skulle kunna ske genom anordnandet av konferenser och seminarier om att utveckla modeller för samverkan, i CBSS regi, där representanter för olika länders regeringar och myndigheter i regionen gavs tillfälle att möta sina motsvarigheter från Östersjöområdet.

Detta förslag bör ses som en del av det föreslagna programområdet *kunskapsuppbyggnad och samordning*.

7.7 Kaliningrad

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att det genomförs en kompletterande, multinationell, studie avseende möjligheterna att utveckla verksamheter i Kaliningrad vilka skulle kunna vara till gagn för Östersjöområdet i sin helhet.

Överväganden

Rysslands betydelsefulla roll i Östersjösamarbetet bör understrykas genom att viktiga verksamheter utvecklas även på ryskt territorium, det speciellt i ljuset av att alla övriga strandägare vid Östersjön kommer vara medlemmar i EU fr.o.m. mitten av år 2004. Genom att förlägga verksamheter av gemensamt intresse till Kaliningrad skulle samarbetet mellan EU och Ryssland kunna förstärkas samtidigt som det vore en klar markering att Östersjöområdet är ett gemensamt ansvar för alla i regionen, oberoende av bindningar i övrigt.

Genom att det redan förekommer ett visst försvarsmiljösamarbete kopplat till Kaliningradområdet bör det undersökas i vad mån det skulle kunna vara en verksamhet som kan utvecklas. Detta är speciellt intressant eftersom vissa av problemen, t.ex. sanering av förorenad mark, är gemensamma för flera stater kring Östersjön. Förutom miljösamarbete förekommer forskningsarbete kring krishanteringsfrågor, med Kaliningrad State University.

EU-utvidgningen och därmed Kaliningradregionens situation som en enklav omsluten av EU-stater talar för att kunskap om och samarbete med unionen kan vara ett område av intresse.

Ställningstaganden avseende vilken typ av verksamhet som bör utvecklas kräver dock djupare analyser än de som varit möjliga att genomföra inom ramen för denna utredning. Frågan måste därför studeras i detalj innan konkreta förslag kan formuleras. Framförallt måste förutsättningarna för att bedriva olika typer av verksamhet i Kaliningradområdet undersökas.

Detta förslag bör ses som en del av det föreslagna programområdet *kunskapsuppbyggnad och samordning*.

8 Ekonomiska överväganden

8.1 Endast översiktliga uppskattningar

Det är av många skäl svårt att göra några närmare kostnadsberäkningar av de förslag som utredningen lämnar.

Förslagen är närmast av idékaraktär. Det har inte varit möjligt att konkretisera dem i organisatoriska termer eller i anspråk på lokaler, utrustning etc. Det hade heller knappast varit lämpligt att lämna alltför konkretiserade förslag med hänsyn till att de är tänkta att realiseras genom ett efterhand utvecklat samarbete mellan medlemmarna i Östersjöstaternas råd.

Kostnaderna för att realisera förslagen måste rimligen på något sätt fördelas mellan de parter som deltar. Östersjöstaternas råd har inga egna fonder för finansiering utan det måste bli fråga om att medlemmarna efter förhandlingar gör olika åtaganden att t.ex. ställa personal eller lokaler till förfogande eller att direkt bidra ekonomiskt. Kostnaderna kan variera avsevärt beroende på kostnadsläget i respektive land och den ambitionsnivå inblandade parter kan enas om. Det ska inte uteslutas att det i många fall går att nå en delfinansiering genom EU.

I det följande redovisas översiktliga och schablonmässiga beräkningar av de olika förslagens årliga kostnader. Den schablon som använts innebär att en internationell tjänsteman beräknas kosta 100 000 euro per år. Vidare diskuteras något om tänkbara finansieringsvägar, internationellt och för svensk del.

8.2 Förslagets ungefärliga kostnader

8.2.1 Institut för utveckling av civil säkerhet

Ett institut av detta slag bör inte understiga en viss minsta kritisk storlek som behövs för att kunna bedriva vital forskning och samtidigt ha representation från ett antal av medlemmarna i Östersjö-

staternas råd. Verksamheten skulle kunna bedrivas med en kader av några tämligen fasta forskare och ett antal gästforskare som arbetar vid institutet för en mer begränsad period. Vid varje tidpunkt bör antalet verksamma forskare vid institutet vara minst ca 10. Kostnaderna för detta uppskattas till ca 1 miljon euro per år.

Lokaler och utrustning och viss basservice kommer också att behövas, kanske 200 m², datorer, fax, telefon, lokalvård etc. Kostnaderna för detta uppskattas till ca 100 000 euro per år.

Den samlade kostnaden för institutet bör alltså uppgå till minst storleksordningen 1 miljon euro per år. Efterhand som verksamheten byggs upp kan institutet, om det blir lyckosamt, behöva expandera med motsvarande ökning av kostnaderna som följd.

8.2.2 Gemensamt centrum för sjöinformation i Östersjöregionen

Detta förslag kräver en bemanning med representanter från helst alla länder med kust i Östersjön dvs. minst 9 personer. För att kunna ha någon form av beredskap och tillgång till särskild analytisk kompetens torde den totala personalstyrkan behöva uppgå till minst 20 personer. Kostnader för detta uppskattas till ca 2 miljoner euro per år.

Även om det centrum som föreslås inte skall ha egen övervakande utrustning utan främst planera, samordna och utveckla verksamheten torde det erfordras en hel del teknisk utrustning för att detta skall kunna ske. Kostnaderna kan sannolikt begränsas om man genom samlokalisering kan utnyttja viss utrustning och kommunikationslänkar vid en nationell befintlig övervakningscentral. Trots detta torde lokaler, utrustning och service betinga en kostnad av minst ca 500 000 euro per år.

Sammanlagt uppskattas kostnaderna för ett centrum för sjöinformation till minst storleksordningen 2,5 miljoner euro per år.

8.2.3 Teknikprogram för säkerhet i Östersjöregionen

Kostnaderna för detta program kan inledningsvis vara relativt begränsade. Vad som krävs är ett sekretariat för att driva arbetet och insatser från en ganska bred krets av referenspersoner från myndigheter, forskningsorgan och industri. De senare kan för-

väntas delta av eget intresse och finansieras av respektive organ. För sekretariat och ett antal konferenser kan det erfordras ca 1 miljon euro per år.

För de forsknings- och teknikutvecklingsinsatser som genom programmet faktiskt kommer till stånd kommer kostnaderna att bli av en annan storleksordning, i allmänhet högre ju närmre faktisk produktutveckling som olika projekt når. Då finns å andra sidan i regel kommersiella intressen som kan vara beredda att svara för erforderliga investeringar.

Det program av liknande slag som Europeiska kommissionen sannolikt kommer att tillskapa kommer att kunna vara en källa för delfinansiering av projekt av intresse också för Kommissionen.

8.2.4 Skydd och utveckling av rättsstaten

Kostnaderna för detta förslag bedöms likvärdiga med förslaget om ett institut för civil säkerhet. De totala kostnaderna bedöms alltså bli minst i storleksordningen 1 miljon euro per år.

8.2.5 Förstärkning av CBSS sekretariat

Personalkostnaden för detta förslag uppskattas till ca 200 000 euro per år. Till detta kommer lokalkostnader och kostnader för att tillhandahålla informationen i nätverket. Det är rimligt att alla brukare av informationsnätverket också tillhandahåller information om sin egen verksamhet. Gemensamt kommer det dock att behövas satsningar på ett system för att hantera informationsutbytet på ett effektivt sätt. Uppbyggnad av ett lämpligt informationssystem bedöms kräva en insats av informationsteknisk expertis och uppskattas till ca 200 000 euro per år.

Totalt uppskattas kostnaden för förstärkning av CBSS sekretariat till storleksordningen 400 000 euro per år.

8.2.6 Målinriktat kunskapsutbyte

Detta förslag bygger på deltagande från medlemmarna i CBSS där var och en kan förväntas stå för sina egna kostnader och att CBSS sekretariat kan utgöra en resurs. Till gemensamma särkostnader

kan räknas viss konferensverksamhet. Detta uppskattas kosta storleksordningen 100 000 euro per år.

8.2.7 Kaliningrad

En utredning avseende möjligheterna att genomföra för flera Östersjöstater intressant verksamhet i Kaliningradområdet kräver en inventering av pågående verksamheter kopplade till Kaliningrad. Den måste omfatta såväl bilaterala samarbeten, sådana som stöds av EU eller andra organisationer och ryska nationella aktiviteter, vilka skulle kunna utvecklas till att bli projekt inom ramen för ett fördjupat Östersjösamarbete.

Grundat på erfarenhet av arbetet med denna utredning bedöms det ta ca 18 månader att utarbeta förslag avseende lämpliga verksamheter vilka skulle kunna lokaliseras till Kaliningradområdet.

Kostnaderna för själva utredningsarbetet bedöms vara ca 400 kkr, lönekostnader oräknade. Arbetsinsatsen bedöms till 1,5 manår fördelat på två personer.

8.3 Finansieringsmöjligheter

8.3.1 Finansiering från EU

De förslag som utredningen lämnar bedöms i flera fall kunna få delfinansiering från EU. Det handlar då om att efter ansökan kunna få bidrag från EU:s fonder för interregionalt samarbete (jfr. avsnitt 4.2.11) eller från berörda områden inom Kommissionens verksamhet såsom forskning, teknik och innovation, miljö, rättsliga och inrikes frågor eller transporter.

8.3.2 Svenska anslag

De områden inom statlig verksamhet och statsbudgeten som skulle kunna utnyttjas för finansiering av svenska bidrag till ökad civil säkerhet i Östersjöregionen bedöms främst vara samarbetet med Central- och Östeuropa inom budgetens utgiftsområde 7 Internationellt bistånd. De säkerhetsfrämjande insatser som tidigare genomförts har haft en inte obetydlig militär komponent som syftat till att bidra till att på demokratisk bas bygga upp en grund-

läggande militär förmåga. Det kan med hänsyn till att detta nu pågått ett tiotal år, att den säkerhetspolitiska situationen i regionen förändrats och att säkerhetshoten förändrat karaktär vara motiverat att göra en omavvägning av insatserna mot större tyngd på civil säkerhet. För detta talar också att insatsnivån från svensk sida behöver vara tillräcklig för att skapa trovärdighet kring svenska initiativ avseende civil säkerhet i CBSS.

Ett ökat samarbete om civil säkerhet i Östersjöregionen kan komma att underlätta verksamheten för svenska myndigheter med ansvar inom området. Det bör därför i vissa fall vara möjligt för dessa myndigheter att inom ramen för sina ordinarie uppgifter och anslag bidra till internationellt samarbete för att stärka den civila säkerheten i regionen. Detta underlättas i den mån som uppgifter inom internationellt samarbete finns inskrivna i instruktioner eller regleringsbrev. Berörda myndigheter bedöms främst vara Rikspolisstyrelsen, Krisberedskapsmyndigheten, Kustbevakningen, Statens räddningsverk och Tullverket. Luftfartsverket och Sjöfartsverket är affärsverk och saknar anslagsmedel för ändamålet men skulle kunna tillföras sådana. Totalförsvarets forskningsinstitut och Försvarshögskolan/CRiSMART bedriver forskning inom området på uppdragsbasis och saknar därför egna medel men kan erbjuda en samverkanskanal på forskningsområdet.

Kommittédirektiv



**Utveckling av området civil säkerhet inom
Östersjöstaternas råd**

**Dir.
2002:57**

Beslut vid regeringssammanträde den 18 april 2002.

Sammanfattning av uppdraget

Utredaren skall lämna förslag på hur samarbetsområdet civil säkerhet inom Östersjöstaternas råd (CBSS) kan vidareutvecklas. Utredaren skall vidare överväga möjligheterna att utvidga samarbetsområdet civil säkerhet till att omfatta ytterligare områden än de nu tre beslutade programområdena räddningstjänst, katastrof- och krishantering samt övervakning. Utredaren skall redovisa ett utvecklingsprogram för området civil säkerhet för de närmaste tre åren.

Bakgrund

Stärkandet av samarbetet och säkerheten i Östersjöregionen är en central del av vår säkerhetspolitik. Ett viktigt medel för detta är främjandet av en demokratisk utveckling och etablering av väl förankrade och fungerande civila strukturer. Rådgivning och kunskapsöverföring är grundläggande för förmågan att bl.a. utbilda civila befattningshavare inom försvarssektorn. Det är också viktigt att Sverige, när så är möjligt, bidrar till att uppmuntra gränsöverskridande samarbete mellan regionens länder. Detta gäller särskilt mellan Estland, Lettland, Litauen och Ryssland. Ett viktigt forum för ett sådant samarbete är Östersjöstaternas råd – The Council of the Baltic Sea States (CBSS). CBSS har följande medlemmar: Danmark, Estland, Finland, Island, Lettland, Litauen, Norge, Polen, Ryssland, Sverige, Tyskland och Europeiska kommissionen.

Olika former av samarbete med Ryssland har ett betydande svenskt nationellt säkerhetspolitiskt värde. Det är i Sveriges långsiktiga intresse att Ryssland är engagerat i ett konstruktivt och praktiskt samarbete på olika områden. I den bilaterala relationen mellan Ryssland och Sverige är det förtroendeskapande elementet en viktig del. Det är vidare angeläget att Sverige uppmuntrar ett ryskt deltagande i aktiviteter inom ramen för Partnerskap för fred (PFF).

Det samarbetsområde inom CBSS som berör civil säkerhet och beredskap benämns "civil säkerhet" – civil security. Samordningen av samarbetet inom detta område har tidigare i hög grad åvilat Sverige, men för närvarande har Polen samordningsansvaret. Från svensk sida har eftersträvat att integrera arbetet inom ramen för CBSS reguljära verksamhet. I början av 2000 beslöt CBSS att det fortsatta arbetet inom civil säkerhet skulle bedrivas under tre programområden nämligen räddningstjänst (search and rescue), katastrof- och krishantering (disaster and crisis management) samt övervakning (surveillance). CBSS har också identifierat ett antal huvudspår för den fortsatta inriktningen inom området civil säkerhet, nämligen forskning, räddningstjänst, övervakning, gräns- och kustbevakningssamarbete, införande av larmnummer 112 samt miljöfarligt avfall.

En utveckling i riktning mot att skapa en gemensam ram för räddningstjänsten inom CBSS har påbörjats, som också på sikt skulle kunna stärka räddningstjänstsamarbetet inom EU. Projektet benämns Euro-Baltic och syftar till att vara ett samarbetsforum för Östersjöländernas räddningstjänster. Europeiska unionens råd har tagit ett beslut om räddningstjänst, som ställer sig bakom Euro-Baltic-projektet och det nämns också i den svenska ordförandeskapsrapporten till Europeiska rådet om Nordliga dimensionen.

Behovet av en särskild utredning

Ett antal huvudspår för den fortsatta inriktningen inom området civil säkerhet har tidigare identifierats. Dessa bör prövas, utvecklas och vid behov ges en förändrad inriktning. Vidare bör eventuella nya områden övervägas i ett längre perspektiv med beaktande av de tre tidigare nämnda och av CBSS beslutade programområdena.

Multilateralt och bilateralt samarbete inom Östersjöområdet bör utvecklas. Det gäller såväl Estland, Lettland och Litauen som Polen

och Tyskland. Båda de sistnämnda är stora Östersjöstater, vars engagemang i regionen är viktigt för stabilitet och säkerhet. Samarbetet med Estland, Lettland och Litauen bör utvecklas till just ett samarbete på lika villkor och termen ”stöd” till dessa länder bör enligt regeringens uppfattning successivt avvecklas.

Utveckling av bilateralt samarbete med Ryssland är ett prioriterat område och ökad ambition bör således ges denna utveckling.

Regeringens bedömning är att området civil säkerhet inom CBSS bör utvecklas vidare och bli än mer konkret.

Uppdraget

Utredaren skall lämna förslag på hur området civil säkerhet inom Östersjöstaternas råd (CBSS) kan vidareutvecklas. Arbetet skall grundas på hittills genomförd verksamhet och skall inriktas mot att konkretisera tidigare identifierade områden. Detta innebär bl.a. att utredaren skall föreslå konkreta åtgärder i vidareutvecklande syfte inom respektive område. Utredaren skall vidare överväga möjligheterna att utvidga samarbetsområdet civil säkerhet till att omfatta ytterligare områden än de nu tre beslutade programområdena räddningstjänst, katastrof- och krishantering samt övervakning. Utredaren skall redovisa ett utvecklingsprogram för området civil säkerhet för de närmaste tre åren.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2003. En rapportering av arbetsläget skall göras den 1 april 2003.

(Försvarsdepartementet)