

Krishantering i Regeringskansliet

**Rapport från utredaren Christina Salomonson om
inrättandet av en nationell krishanteringsfunktion i
Regeringskansliet**



Innehåll

Förord	1
Sammanfattning.....	3
Summary	5
Författningsförslag	7
1 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	7
2 Förslag till förordning om ändring förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.....	9
1 Utredarens uppdrag.....	13
1.1 Förutsättningar för arbetet.....	13
1.2 Utredarens arbete.....	14
2 Utredarens utgångspunkter	17
3 Utredarens förslag – Utveckling av Regeringskansliets krishanteringsförmåga	23
3.1 Inledning.....	23

3.2	Statsrådsberedningen och ett kansli för krishanteringsfrågor i Regeringskansliet	24
3.2.1	Statsrådsberedningens roll och ansvar för krishantering	24
3.2.2	Chefstjänsteman för krishantering	28
3.2.3	Kansliet för krishantering	31
3.3	Grupp för strategisk samordning vid krishantering	45
3.4	Departementens krishanteringsförmåga	47
3.5	Samverkan med myndigheter och andra aktörer	52
3.6	Kriskoordineringscenter	55
4	Behov av och förslag till författningsändringar	59
4.1	Förhållandet till regeringsformen m.m.	59
4.2	Frågor om sekretess vid krishantering	61
4.2.1	Bakgrund och utgångspunkter	61
4.2.2	Vad är en allmän handling?	62
4.2.3	Vissa befintliga bestämmelser om sekretess	63
4.2.4	Bestämmelser om tystnadsplikt och meddelarfrihet	71
4.2.5	Behovet av en kompletterad sekretessbestämmelse på krishanteringsområdet	73
4.3	Ändringar i Regeringskansliets styrdokument	79
5	Författningskommentarer	81
5.1	Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)	81
5.2	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet	81

6	Konsekvenser av förslagen	85
6.1	Organisatoriska konsekvenser av förslagen	85
6.2	Ekonomiska konsekvenser av förslagen	86
Bilaga 1	Utredarens uppdrag	89
Bilaga 2	Krishantering och krishanteringsfunktioner – en forskningsöversikt	93

Förord

Statsminister Reinfeldt beslutade den 11 januari 2007 på Regeringskansliets vägnar att ge generaldirektör Christina Salomonson i uppdrag att utreda inrättandet av en nationell krishanteringsfunktion i Regeringskansliet. Kansliråden Annika Brändström och Per de la Gardie samt ämnessakkunnig Karin Börjesson har tjänstgjort som sekreterare. Ämnesrådet Maria Diamant har lämnat bistånd i rättsliga frågor. Thomas Eneström från Totalförsvarets Forskningsinstitut har lämnat expertstöd. Genom denna rapport är uppdraget slutfört.

Stockholm i oktober 2007

Christina Salomonson

Annika Brändström Per de la Gardie Karin Börjesson

Sammanfattning

Att Regeringskansliet fungerar väl är en förutsättning för att regeringen ska kunna utföra sina uppgifter vid kriser. För att kunna förbereda och genomföra krishanteringsåtgärder behövs en effektiv och professionell organisation med befogenheter som går över departementsgränserna.

Regeringskansliets krishanteringsförmåga bör bygga på ett samspel mellan Statsrådsberedningen och departementen. Statsrådsberedningen bör ha ett tydligt, samlat och departementsövergripande ansvar för krishanteringsfrågor. Därtill har varje departement ett eget ansvar för krishanteringsåtgärder inom sitt verksamhetsområde.

En chefstjänsteman för krishantering samt ett kansli för krishantering bör inrättas i Statsrådsberedningen med ansvar för att utveckla, samordna och följa upp Regeringskansliets krishanteringsarbete. Kansliet föreslås verka inom tre områden; omvärldsbevakning och lägesbild, krishantering samt analys. Under normala förhållanden ska kansliet bedriva omvärldsbevakning, utveckla och följa upp Regeringskansliets krishanteringsförmåga, ansvara för utbildning och övning samt ta fram analyser av hot och risker som kan drabba Sverige. Vid kriser ska kansliet larma, kunna initiera arbetet, stödja beslutsfattare i Regeringskansliet samt samordna underlag.

Vid kriser har statssekreterarna en viktig roll för att ange en gemensam strategisk inriktning för arbetet, bereda frågor av stor vikt snabbare än normalt samt avgöra eventuella oenigheter mellan departementen. En grupp för strategisk samordning, bestående av statssekreterarna (kabinettssekreteraren) från de mest berörda departementen, bör vid kriser svara för dessa uppgifter.

Den sakkunskap som finns vid departementen är nödvändig för att kunna hantera kriser. Vid varje departement ska det därför finnas en utarbetad krishanteringsplan och förberedda arbetsformer för krishantering som gör att departementen snabbt kan delta i krishanteringsarbetet. Detta förutsätter att det finns en utsedd och övad krisledningsgrupp samt en hög tillgänglighet vid departementen.

Regeringskansliet måste bättre kunna samverka med myndigheter, kommuner och övriga aktörer som självständigt beslutar om och genomför åtgärder. Det är viktigt att regeringen, berörda myndigheter och aktörer kan mötas för överläggningar och ömsesidig orientering under normala förhållanden och vid kriser. Därför föreslås ett krishanteringsråd inrättas som leds av chefstjänstemannen.

För att på ett effektivt sätt kunna samordna arbetet under en kris behövs lokaler och teknik som kan uppfylla kraven på tillgänglighet, säkerhet, arbetsmiljö och tekniska stödsystem. Utredaren föreslår därför att ett kriskoordineringscenter byggs upp inom Regeringskansliet.

Vidare föreslås ändringar i sekretesslagen och i Regeringskansliets instruktion. Förslagen i sin helhet innebär, enligt utredaren, att Regeringskansliet ges bättre förutsättningar för att i framtiden kunna stödja regeringen i dess hantering av kriser.

Summary

On January 11, 2007, the Swedish government commissioned Coast Guard Director-General Christina Salomonson to study and propose the establishment of a Crisis Management Center within the Government Offices.

The report concludes that crisis management in the Government Offices should be based upon a cross-sector joint approach and be coordinated by the Prime Minister's office. Planning and preparing for crises requires an efficient and professional organization as well as an executive leadership that cuts across sectors and the responsibility of each individual ministry. Director-General Salomonson therefore proposes that a position of Director-General for Crisis Management be established within the Prime Minister's office to oversee and ensure crisis management coordination and planning.

The Office of the Director-General for Crisis Management will support the daily work of the Director-General. The office will enhance awareness, assemble and coordinate information and analyses, initiate inter-ministerial coordination and support decision-making during crises. Specifically, the office should identify and advise on relevant measures both within the Government Offices and in the interplay between ministries and authorities.

During crises, the State Secretaries of the ministries involved play a key role in shaping the strategic direction of crisis management, and ensure coordinated measures and communication from the Government Offices. The office of the Director-General for Crisis Management will support the work of the strategic group.

An advisory committee consisting of senior representatives from agencies with key tasks in coping with crises will be appointed by the government. The committee should share information and ensure coordination between the government and the involved agencies during crises.

In normal situations the office will perform tasks to identify and bench-mark crisis management capabilities and make sure that all ministries have a crisis management plan and capacity. The office will also provide advice on potential risks and threats to societal security, as well as plan and execute exercises and training activities. Furthermore, the office will be the point of contact for cooperation with similar offices or functions in other countries as well as within the joint EU crisis management structures.

A Government Offices Crisis Coordination Center will be established with relevant technological support to be activated and used by the government during crises.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 8 § sekretesslagen (1980:100)¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap. 8 §²

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till myndighets verksamhet som består i risk- och sårbarhetsanalyser avseende fredstida krissituationer eller planering och förberedelser för hantering av sådana situationer, om det kan antas att det allmännas möjligheter att förebygga och hantera fredstida kriser motverkas om uppgiften

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till myndighets verksamhet avseende fredstida krissituationer som består i
1. risk- och sårbarhetsanalyser,
2. planering och förberedelser, eller
3. hantering av sådana situationer, om det kan antas att det allmännas möjligheter att

¹ Lagen omtryckt 1992:1474.

² Senaste lydelse 2004:999.

röjs.

förebygga och hantera fredstida
kriser motverkas om uppgiften
röjs.

Denna lag träder i kraft den...

2 Förslag till förordning om ändring förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet

Regeringen föreskriver, ifråga om förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet³,

dels att 9 §, 11 a §, 34 §, 38 § och rubriken närmast före 11 a § ska ha följande lydelse,

dels att det i förordningen ska införas tre nya paragrafer, 11 b, 11 c och 11 d §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §⁴

Chefstjänstemän i departementen är statssekreterarna, kabinetssekreteraren, expeditionscheferna och rättscheferna.

Chefstjänstemän i Statsrådsberedningen är statssekreterarna, förvaltningschefen, rättschefen, chefen för kansliet för samordning av EU-frågor och personaldirektören.

Chefstjänstemän är också utrikesråden i Utrikesdepartementet, budgetchefen och finansråden i Finansdepartementet samt planeringschefen i Justitiedepartementet.

Chefstjänstemän i departementen är statssekreterarna, kabinetssekreteraren, expeditionscheferna och rättscheferna.

Chefstjänstemän i Statsrådsberedningen är statssekreterarna, förvaltningschefen, rättschefen, chefen för kansliet för samordning av EU-frågor, *chefstjänstemannen för krishantering och personaldirektören.*

Chefstjänstemän är också utrikesråden i Utrikesdepartementet, budgetchefen och finansråden i Finansdepartementet samt planeringschefen i Justitiedepartementet.

³ Förordningen omtryckt 2006:1427.

⁴ Senaste lydelse 2005:166.

*Enheten för beredskap och Regeringskansliets krishantering
analys*

I Statsrådsberedningen finns en enhet för beredskap och analys.

11 a §⁵

Varje departement ansvarar för den egna krishanteringsförmågan.

I varje departement ska det finnas en chefstjänsteman som under departementschefen ansvarar för att departementet har en krishanteringsplan och en krishanteringsorganisation.

11 b §

I Statsrådsberedningen finns en chefstjänsteman för krishantering. Under chefstjänstemannen finns ett kansli för krishantering.

11 c §

Chefstjänstemannen för krishantering ansvarar för utveckling, samordning och uppföljning av krishanteringen i Regeringskansliet samt nödvändiga förberedelser för detta. Chefstjänstemannen får i det syftet ge ut riktlinjer och annat material.

11 d §

För krishantering finns en grupp för strategisk samordning.

Gruppen består av statssekreterare i de departement, vars verksamhetsområden berörs av

⁵ Senaste lydelse 2006:1427.

krisen. Gruppen leds av statsministerns statssekreterare eller den statssekreterare som han eller hon utser. Med statssekreterare avses även kabinettssekreterare.

34 §⁶

Regeringen beslutar om anställning i Regeringskansliet av statssekreterare, kabinettssekreterare, förvaltningschef, expeditionschef, rättschef, chef för kansliet för samordning av EU-frågor, personaldirektör, budgetchef, finansråd, utrikesråd, inspektör, protokollchef, presschef, ambassadör, generaldirektör, departementsråd, chef för Regeringskansliets internrevision och chef för enheten för beredskap och analys. Detta gäller också anställning som generalkonsul, minister, ambassadråd och konsul, om det i anställningen ingår att vara chef för en utlandsmyndighet.

Övriga anställningar beslutas av Regeringskansliet.

Regeringen beslutar om anställning i Regeringskansliet av statssekreterare, kabinettssekreterare, förvaltningschef, expeditionschef, rättschef, chef för kansliet för samordning av EU-frågor, personaldirektör, budgetchef, finansråd, utrikesråd, inspektör, protokollchef, presschef, ambassadör, generaldirektör, departementsråd, chef för Regeringskansliets internrevision och cheftjänsteman för krishantering. Detta gäller också anställning som generalkonsul, minister, ambassadråd och konsul, om det i anställningen ingår att vara chef för en utlandsmyndighet.

Övriga anställningar beslutas av Regeringskansliet.

38 §⁷

Den som är expeditionschef, rättschef, chef för kansliet för samordning av EU-frågor,

Den som är expeditionschef, rättschef, chef för kansliet för samordning av EU-frågor,

⁶ Senaste lydelse 2006:1427.

⁷ Senaste lydelse 2006:1427.

personaldirektör, budgetchef, finansråd, utrikesråd, inspektör, protokollchef, presschef, ambassadör, departementsråd, chef för Regeringskansliets internrevision eller *chef för enheten för beredskap och analys* anställs tills vidare. Anställningen får dock begränsas till att gälla till en viss tidpunkt. Detta gäller också den som är generalkonsul, minister, ambassadråd eller konsul, om det i anställningen ingår att vara chef för en utlandsmyndighet.

Förvaltningschefen anställs för en bestämd tid.

personaldirektör, budgetchef, finansråd, utrikesråd, inspektör, protokollchef, presschef, ambassadör, departementsråd, chef för Regeringskansliets internrevision eller *chefstjänsteman för krishantering* anställs tills vidare. Anställningen får dock begränsas till att gälla till en viss tidpunkt. Detta gäller också den som är generalkonsul, minister, ambassadråd eller konsul, om det i anställningen ingår att vara chef för en utlandsmyndighet.

Förvaltningschefen anställs för en bestämd tid.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2008.

1 Utredarens uppdrag

1.1 Förutsättningar för arbetet

Statsminister Reinfeldt beslutade den 11 januari 2007 på Regeringskansliets vägnar att ge generaldirektör Salomonson i uppdrag att utreda inrättandet av en nationell krishanteringsfunktion i Regeringskansliet (FA2007/510/JA).

I bilagan till beslutet anges de närmare förutsättningarna för uppdraget. Där framgår att utredaren ska överväga och lämna förslag till den närmare utformningen av en krishanteringsfunktion i Regeringskansliet, lämna förslag till de uppgifter och roller funktionen ska ha såväl under en kris som under normala förhållanden, överväga hur den nationella krishanteringsfunktionen ska kunna fungera som en gemensam stödresurs för centrala myndigheter samt föreslå vilka myndigheter som ska vara representerade i funktionen. Utifrån de överväganden om utformning, uppgifter och roller som görs ska förslag också lämnas till hur funktionen ska bemannas. Även behovet av tekniska stödsystem, metodstöd, kompetens och uthållighet ska kartläggas.

I uppdraget ingår vidare att föreslå nödvändiga författningsändringar och analysera om gällande sekretessbestämmelser är tillräckliga för en effektiv krisberedskap och en nationell krishanteringsfunktion. En analys av förslagets

förhållande till regeringsformen ska ingå. Utredaren ska även lämna en redovisning av förslagens ekonomiska konsekvenser. Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2007. Uppdraget är i sin helhet bifogat denna rapport som *bilaga 1*.

1.2 Utredarens arbete

Utredaren har genomfört samrådsmöten med de statliga myndigheter som i första hand bedömts beröras av utredarens förslag, dvs. Statens räddningsverk, Krisberedskapsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen och Försvarsmakten.

De berörda centrala arbetstagarorganisationerna (SACO, TCO och LO) har bjudits in till informationsmöte om utredarens arbete och beretts tillfälle att lämna synpunkter. Samråd har också skett med det projekt som pågår inom Regeringskansliet om översyn av föreskrifter och andra styrdokument som omfattar frågor om Regeringskansliets säkerhet och beredskap.

Utredaren har fört diskussioner med de, utifrån utredarens förslag, mest berörda departementen inklusive Statsrådsberedningen och Förvaltningsavdelningen. Utredaren har även fått information om departementens struktur och organisation för krishantering.

Utredaren har besökt krishanteringsfunktioner i Norge, Storbritannien, Nederländerna och Spanien för att inhämta dessa länders erfarenheter vad avser krishantering på nationell nivå. Utredaren har även genom samtal med övningssektariatet från Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI, tagit del av iakttagelser och erfarenheter i Regeringskansliet från övningen SAMÖ 2007⁸. Erfarenheter från tidigare krishanteringsövningar i Regeringskansliet under åren 2003 till 2007 har också inhämtats.

⁸ Samtal med Douglas Derans, Johan Norberg och Karl Wesslau, den 16 augusti 2007.

Utredaren har från Crismart vid Försvarshögskolan beställt och tagit del av expertrapporterna Krishantering och krishanteringsfunktioner – En forskningsöversikt samt Krisbeslutsfattande i Regeringskansliet – en kartläggning av kritiska beslutssituationer i sammanfattning. Utredaren har även fått expertstöd av Thomas Eneström från Totalförsvarets forskningsinstitut (avdelningen för Försvarsanalys) avseende internationella frågor och EU-frågor.

2 Utredarens utgångspunkter

Flera utredningar har tidigare identifierat brister i regeringens och Regeringskansliets förmåga att hantera kriser och har lämnat förslag till åtgärder på nationell nivå.⁹ Som ett ingångsvärde för arbetet har utredaren tagit del av dessa utredningar samt fört diskussioner med berörda myndigheter och departementsföreträdare. Utredaren har även tagit del av Regeringskansliets övningserfarenheter, genomfört utlandsbesök, samt låtit ta fram expertrapporter.¹⁰ Utredaren redogör nedan för de utgångspunkter som ligger till grund för de förslag som senare presenteras i rapporten.

Enligt utredarens mening har regeringen två övergripande uppgifter vid händelser som kan föranleda krishantering. Den första uppgiften är att säkerställa en effektiv krishantering. Uppgiften följer av att regeringen styr riket och är högsta ansvariga auktoritet på nationell nivå. Vid kriser kan detta bl.a. ske genom regeringsbeslut som anger inriktning för åtgärder

⁹ Se t.ex. Sverige och tsunamin – granskning och förslag (SOU 2005:104), Säkerhet i en ny tid (SOU 2001:41) och Lära av Estonia, Den andra delrapporten och slutredovisning (SOU 1999:48).

¹⁰ Erfarenheter från Regeringskansliets krishanteringsövningar åren 2003 till 2007. Besök har genomförts i Norge, Nederländerna, Storbritannien och Spanien. Crismart vid Försvarshögskolan har tagit fram två expertrapporter, varav en, Krishantering och krishanteringsfunktioner – En forskningsöversikt, återfinns som *bilaga 2* till denna rapport. Rapporten Krisbeslutsfattande i Regeringskansliet – en kartläggning av kritiska beslutssituationer i sammanfattning har även lämnats in till utredaren.

eller tydliggör ansvarsförhållanden.¹¹ Det kan t.ex. vara nödvändigt för regeringen att initiera arbetet vid myndigheterna om detta inte redan har skett eller att klargöra lednings- och ansvarsförhållanden. I uppgiften ingår också att kunna identifiera långsiktiga samhällskonsekvenser som kan komma att kräva åtgärder av regeringen. Regeringens ansvar omfattar dessutom att tillse att tillräckliga förberedelser och förebyggande åtgärder vidtas.

Inom ramen för denna uppgift har regeringen också ett särskilt ansvar för landets yttre relationer. En allvarligare kris innebär i de flesta fall att utländska kontakter tas på flera nivåer. I de fall en kris har internationella politiska aspekter är det t.ex. ett ansvar för regeringen att informera omvärlden och att ange svensk handlingslinje.

Den andra uppgiften är att i rätt tid och med rätt information kunna kommunicera med allmänhet och media. En effektiv och trovärdig krishantering är i allt högre grad beroende av det sätt som detta sker på. Vid kriser där en stor del av befolkningen berörs antingen direkt eller indirekt, som t.ex. vid m/s Estonias förlisning eller flodvågskatastrofen i Sydostasien i december 2004, spelar regeringens kommunikation med allmänheten en viktig roll i hanteringen. I sådana situationer har statsledningen även en symbolisk och betydelsefull uppgift att utöva ledarskap som går utöver styrandet av staten.¹²

¹¹ I Konstitutionsutskottets bet. 2005/06:KU8, s. 53, redogörs för regeringens roll vid kriser, som i hög grad – enligt utskottet – blir att aktivt följa och vid behov samordna myndigheternas arbete med att hantera krisen samt att finnas till hands för myndigheterna om frågor eller osäkerhet uppstår.

¹² Lära av Estonia, Den andra delrapporten och slutredovisning (SOU 1999:48), s. 143. Se även om betydelsen av det symbolpolitiska ledarskapet i expertrapporten Krisbeslutsfattande i Regeringskansliet – en kartläggning av kritiska beslutssituationer i sammanfattning.

Utredaren menar att regeringen måste ges bättre förutsättningar för att fullgöra dessa uppgifter. Några sådana förutsättningar redogörs för nedan.

En första utgångspunkt är vikten av att en krishanteringsorganisation är enkel, tydlig men flexibel. En effektiv och legitim krishantering på strategisk nivå förutsätter flera komponenter: förmåga till larmning, informationsinhämtnings- och bearbetningsförmåga, samt förmåga till diagnos och analys. Vidare krävs beslutsfattande, samordning, kriskommunikation och särskilda stabsarbetsfunktioner.¹³ 2005 års Katastrofkommission kritiserade bristen på tydlighet i Regeringskansliets organisation för hantering av kriser och drog slutsatsen att den ordinarie organisationen är otillräcklig för sådana situationer.¹⁴

Den nuvarande ordningen, som bygger på att respektive fackdepartement ska kunna samordna hela Regeringskansliet vid kriser, är enligt utredarens uppfattning otydlig, eftersom ansvar och uppgifter inte definierats eller reglerats. Att kunna samordna hela Regeringskansliet vid en kris kräver resurser som flera departement i dagsläget inte har. Erfarenheter från ett flertal övningar stödjer denna uppfattning.

En andra utgångspunkt är att förmågan att agera under kriser förutsätter att det finns en förberedd och särskild krishanteringskompetens samt ett tydligt mandat. Vid allvarliga händelser ökar kraven på att snabbt och under pressade förhållanden kunna analysera och bedöma vilka värden som står på spel, hur en situation kan komma att utvecklas samt att tidigt kunna fatta nödvändiga beslut, trots att endast osäker information om händelsen finns tillgänglig. Andra utredningar

¹³ Krishantering och krishanteringsfunktioner – En forskningsöversikt.

¹⁴ Sverige och tsunamin – granskning och förslag (SOU 2005:104), s. 266 f.

har mot bakgrund av detta föreslagit inrättandet av en specialiserad krishanteringsfunktion i Regeringskansliet.¹⁵

Utredaren menar att krishantering omfattar flera områden som bör beaktas vid uppbyggnaden av kompetens vid en krishanteringsfunktion såsom bl.a. beslutsfattande, ledarskap, kommunikation och lärande. Krishanteringskompetens innebär erfarenhet av att agera, hantera frågor och arbeta i situationer som kan karaktäriseras av stor tidspress, stor osäkerhet och att stora värden står på spel. Forskningen inom området visar t.ex. att personer med erfarenheter från tidigare krishanteringssituationer har en större förmåga att agera i dessa och välja rätt typ av lösningar eftersom deras arbete, val och beslut baserar sig på tidigare händelser.¹⁶ Eftersom varje kris i sig är unik och organisationen ställs inför nya uppgifter innebär krishanteringskompetens också en förmåga till ”kvalificerad improvisation”, d.v.s. en förmåga att veta när man ska dra igång åtgärder, vilka aktörer som kan tänkas vara berörda, vilka uppgifter som kan behöva lösas och hur¹⁷.

En tredje utgångspunkt är att det krävs ett kontinuerligt förberedelse- och uppföljningsarbete samt ett systematiskt arbete med att ta tillvara erfarenheter och lärdomar av egna och andras krishanteringsinsatser samt ny kunskap inom området. Exempelvis är övningar och utbildningar viktiga åtgärder i förberedelser inför kriser. Framåtblickande analyser av hot och risker är också en del av detta. I en föränderlig omvärld kommer nya utmaningar att ställa krav på att krishanteringsförmågan utvecklas.

En fjärde utgångspunkt för utredaren är att den stora huvuddelen av de kriser som inträffar även fortsättningsvis

¹⁵ Sverige och tsunamin – granskning och förslag (SOU 2005:104), s. 301-308 och Säkerhet i en ny tid (SOU 2001:41), s. 136.

¹⁶ Sverige och tsunamin – granskning och förslag (SOU 2005:104), s. 298.

¹⁷ Se bland annat Försvarsberedningens skriftserie nr. 16 Ledarskap i kriser.

operativt kommer att hanteras av de aktörer som befinner sig närmast den aktuella krisen och som förfogar över nödvändiga resurser. Uppgifter ska således inte flyttas från dessa aktörer till regeringen eller Regeringskansliet. En del kriser kommer dock att kräva regeringens ställningstaganden eller annat agerande av denna. För detta ska det finnas en beredskap och en förmåga i Regeringskansliet och för regeringen.

3 Utredarens förslag – Utveckling av Regeringskansliets krishanteringsförmåga

3.1 Inledning

Sett över tiden har flertalet av de stora kriser som drabbat Sverige på ett eller annat sätt krävt ställningstaganden från eller beslut av regeringen¹⁸. Det finns också en utveckling som pekar mot en allt större krismedvetenhet hos såväl allmänheten som hos politiker och tjänstemän. Delvis kan detta förklaras av en aktivare bevakning och rapportering i media, en annan förklaring är att vi i allt högre utsträckning är beroende av olika tjänster som el, tele, transporter m.m. Frågor och händelser lyfts idag fram och uppmärksammas på ett annat sätt än tidigare samtidigt som händelser som påverkar viktiga samhällsfunktioner får större konsekvenser än tidigare. Utredaren kan konstatera att utvecklingen av krishanteringsförmågan i Regeringskansliet inte stått i paritet till hur arbetet med krisberedskap och krishanteringsfrågor utvecklats i samhället i stort.

Att Regeringskansliet fungerar väl är en förutsättning för att regeringen ska kunna utföra sina uppgifter vid kriser, såväl i det

¹⁸ Krisbeslutsfattande i Regeringskansliet – En kartläggning av kritiska beslutssituationer.

inledande skedet som vid det fortsatta arbetet. I rapporten lämnar utredaren förslag som innebär en tydligare roll och ett klarare ansvar för Statsrådsberedningen avseende krishantering, uppgifter för ett nytt krishanteringskansli i Statsrådsberedningen, förtydligande av departementens krishanteringsförmåga, samordningsformer i Regeringskansliet, samt samverkan med myndigheter under kriser. Utredaren lämnar också förslag till förändringar i sekretesslagen och i Regeringskansliets styrdokument.

Utredaren anser att Regeringskansliets krishanteringsförmåga är ett område som behöver utvecklas vidare. De resultat som uppnås efter omhändertagandet av denna rapport bör ses som ett första steg och föreslås därför utvärderas efter tre år.

3.2 Statsrådsberedningen och ett kansli för krishanteringsfrågor i Regeringskansliet

3.2.1 Statsrådsberedningens roll och ansvar för krishantering

<p>Utredarens förslag: Statsrådsberedningen ska ha det övergripande ansvaret för Regeringskansliets krishantering och nödvändiga förberedelser för denna. En tjänst som cheftjänsteman för krishanteringsfrågor i Regeringskansliet samt en krishanteringsfunktion i form av ett kansli för krishantering ska inrättas i Statsrådsberedningen.</p>

Skälen för utredarens förslag: Statsrådsberedningen har en central roll vid allvarliga krissituationer vilket bl.a. har betonats

av Försvarsutskottet och Konstitutionsutskottet¹⁹. Den centrala rollen består bl.a. i att Statsrådsberedningen ansvarar för samordningen av politiska och administrativa frågor i Regeringskansliet. Exempel på detta är samordningen av Regeringskansliets EU-arbete och förvaltningschefens ansvar för ett flertal av Regeringskansliets gemensamma funktioner.²⁰ Statsrådsberedningens roll kan härledas från det faktum att statsministern är chef för Statsrådsberedningen och att Statsrådsberedningen har till uppgift att biträda statsministern²¹. Vid sidan av att statsministern är regeringschef är han eller hon också chef för Regeringskansliet som myndighet och organisation. Statsministern ansvarar även för Regeringskansliets organisation för krishantering, vilket innefattar både förberedelser för och arbetet under kriser.²²

Baserat på erfarenheter från Regeringskansliets övningar anser utredaren att den nuvarande modellen där ett samordnande departement utses vid en kris är alltför vagt beskriven och en bristfällig grund för Regeringskansliets organisation för krishantering. Att utse det mest berörda departementet som samordnande för Regeringskansliets krishantering drar resurser från det departementets kärnuppgifter och försämrar därmed möjligheten till en effektiv krishantering. Utredaren föreslår därför att modellen utgår och att uppgifterna i stället ska utföras av Statsrådsberedningen. Utredaren har vid sina utlandsbesök i Storbritannien och Spanien kunnat konstatera att i dessa länder har liknande funktioner placerats nära den högsta politiska ledningen. Utredaren finner att det är särskilt viktigt att klargöra vilket ansvar och vilka uppgifter Statsrådsberedningen ska ha avseende krishantering i Regeringskansliet.

¹⁹ Försvarsutskottets bet. 2001/02:FöU10, s. 37, Konstitutionsutskottets bet. 2005/06:KU8.

²⁰ 16 § Regeringskansliets föreskrifter (RKF 2007:8) med arbetsordning för Statsrådsberedningen, 8 § Regeringskansliets föreskrifter (RKF 1998:1) med arbetsordning för Regeringskansliet.

²¹ 5 och 7 §§ förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

²² Sverige och tsunamin – granskning och förslag (SOU 2005:104), s. 18.

Statsrådsberedningens uppgifter i krishantering

När en allvarlig händelse inträffat som kan föranleda krishantering har Statsrådsberedningen ett övergripande ansvar att följa arbetet och säkerställa att det fungerar på ett bra sätt. I detta ligger att leda samordningen i Regeringskansliet och stödja departementens insatser med t.ex. informationssamordning. I de fall frågor inte kan lösas i processen för gemensam beredning har Statsrådsberedningen alltid det yttersta ansvaret och befogenheten att avgöra meningsskiljaktigheter. Detsamma gäller om oenighet råder om inriktningen för Regeringskansliets arbete under kriser.

Det är Statsrådsberedningens uppgift att vid krishantering lämna stöd till statsministern och hålla honom eller henne informerad om händelseutvecklingen och dess konsekvenser, både vad avser utvecklingen i samhället och läget internt i Regeringskansliet. Dessutom ansvarar Statsrådsberedningen för den tvärpolitiska samordning och de inre överläggningar som kan behöva ske mellan övriga statsråd. Statsrådsberedningen ska hålla statschefen och riksdagen informerade och genom Statsrådsberedningen kan också partiledarna kallas till överläggningar om händelsen så kräver.

I likhet med vad som gäller vid departementen finns det en krisledningsgrupp utsedd för att arbeta med de frågor som faller inom Statsrådsberedningens ansvarsområde. Krisledningsgruppen vid Statsrådsberedningen bör huvudsakligen, enligt utredarens mening, fokusera på de strategiska frågor som på längre sikt kan uppstå i krisens spår samt säkerställa den politiska förankringen av de åtgärder som kan bli nödvändiga.

För att kunna utföra dessa uppgifter anser utredaren att Statsrådsberedningen behöver förstärkas med en chefstjänsteman för krishanteringsfrågor samt ett kansli för

krishantering. Uppgifter för dessa beskrivs närmare i avsnitt 3.2.2 och 3.2.3.

*Samordning av instruktioner till EU:s
kriskoordineringsarrangemang, CCA*

Inom EU har förmågan till beslutsfattande vid kris utvecklats genom de så kallade kriskoordineringsarrangemangen (Crisis Coordination Arrangements, CCA).²³ De anger hur representanter på hög nivå från berörda länder, inom ett antal timmar från det att en händelse inträffat, ska kunna samlas för att förbereda EU:s strategiska linje. Det är de ständiga representanternas kommitté (COREPER) som huvudsakligen slår fast en sådan linje. Statsrådsberedningen har det slutliga ansvaret för instruktioner inför COREPER-möten. Instruktionerna baseras på underlag från övriga berörda delar av Regeringskansliet. Eftersom det är COREPER-representanten som även förväntas delta i CCA-konsultationer, samt att detta forum ska vara sektorsövergripande, anser utredaren att Statsrådsberedningen även bör ge instruktioner inom ramen för kriskoordineringsarrangemanget, CCA.

EU:s kontor för underrättelsesamarbete, Situation Centre (SITCEN), ska vid händelser som kräver konsultationer inom CCA snabbt informeras och få en samlad svensk lägesbild. Utredaren menar att även detta bör vara en uppgift för Statsrådsberedningen och kansliet för krishantering (se avsnitt 3.2.3 avseende information till omvärlden vid en kris).

²³ "EU:s samordningsarrangemang för nödsituationer och kriser", rådsdokument 15106/05, antaget av EU:s ministerråd den 1 december 2005.

3.2.2 Chefstjänsteman för krishantering

Utredarens förslag: Chefstjänstemannen för krishantering ska ansvara för utveckling, samordning och uppföljning av regeringens och Regeringskansliets åtgärder vid kriser och nödvändiga förberedelser för detta samt leda kansliet för krishantering.

Skälen för utredarens förslag: Regeringskansliet är sedan tio år tillbaka en enda myndighet, men kännetecknas liksom övriga delar av staten av en sektoriserad arbetsfördelning som bl.a. kan försvåra förmågan att arbeta tvärsektoriellt²⁴. Ansvaret för krishanteringsfrågor är idag fördelat på flera departement i enlighet med ansvarsprincipen. En av utredarens utgångspunkter är att det i Regeringskansliet behövs ett sammanhållet ansvar avseende myndighetens egen krishantering för skapa en tydlig och enkel organisation som ska kunna stödja regeringen i krishanteringsarbetet.

Utredaren anser att ett ansvar för krishantering bör inbegripa både en befogenhet och en skyldighet att utveckla, samordna och följa upp Regeringskansliets arbete i dessa frågor. Ansvaret innebär att Regeringskansliet under kriser är samordnat i sitt stöd till regeringen, samt att den politiska ledningen har relevant information om hot- och riskutvecklingar. Vidare innebär det ett ansvar för att regeringens agerande är samordnat med myndigheternas agerande, samt att information och kommunikation koordineras.

²⁴ Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10), s. 243, och Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation (SOU 2007:11), s. 100.

En chefstjänsteman med ansvar för samordning av krishanteringsarbetet inom Regeringskansliet

I Regeringskansliets instruktion saknas idag ett utpekat övergripande ansvar för frågor som rör regeringens och Regeringskansliets krishanteringsarbete. Vidare har krishanteringsorganisationen och rådande ansvarsförhållanden i flera utredningar kritiserats för att vara otydliga²⁵. Utredaren anser att detta är en brist som måste åtgärdas och att det bör finnas någon som har ett tydligt övergripande ansvar för frågor som rör krishantering i Regeringskansliet.

Utredaren har därför i föregående avsnitt föreslagit att en ny tjänst som chefstjänsteman inrättas med placering i Statsrådsberedningen. I en chefstjänstemans generella uppgifter ingår bl.a., enligt förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, att biträda med att samordna verksamheten i departementet, inom Regeringskansliet och i förhållande till andra samhällsorgan. Enligt utredarens mening är krishanteringsfrågor av en sektorsövergripande karaktär, och kräver en hög grad av förberedd struktur och samordning. Det är nödvändigt att den som ska ansvara för dessa frågor har befattningen som chefstjänsteman, eftersom en sådan har det mandat och den ställning som krävs för att kontinuerligt och vid kriser driva dessa frågor.

Utredaren föreslår att chefstjänstemannen ska ges ett ansvar för att utveckla, samordna och följa upp Regeringskansliets krishanteringsförmåga och ansvara för därtill nödvändiga förberedelser. I nödvändiga förberedelser ingår bl.a. förberedelser av departementsöverskridande arbetsgrupper,

²⁵ Sverige och tsunamin – granskning och förslag (SOU 2005:104), s. 266. Av Konstitutionsutskottets bet. 2005/06:KU8, s. 54, framgår bl.a. att Statsrådsberedningen har en central roll, men ett icke reglerat ansvar, samtidigt som Försvarsdepartementet ansvarar för att övergripande driva arbetet med att utveckla Regeringskansliets krisberedskap, s. 54.

utarbetande av rutiner och checklistor samt former för stöd till gruppen för strategisk samordning (se avsnitt 3.3) och i Statsrådsberedningens arbete. Detta kan bl.a. ske genom att han eller hon ger ut riktlinjer och annat material. Chefstjänstemannen föreslås även leda arbetet vid det kansli för krishantering vars inrättande utredaren föreslår i avsnitt 3.2.3. Chefstjänstemannens ansvar bör regleras i Regeringskansliets instruktion.

Utredaren anser att det ska vara den nu föreslagna chefstjänstemannens ansvar att avgöra om arbetet i Regeringskansliets organisation för krishantering i någon eller flera delar ska sättas igång, efter det att kansliet nåtts av information om en allvarlig händelse. Så kan t.ex. vara fallet om den inträffade händelsen ställer särskilda krav på snabbhet i agerandet och ökade krav på samordning eller om ett departement av annat skäl bedömer att händelsen inte kan hanteras inom den ordinarie organisationen. I ett sådant fall kan det vara ett departement som efter kontakt med chefstjänstemannen påkallar att denna vidtar åtgärder. Det kan också vara Statsrådsberedningen som bedömer att det är nödvändigt att krishanteringsorganisationen aktiveras.

Det är enligt utredarens uppfattning nödvändigt att chefstjänstemannen samråder med statsministerns statssekreterare innan arbetet i krishanteringsorganisationen sätts igång. Skulle ett sådant samråd inte vara möjligt att genomföra ska chefstjänstemannen ändå ta de initiativ som han eller hon finner nödvändiga. I ett sådant fall ska statssekreteraren så snart som möjligt i efterhand informeras om vidtagna åtgärder.

Chefstjänstemannen ska vid normala förhållanden

- ansvara för utveckling, samordning och uppföljning av regeringens och Regeringskansliets förberedelser för

krishantering, efter samråd med de berörda chefstjänstemännen, och

- löpande informera statsministern och berörda statsråd om hot- och riskutvecklingar av betydelse för Sverige, svenska medborgare och svenska intressen samt eventuella konsekvenser för samhället. Detta innebär att chefstjänstemannen ska ha tillgång till alla relevanta underlag, såväl hemliga som öppna.

Chefstjänstemannen ska vid kriser

- avgöra om arbetet i Regeringskansliets organisation för krishantering i någon eller flera delar ska sättas igång,
- samordna regeringens och Regeringskansliets gemensamma krishanteringsarbete,
- tillse att samordning såväl inom Regeringskansliet som mellan regeringen och myndigheter snabbt kan komma till stånd. Detta innebär han eller hon ska upprätta de former för samordning inom Regeringskansliet och med myndigheter som kan anses befogade för krisens hanterande,
- initiera, ta del av och följa upp departementens arbete och
- i samverkan med press- och informationsansvariga inom Regeringskansliet verka för en samordning av regeringens information till media och allmänhet.

3.2.3 Kansliet för krishantering

Utredarens förslag: Kansliet för krishantering ska ha uppgifter inom verksamhetsområdena omvärldsbevakning och lägesbild, krishantering samt analys.

Skälen för utredarens förslag: Utredaren har i avsnitt 3.2.1 föreslagit att Statsrådsberedningen ska ges ett tydligare ansvar och uppgifter då det gäller Regeringskansliets krishantering. I syfte att stärka möjligheterna att bedriva ett effektivt och samordnat krishanteringsarbete föreslås även inrättandet av en

tjänst som chefstjänsteman för krishantering i avsnitten 3.2.1 och 3.2.2. För att stärka Statsrådsberedningens egen organisation och förmåga samt för att stödja departementen anser utredaren dessutom att ett kansli för krishantering ska inrättas i Statsrådsberedningen, med uppgifter inom verksamhetsområdena omvärldsbevakning och lägesbild, krishantering samt analys.

En större kris får i de flesta fall konsekvenser för flera sektorer i samhället. Att förutse konsekvenser av en kris är en svår uppgift som kräver att kompetens från flera samhällsområden används och samordnas samt fordrar tillgång till personal med erfarenhet av tidigare händelser och med specifik krishanteringskompetens. Utredaren menar att om samordning vid allvarliga händelser sker med stöd av ett för uppgiften särskilt utformat kansli så skapas en enkel och tydlig struktur, där krishanteringskompetens finns tillgänglig. Detta ger goda förutsättningar för en effektiv hantering och ett professionellt stöd till beslutsfattarna.

Några av kansliets viktigaste uppgifter bör vara att upptäcka allvarliga händelser, larma organisationen och initiera ett arbete. Detta kräver noggranna förberedelser och en ”motor” som utvecklar och driver arbetet framåt. Utredaren anser att kansliet ska stödja chefstjänstemannen för krishantering i hans eller hennes uppgifter att utveckla, samordna och följa upp Regeringskansliets krishanteringsförmåga. Chefstjänstemannen bör enligt utredarens mening vara chef för kansliet. Vid kansliet ska det även finnas en ställföreträdande chef, som har befogenhet att ersätta chefstjänstemannen då han eller hon fått förhinder. Utredaren menar att det bl.a. av uthållighetsskäl är viktigt att ha en ställföreträdande chef.

En kris kan få konsekvenser för flera länder, oavsett var den inträffar rent geografiskt. Behovet av att dela information mellan länder i dessa frågor ökar. Det är viktigt att Sverige liksom flera

andra länder har en utpekad kontaktpunkt i Regeringskansliet. Utredaren anser att det föreslagna kansliet för krishantering ska utgöra den svenska kontaktpunkten. 2005 års Katastrofkommission konstaterade att det direkt efter flodvågskatastrofen fördes diskussioner mellan kriscentra i ett antal europeiska länder. Sverige kontaktades dock inte då landet saknade en tydligt utpekad kontaktpunkt²⁶. EU:s ministerråd har vidare beslutat att en kontaktpunkt bör identifieras i varje medlemsland, som kan kontaktas vid alla typer av händelser²⁷. Det innebär emellertid inte att det ansvar som myndigheter idag har för kontakter med andra länder, EU och internationella organisationer ska förändras.

Omvärldsbevakning och lägesbild

Inom verksamhetsområdet omvärldsbevakning och lägesbild föreslår utredaren att kansliet under normala förhållanden ska bedriva en kontinuerlig omvärldsbevakning för regeringens och Regeringskansliets behov. När kansliet har information om att något har inträffat bör kansliet enligt utredarens mening kunna verifiera informationen, och vid behov initiera ett arbete inom Regeringskansliet. Om en händelse utvecklas till en kris är det kansliets uppgift att kontinuerligt upprätta en för Regeringskansliet gemensam lägesbild.

För att ha en hög beredskap inom Regeringskansliet anser utredaren att det alltid ska finnas en ständig omvärldsbevakning dygnet runt, året runt. Det är utredarens uppfattning att kansliet ska ansvara för omvärldsbevakningen. Vid sidan av detta kan det även fortsättningsvis finnas behov för vissa departement att bedriva sektorsvis omvärldsbevakning. Syftet med en gemensam omvärldsbevakning vid kansliet är att säkerställa att information från *olika* områden alltid fångas upp. Detta kan leda till att ett

²⁶ Sverige och tsunamin – granskning och förslag (SOU 2005:104), s. 242-243.

²⁷ Rådsslutsatser från EU:s ministerråd den 1-2 juni 2006.

arbete i Regeringskansliet initieras. En gemensam omvärldsbevakning innebär också att det blir tydligare och enklare för externa aktörer att kontakta Regeringskansliet. Utredarens besök i bl.a. Nederländerna, Spanien och Storbritannien bekräftar behovet av en ingång för information när en allvarlig händelse inträffat. Liknande lösningar finns också i flera andra länder.²⁸

En annan uppgift för kansliet bör vara att utveckla kontaktvägar och rutiner för informationsdelning med departement, myndigheter, kontaktcentra i andra länder, organisationer i Sverige, internationella organisationer och företag. Framtagande av arbetsformer och mallar för att sammanställa gemensamma lägesbilder är en annan nödvändig del av förberedelserna. Det är viktigt, menar utredaren, att kansliet har tillgång till information från en rad olika källor, varav underrättelser bör vara en del.

För att i ett tidskritiskt skede kunna verifiera information, som tyder på att en allvarlig händelse inträffat, anser utredaren att kansliet ska kunna ta nödvändiga kontakter, både inom och utanför Regeringskansliet. När kansliet tar externa direktkontakter ska berörda departement, så snart det är möjligt, informeras om detta. Detta för att departementen, som ansvarar för myndighetsstyrningen och som besitter sakkunskapen inom området, ska var informerade om de kontakter som tagits och de uppgifter som lämnats av myndigheterna.

Rapporteringen från myndigheterna till Regeringskansliet måste både beakta kansliets behov av snabb och direkt information och behovet av att följa de ordinarie kontaktvägarna med respektive departement. När en lägesbild ska upprättas under kriser bör enligt utredaren därför en modell prövas som innebär att information och rapportering till Regeringskansliet ska gå

²⁸ Exempelvis har Italien, Frankrike och Kanada likartade lösningar.

parallellt till kansliet och till berörda departement. Lägesbilden utgör ett gemensamt informationsunderlag för regeringens och Regeringskansliets ställningstaganden. Till den framtagna bilden måste en analys av läget kopplas, som bl.a. innefattar möjliga konsekvenser och behov av åtgärder. Även en analys av mediernas bild av krisen är viktig. Detta är en uppgift som kräver en sakkompetens som bl.a. departementen besitter. Kansliet har enligt utredarens förslag en viktig roll i att samordna detta arbete.

Erfarenheter som utredaren vunnit från övningen SAMÖ 2007 pekar dessutom på behovet av att kunna ta fram en samlad svensk lägesbild som kan delges omvärlden. Det är viktigt att omvärlden får en samlad bild av en händelse som drabbat Sverige och av den svenska synen på denna. Utredaren föreslår att kansliet för krishantering ges detta ansvar, eftersom kansliet i övrigt föreslås ansvara för den gemensamma lägesbilden. Den sammanställning som ska delges utlandet bör tas fram i nära samarbete med EU-kansliet på Statsrådsberedningen, Utrikesdepartementet och andra berörda departement.

Efter flodvågskatastrofen inrättades år 2005 enheten för beredskap och analys (EBA) i Regeringskansliet (Statsrådsberedningen). En av enhetens huvuduppgifter är att bedriva omvärldsbevakning och kunna larma inom Regeringskansliet²⁹. Utredaren anser att den verksamhet som idag bedrivs av EBA avseende omvärldsbevakning och larmning kan vara en utgångspunkt för den verksamhet som det föreslagna kansliet ska bedriva.

²⁹ Uppgifterna hänför sig till samtal som utredaren haft med företrädare för enheten för beredskap och analys den 13 april 2007.

Krishantering

Inom verksamhetsområdet krishantering föreslår utredaren att kansliet får till uppgift att stödja chefstjänstemannen i hans eller hennes uppgift att utveckla, samordna och följa upp Regeringskansliets krishanteringsförmåga. Vidare ska kansliet lämna stöd till departementen och Statsrådsberedningen samt ansvara för utbildning och övning. Vid en kris ska kansliet kunna bistå med stabsstöd.

Uppgiften att utveckla, samordna och följa upp innebär att tillse att Regeringskansliet har en godtagbar krishanteringsförmåga och en förberedd organisation. Kansliet bör enligt utredaren få till uppgift att leda arbetet med att regelbundet genomlysna den befintliga organisationen, t.ex. genom att identifiera de hot och risker Regeringskansliet bör utgå från i arbetet. I detta arbete bör vidare kansliet kunna identifiera eventuella brister i förberedelser och kapacitet, påtala bristerna, följa upp de åtgärder och den planering som vidtas samt verka för att krishanteringsorganisationen utvecklas. Utredaren anser att möjligheten bör prövas att genomföra detta i en löpande och återkommande process, t.ex. på årsbasis. Kansliet bör vidare kunna stödja chefstjänstemannen i hans eller hennes arbete med att ge ut riktlinjer och annat material inom området.

I arbetet med att kontinuerligt utveckla och förbättra Regeringskansliets rutiner och förmåga vid kriser anser utredaren att kansliet ska ta tillvara erfarenheter av inträffade händelser, såväl i Sverige som i andra länder, samarbeta med motsvarande funktioner utomlands, samt följa utvecklingen inom krishanteringsområdet.

Utbildnings- och övningsverksamheten är en nödvändig del av arbetet med att utveckla Regeringskansliets krishanteringsförmåga. Utredaren anser därför att verksamheten ska hållas samman av kansliet för krishantering. Kontinuerliga

övnings- och utbildningsinsatser är nödvändiga för att utveckla de arbetsformer och färdigheter som krävs för att regeringen och Regeringskansliet ska ha en godtagbar förmåga. Övningarna bör omfatta både den politiska nivån och tjänstemannanivån. Utredaren föreslår att det övergripande ansvaret för övnings- och utbildningsaktiviteter förs över från Försvarsdepartementet till det nya kansliet.

Vid kriser ska kansliet kunna lämna stabsstöd till Statsrådsberedningen och gruppen för strategisk samordning (se avsnitt 3.3) samt leda den samordning som sker mellan departementen. Hanteringen av kriser utgör pressande situationer för en organisation. Många uppgifter ska lösas parallellt och i snabb takt. I sådana situationer är behovet av strukturer och rutiner mycket viktiga. Kansliet bör därför vid kriser kunna bistå i detta arbete, t.ex. genom att ta fram checklistor, förbereda stabsgenomgångar, hjälpa till med beslutsdokumentation och stödja planeringen för uthållighet samt uppföljningen av beslutade åtgärder³⁰. Underlag till t.ex. den strategiska gruppen föreslås förberedas av kansliet, bl.a. genom att kansliet leder arbetsgrupper där berörda departement deltar (se nedan).

Vid kriser finns oftast ett omedelbart tryck på information från media och allmänhet. Missvisande eller felaktig information är svår att korrigera i efterhand och därför är det viktigt att även informations- och kommunikationsfrågor samordnas. Beslutsfattande vid kriser kräver en nära koppling till dem som arbetar med kommunikation³¹. Utredaren anser att kansliet bör delta i det arbete som görs för att förbereda informations- och kommunikationsinsatser.

³⁰ Behovet av stöd och rutiner avseende dokumentation påtalas bl.a. av Katastrofkommissionen i betänkandet Tsunamibanden (SOU 2007:44). Se också Krishantering och krishanteringsfunktioner – En forskningsöversikt.

³¹ Krishantering och krishanteringsfunktioner – En forskningsöversikt.

Analys

Inom verksamhetsområdet analys föreslår utredaren att kansliet ska ha uppgifter såväl under normala förhållanden som under kriser. Under normala förhållanden ska kansliet leda en sammanhållen analysverksamhet inom Regeringskansliet med två huvudsakliga uppgifter, vilka beskrivs nedan. Vidare ska kansliet vid kriser kunna stödja arbetet med analyser av möjliga händelseutvecklingar och samhällskonsekvenser som kan uppstå med anledning av den inträffade händelsen. Det övergripande målet med kansliets analysverksamhet bör vara att på ett mer strategiskt plan kunna bedöma hur samhället kan drabbas av hot och risker samt vilka åtgärder som därmed kan bli aktuella från regeringens sida.

Resultatet av de analyser som utredaren föreslår kan utgöra beslutsunderlag för den politiska ledningen och göra den bättre förberedd på olika händelseutvecklingar och möjliga handlingsalternativ. Analyserna kan också tjäna som tidig förvarning av potentiella hot och risker. Vidare kan ett sammanhållet analysarbete, där departement och myndigheter deltar, utgöra underlag för inriktning och prioritering av Regeringskansliets mer närliggande förberedelser inför hotande situationer eller händelser. Ett exempel på den typen av förberedelser är pandemiplaneringen som genomförs under ledning av Socialdepartementet.³²

Chefstjänstemannen ska med utgångspunkt från vad som beskrivs i analyserna löpande hålla statsministern, statsministerns statssekreterare och berörda statsråd informerade.

³² Arbetsgrupp med uppgift att samordna Regeringskansliets informations- och andra åtgärder angående fågelinfluensa och pandemisk influensa (S2006:A), dnr. S2006/345/FH (delvis).

Analysverksamheten under normala förhållanden

Kansliets uppgifter kommer huvudsakligen att utföras under normala förhållanden och bestå av två typer av analyser.

Den politiska ledningens arbete underlättas om den på ett tidigt stadium kan uppmärksammas på möjliga hot och risker och deras potentiella konsekvenser. Det är, enligt utredarens uppfattning, få händelser som inträffar utan någon som helst förvarning. En viktig del av förmågan att identifiera och motstå olika hot och risker handlar om att på ett riktigt sätt tolka de signaler som förvarnar om en förestående händelseutveckling.³³ Den första analysuppgiften för kansliet bör enligt utredaren vara att systematiskt och löpande ta fram analyser av potentiella hot och risker samt vilka konsekvenser dessa kan få. Analyserna bör omfatta alla typer av hot och risker, alltifrån naturolyckor till av människor orsakade händelser.

Att fånga upp och identifiera sådana signaler förutsätter flexibilitet och kreativitet i analysprocessen, samt frihet i arbetsmetoder och samarbetsmöjligheter. En sådan verksamhet bedrivs i flera länder, t.ex. i Storbritannien.³⁴ Kunskap och information om hot och risker finns ofta vid myndigheter, vid liknande verksamheter i andra länder, inom organisationer, forskningsbaserade centra och tankesmedjor. Därför bör verksamheten kunna ha kontakt med dessa.

Den andra analysuppgiften består i att utifrån en sammanvägning av olika departements och myndigheters egna analyser kunna inrikta Regeringskansliets förberedelser eller andra åtgärder. Det saknas idag en sammanhållen analysverksamhet inom Regeringskansliet som för statsministerns och övriga statsråds behov systematiskt sammanställer och drar slutsatser om hot

³³ Hot- och riskrapport 2006, Krisberedskapsmyndighetens temaserie 2006:7.

³⁴ Utredarens studiebesök i Storbritannien våren 2007.

och risker som kan leda till kriser. Vidare är de befintliga analysprocesserna ofta sektorsfokuserade och otillräckliga som underlag för en helhetsbedömning om vilka hot och risker som Regeringskansliet bör arbeta med.

Kansliet bör enligt utredarens förslag få till uppgift att identifiera för vilka hot och risker sammanvägda analyser ska tas fram. Perspektivet bör omfatta hot och risker på ett till två års sikt. För att undvika att resultaten endast blir en sammanställning av bedömningar som andra har gjort eller begränsas till minsta gemensamma nämnare bör arbetet enligt utredarens uppfattning ledas proaktivt av kansliet. Därför krävs det att kansliet har både självständighet och en hög grad av legitimitet. Avsikten är inte att överpröva ett ansvarigt departements analyser, utan att identifiera, sammanställa och sätta in informationen i ett större sammanhang.

Analys under kriser

Vid en akut kris bör kansliets analysarbete koncentreras till att bedöma möjliga händelseutvecklingar, konsekvenser och eventuella behov av åtgärder från regeringen med anledning av den händelse som inträffat. Utredaren anser att analyserna ska utföras under ledning av kansliet med deltagande av berörda departement och myndigheter, som kan bistå med underlag.

Inhämtning av information

Analysverksamheten är till stor del beroende av att all relevant information, inklusive underrättelser, kan användas. Att berörda departement och myndigheter deltar i analysarbetet är ett sätt att säkerställa detta. Kansliet måste också kunna ta del av information direkt när det behövs. Utredaren har i ett tidigare avsnitt föreslagit att chefstjänstemannen för krishantering, med

stöd av kansliet, ska kunna inhämta underlag direkt från myndigheter och departement. Vid förekomsten av ett hot eller en inträffad kris utomlands kan t.ex. Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna disponera viktig information och upparbetade informationskanaler.

I vissa fall kan även sekretessbelagd information t.ex. från underrättelsetjänsterna vara av vikt, även om den övervägande delen av informationen kansliet behöver kommer att vara offentlig. Sekretessbelagd information kan exempelvis behövas för att förstärka osäkra öppna uppgifter eller för att förmedla unika uppgifter som annars inte skulle vara tillgängliga. Kansliet kommer därmed att vara en mottagare av underrättelsematerial. Utredaren vill betona vikten av att detta behov beaktas vid inriktningen av underrättelsetjänsternas verksamheter.

Gemensamma arbetsgrupper under kriser

Under en kris är det särskilt viktigt att samordna Regeringskansliets uppfattning avseende lägesinformation och lägesbild, analys av samhällskonsekvenser samt information och kommunikationsinsatser. Genom att i förväg utse arbetsgrupper och identifiera de befattningshavare som kan delta i dessa anser utredaren att arbetet vid kriser kan underlättas. Arbetet i grupperna bör bedrivas på tjänstemannanivå och kan användas dels för att fånga upp och behandla frågor av mer operativ karaktär, dels för att skapa former för att bereda ärenden snabbare än normalt. Vid behov bör grupperna även kunna ta fram gemensamt utarbetade underlag, t.ex. till gruppen för strategisk samordning som beskrivs i avsnitt 3.3. Även andra arbetsgrupper, än de i förväg utsedda, bör kunna inrättas utifrån de behov som uppstår.

Initiering och bemanning av arbetsgrupper

Kansliet för krishantering föreslås ansvara för att förbereda och initiera arbetet i grupperna. Arbetsgrupperna ska bestå av deltagare från berörda departement. Kansliet representerar vid kriser Statsrådsberedningen och ska leda arbetet i arbetsgrupperna såvida inget annat beslutas. Vilka tjänstemän som arbetar i grupperna under en kris kommer att variera beroende på typ av händelse. Därför måste det finnas en öppenhet om vilka allvarliga händelser som kan komma att inträffa, så att förberedelser kan vidtas för flera olika typer av situationer. Alla berörda departement måste kunna bidra till det gemensamma arbetet i grupperna.

Särskilt om arbetsgrupp för information och kommunikation

Utredaren anser att exempelvis informations- och kommunikationsfrågor bör kunna samordnas i en sådan arbetsgrupp som beskrivits ovan. Informationsarbetet försvåras av att det i dagsläget finns många aktörer inom området och att dessa frågor inte inordnas i krishanteringsarbetet på ett tillräckligt bra sätt.

Såväl pressekreterare som informatörer bör delta i arbetsgruppen, som bör ledas av statsministerns pressekreterare. Gruppens arbetsuppgifter kan bl.a. komma att innefatta initiering, planering, förberedelser och genomförande av presskonferenser där berörda statsråd och tjänstemän informerar om regeringens och Regeringskansliets åtgärder med anledning av den aktuella krisen. Även samordning av information som förmedlas på den externa webbplatsen och pressmeddelanden kan hanteras i gruppen.

Kansliets kompetens och bemanning

Kansliet för krishantering ska ha en flexibel och robust organisation som har förmågan att anpassa verksamheten efter rådande förhållanden. I sina överväganden om kansliets bemanning och storlek har utredaren utgått från de höga krav på funktionalitet och förmåga som kommer att ställas på kansliet dygnet runt, året runt, samt de särskilda krav som kommer att ställas på kansliet vid kriser. Utredaren anser att kansliet bör bestå av cirka 35 till 40 personer. Kansliet ska ha en omedelbar förmåga att kunna inleda ett arbete i händelse av en kris, samtidigt som det ställs höga krav på uthållighet för att klara långdragna krisförlopp.

Kansliets uppgifter innebär att det måste kunna verka inom ett brett spektrum av samhällsfrågor. Därför är det viktigt att det bemannas med medarbetare med olika bakgrund och kompetens. Utredaren anser att det kan vara bra med såväl en operativt baserad kompetens med erfarenhet av stabsarbete, som en akademiskt baserad kompetens inom bl.a. de samhällsvetenskapliga och säkerhetspolitiska områdena.

Vid kansliet bör det t.ex. finnas personal med erfarenhet av arbete i Regeringskansliet för att tillgodose behovet av kunskap avseende interna processer och arbetsformer. Vidare bör det finnas personal med kompetens och erfarenhet av arbete vid andra myndigheter. Med en sådan personalsammansättning anser utredaren att förutsättningar skapas för en specialiserad krishanteringsresurs som kan driva utvecklingen av Regeringskansliets krishanteringsförmåga och vara ett kvalificerat stöd vid hantering av kriser.

För planering och genomförande av särskilda projekt, utbildningar och större övningar bör det vara möjligt att visstidsanställa personal. Även modellen med utbytes-

tjänstgöring bör prövas som ett sätt att knyta till sig personal från olika områden för en kortare tidsperiod.

Personalförstärkningar vid en kris

Vid en kris kommer kansliets ordinarie uppgifter, bortsett från omvärldsbevakningen som ska vara ständigt pågående, att behöva läggas åt sidan för arbetet med den aktuella krisen. Trots detta anser utredaren att det för kansliet, liksom för departementen, ska finnas förberedda lösningar för personalförstärkningar. Att säkerställa uthållighet i bemanningen är lika viktigt för kansliet som för Regeringskansliet i stort. Det norska systemet med en personalpool som utredaren tog del av vid sitt studiebesök i Norge, är en intressant modell. Vid en kris bör det vara möjligt att nyttja personal från andra delar av Regeringskansliet som utbildats och övats för detta ändamål. Regeringskansliets personaldirektör ser för närvarande över förutsättningar för personalförstärkningar vid kriser³⁵. Personal som vid en kris ska komplettera bemanningen i kansliet för krishantering bör i första hand hämtas från de departement som inte primärt berörs av krisen. Detta för att inte tynga berörda aktörer i onödan samt för att undvika att det uppstår konkurrens om personal.

³⁵ Uppdrag avseende översyn av föreskrifter och andra styrdokument som omfattar frågor om Regeringskansliets säkerhet och beredskap, (FA2006/876/STAB).

3.3 Grupp för strategisk samordning vid krishantering

Utredarens förslag: En grupp ska inrättas som vid kriser ansvarar för den strategiska samordningen inom Regeringskansliet. Deltagande ska ske på statssekreterarnivå.

Gruppen ska ledas av statsministerns statssekreterare eller den statssekreterare som han eller hon utser.

Skälen för utredarens förslag: Vid en kris gäller samma beslutsformer för regeringen som under normala förhållanden, vilket innebär att regeringen beslutar kollektivt och att förslag till regeringens ställningstaganden ska beredas med berörda departement. Snäva tidsramar kan dock innebära att det måste finnas former för att snabbare bereda frågor, avgöra oenigheter och ange en gemensam strategisk inriktning för arbetet än vad som normalt är fallet. Det har i praktiken etablerats en ordning där berörda statssekreterare vid kriser samlas i en så kallad statssekreterargrupp för att hantera särskilda händelser eller situationer, ofta under ledning av statsministerns statssekreterare eller det mest berörda departements statssekreterare. Gruppen samt dess funktion och uppgift har dock inte närmare reglerats.

Innebörden av statssekreterargruppens funktion och roll har efter Regeringskansliets gemensamma krisövningar bedömts som otydlig. Det har också framförts att återkopplingen av information och ställningstaganden från statssekreterargruppen till departementen inte alltid har fungerat på ett tillfredsställande sätt.³⁶ Behovet av en övergripande strategisk samordning har emellertid inte ifrågasatts.

³⁶ Samtal med Douglas Derans, Johan Norberg och Karl Wesslau, den 16 augusti 2007.

En grupp för strategisk samordning

Mot bakgrund av de krav som en kris ställer på snabbhet i ställningstaganden och ökat behov av samordning, samt de erfarenheter som finns i Regeringskansliet av en särskild statssekreterargrupp, anser utredaren att det är tydligt att det finns ett stort behov av en övergripande strategisk samordning under en kris. I denna samordning bör ingå att:

- göra strategiska bedömningar av den aktuella situationen och händelseutvecklingen,
- ange den övergripande inriktningen för arbetet,
- snabbt kunna ta ställning till ärenden där ordinarie beredningsrutiner inte räcker till,
- vid behov kunna avgöra meningsskiljaktigheter mellan departementen, samt
- ange inriktning för extern information och kommunikation.

Dessa uppgifter ansluter i hög grad till det arbete som den nuvarande statssekreterargruppen har utfört. Utredaren anser dock att den strategiska gruppen bör ersätta den s.k. statssekreterargruppen och att dess förefintlighet ska slås fast i Regeringskansliets instruktion. Därutöver måste former och rutiner för arbetet och dess uppföljning struktureras, bl.a. bör gruppen bistås av kansliet för krishantering. Kansliet bör också enligt utredarens mening fungera som stabsstöd. Några möjliga uppgifter för kansliet kan t.ex. vara att ta fram underlag, föredra lägesbilden och föra minnesanteckningar så att gruppens ställningstaganden snabbt kan återföras till berörda departement. Kansliet bör även ansvara för nödvändiga förberedelser.

Deltagarna i gruppen föreslås vara statssekreterare (kabinettssekreteraren) från de departement som berörs av krisen. Dessa har en ledande roll för samordning och övergripande inriktning vid krishantering. Statsministerns statssekreterare, eller den statssekreterare han eller hon utser, bör leda gruppen. Utredaren menar att det bör finnas möjlighet

att vid behov adjungera cheftjänstemannen för krishantering till gruppen. Även andra tjänstemän (t.ex. expeditionschefer, andra cheftjänstemän eller huvudmän) bör, beroende på behovet i den aktuella situationen, kunna bistå gruppen för strategisk samordning.

Utredaren vill betona vikten av att gruppen ägnar sig åt frågor av strategisk natur, snarare än frågor på detaljnivå. Statsrådsberedningen kan som en följd av sin ordinarie roll också vid behov ange den strategiska inriktningen på egen hand, exempelvis om tidsförhållandena kräver det eller om oenighet råder, även om inriktningen i första hand bör ske genom överläggningar i den strategiska gruppen.

3.4 Departementens krishanteringsförmåga

Utredarens förslag: Varje departement, Statsrådsberedningen och Förvaltningsavdelningen ansvarar för den egna krishanteringsförmågan och för att de riktlinjer som cheftjänstemannen för krishantering lämnar i dessa frågor följs. Den cheftjänsteman som respektive departement, Förvaltningsavdelningen och Statsrådsberedningen utser ska ansvara för att det finns en krishanteringsplan och förberedda arbetsformer för krishantering. Detta innebär bl.a. att det ska finnas en utsedd och övad krisledningsgrupp samt en hög tillgänglighet.

Skälen för utredarens förslag

Utveckling av departementens krishanteringsförmåga

Utredaren anser att Regeringskansliets krishanteringsförmåga ska bygga på ett samspel mellan Statsrådsberedningen, förstärkt

med chefstjänstemannen för krishantering och kansliet, och departementen. Även fortsättningsvis bör departementen³⁷ ansvara för sakfrågor inom sina ansvarsområden, medan kansliet för krishantering bör ansvara för samordning och stöd, en samlad lägesbild och gemensamma analyser. I och med att kansliet för krishantering inrättas kommer det att ställas ökade krav på förberedelser vid departementen. Förvaltningsavdelningens uppgifter att bistå med grundläggande stöd och service åt departementen samt att upprätthålla ett flertal av Regeringskansliets gemensamma funktioner vid kriser är nödvändiga för att departementen ska kunna fungera. Dessa funktioner måste därför säkerställas.

Utredaren anser att det bör ställas krav på att departementen ska ansvara för den egna krishanteringsförmågan. Detta ska ske enligt de riktlinjer som chefstjänstemannen för krishantering lämnar i frågorna. Utredaren föreslår att en bestämmelse införs i Regeringskansliets instruktion som tydliggör att det ska finnas en ansvarig chefstjänsteman vid varje departement som, under departementschefen, ansvarar för krishanteringsförmågan inom det egna departementet.

Förberedelser

Enligt utredaren bör samtliga departement vara så förberedda att deras organisation för krishantering skyndsamt kan aktiveras. Ett lägsta krav är att varje departement kan samla in och bearbeta lägesinformation, upprätta konsekvensanalyser samt inrätta en ledningsgrupp med stabsstöd. Departementen bör dessutom snarast kunna besvara förfrågningar om underlag, t.ex. instruktionsunderlag till EU-representationen för dess medverkan i möten inom ramarna för EU:s kriskoordineringsarrangemang, CCA. Departementen bör,

³⁷ När det nedan talas om departementen avses också Statsrådsberedningen och Förvaltningsavdelningen, om inget annat sägs.

precis som idag, fortsatt ansvar för att genomföra utbildningar och övningar inom det egna ansvarsområdet.

Utredaren anser också att departementen bör ha en upprättad *krishanteringsplan* som bl.a. omfattar hur ledning ska organiseras och information hanteras. Det är givetvis viktigt att den berörda personalen är utbildad och övad för uppgifterna.

För att vid kriser kunna hantera sakfrågor inom sitt ansvarsområde kan departementen behöva genomföra förberedelser i form av uppbyggnad av rutiner m.m. Ett viktigt ingångsvärde för förberedelserna är resultatet av de analyser som beskrivs i avsnitt 3.2.3.

Beredskap vid departementen

Varje departement måste ständigt och omedelbart kunna ta emot och vidareförmedla larm, larma berörda inom den egna organisationen, vid behov kunna kalla in personal för tjänstgöring samt kontakta och samverka med myndigheter inom departementets ansvarsområde. Syftet med en hög tillgänglighet är att skapa förutsättningar för att på ett tidigt stadium identifiera kriser och initiera ett arbete. För att förbättra möjligheterna till beslutsfattande och snabba insatser anser utredaren att en modell där någon person på chefsnivå inom loppet av högst ett par timmar efter larm ska kunna leda arbetet på plats bör prövas. Bland annat har Katastrofkommissionen pekat på behovet av fysisk närvaro på chefsnivå för ledning av arbetet.³⁸

Ett antal myndigheter har i dag en tjänsteman i beredskap samt skyldighet att snabbt kunna inrätta en ledningsfunktion.³⁹ Syftet

³⁸ Sverige och tsunamin – granskning och förslag (SOU 2005:104), s. 195 och 307.

³⁹ 12 och 13 §§ förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

är att det vid myndigheterna ska finnas en ständig tillgänglighet och att det ska finnas förutsättningar för att på ett tidigt stadium identifiera kriser och initiera ett arbete. Utredaren anser att en möjlig väg att höja krisberedskapen inom Regeringskansliet är att varje departement har en tjänsteman i beredskap.

Beredning av frågor inom departementen och deltagande i samordnad krishantering

Utredaren anser att departementens krisledningsgrupper ska ansvara för att ärenden hanteras så snabbt som möjligt. De departementala krisledningsgrupperna ska t.ex. kunna ta ställning till den aktuella situationen, den möjliga händelseutvecklingen och behov av åtgärder. Krisledningsgruppen bör också se till att den egna organisationen fungerar på ett tillfredsställande sätt. Detta innebär t.ex. att organisationen ska bemannas i tillräcklig utsträckning och att hänsyn ska tas till organisationens uthållighet. För att en krisledningsgrupp ska kunna fungera tillfredsställande krävs vidare stabsstöd bl.a. vad gäller minnesanteckningar och beslutsdokumentation.

Departementens möjlighet att hantera informationsfrågorna och använda dessa som ett styrnings- och ledningsverktyg ökar om departementets pressekreterare deltar i krisledningsgrupperna. En kontinuerlig samordning mellan informationsansvariga och pressekreterarna är också nödvändig.

Samordning av en konsulär insats

I en situation där många svenskar drabbas av en kris utomlands har Regeringskansliet ett särskilt ansvar. Utrikesdepartementet får vid sådana händelser en speciell roll som omfattar operativ ledning av den konsulära krishanteringen. Det beror på att

utrikesrepresentationen lyder direkt under Regeringskansliet, till skillnad från andra myndigheter, som lyder under regeringen.⁴⁰

På grund av Utrikesdepartementets särskilda ställning gentemot utlandsmyndigheterna anser utredaren att det fortsatt bör vara Utrikesdepartementet som har huvudansvar i den operativa styrningen av utlandsmyndigheterna och deras åtgärder vid en kris. Utrikesdepartementen bör även fortsättningsvis ha ansvar för hanteringen av stora konsulära kriser på plats i det land där en kris inträffat, inklusive förmågan att förstärka organisationen.

Andra departement involveras dock nästan alltid vid kriser som drabbar svenskar utomlands, t.ex. som ansvariga för de myndigheter som skickas ut, eller för de myndigheter som har uppgifter som rör omhändertagande efter hemkomst av evakuerade. Dessa kriser kan också ha politiska implikationer som går utöver Utrikesdepartementets ansvarsområde. Därmed ställs stora krav på samordning inom Regeringskansliet. Utredaren anser därför att hanteringen av stora konsulära kriser inte ska ske isolerat, utan måste utgöra en del av Regeringskansliets samlade organisation för krishantering. Det innebär exempelvis att gruppen för strategisk samordning bör fastställa den strategiska inriktningen för Regeringskansliets arbete även vid större konsulära kriser. Detta medför att Utrikesdepartementets krisorganisation på samma sätt som andra departement omfattas av den inriktning och de krav som chefstjänstemannen för krishantering beslutar.

⁴⁰ 4 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet och Konstitutionsutskottets bet. 2005/06:KU8, s. 80.

3.5 Samverkan med myndigheter och andra aktörer

Utredarens förslag: Ett krishanteringsråd ska inrättas för samordning, överläggningar och ömsesidig orientering mellan regeringen och ett antal myndigheter vid kriser. Ordförande i rådet bör vara chefstjänstemannen för krishantering. Myndigheterna ska företrädas av myndighetscheferna. Rådet ska under normala förhållanden sammanträda två gånger per år.

Det ska även finnas förberedda former för samverkan med privata aktörer såsom t.ex. företag, intresse- och frivilligorganisationer samt trossamfund.

Skälen för utredarens förslag: Det är regeringens uppgift att ansvara för inriktning, prioritering och samordning av tvärsektoriella åtgärder på den nationella nivån. Vid allvarliga händelser med omfattande konsekvenser kan det finnas ett behov för den politiska nivån att direkt kunna möta ansvariga myndigheter och andra aktörer som ansvarar för viktiga uppgifter eller funktioner i samhället. Även erfarenheter från tidigare kriser, bl.a. hanteringen av flodvågskatastrofen, har visat detta. Att sammankalla myndigheterna vid allvarliga händelser är ett sätt för regeringen att utöva den övergripande tvärsektoriella samordningen.

Inrättande av ett krishanteringsråd

Utredaren föreslår att ett krishanteringsråd ska inrättas, som vid kriser ska kunna sammankallas av chefstjänstemannen. Chefstjänstemannen ska även vara ordförande i rådet. Rådet bör kunna fungera som ett forum för regeringen att få information

om pågående arbete och åtgärder vid myndigheterna. Vid mötena kan även Regeringskansliet lämna information om det pågående arbetet. För att samverka snabbt ska kunna komma till stånd är det viktigt att det finns förberedda former för detta. Den löpande hanteringen av rådets verksamhet bör skötas av kansliet för krishantering.

Krishanteringsrådet bör bestå av företrädare för ett antal i förväg utsedda statliga myndigheter som ansvarar för verksamhet inom ordning och säkerhet, skydd mot olyckor, hälso- och sjukvård samt krishantering. Myndigheter som enligt utredaren bör ingå i rådet är Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen, Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk och Försvarsmakten. Utöver dessa myndigheter bör det vara möjligt att adjungera de myndigheter eller andra aktörer som berörs av en händelse, t.ex. länsstyrelserna, Kustbevakningen, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) samt företrädare för Sveriges kommuner och landsting. Myndigheterna i rådet bör företrädas av respektive myndighetschef.

Utredaren menar att rådet även under normala förhållanden kan fylla en viktig funktion som ett forum för överläggningar och diskussioner. Rådet kan t.ex. diskutera hur den samlade förmågan ser ut för att möta vissa hot och risker, samt fördelningen av ansvar och uppgifter mellan aktörer under kriser. Utredaren anser att det är lämpligt att rådet sammanträder minst två gånger per år. Inför dessa sammanträden kan arbetsgrupper med företrädare från olika myndigheter utses för att förbereda särskilda frågor. Att myndighetsföreträdarna möts under normala förhållanden kommer, enligt utredaren, att skapa värdefulla nätverk som underlättar samverkan vid kriser.

Med ett krishanteringsråd ökar förutsättningarna för en snabb och effektiv samordning mellan regeringen och myndigheterna i krissituationer. Det bör dock poängteras att rådet i första hand

syftar till att tillgodose behovet av samordning mellan regeringen och myndigheterna, och inte behovet av samordning myndigheterna emellan. För detta bör andra former utvecklas på myndighetsnivå.

Samverkan med privata aktörer

Vid kriser kommer det i flera fall att vara viktigt att samverkan och överläggningar med privata aktörer (t.ex. företag, intresse- och frivilligorganisationer samt trossamfund) kan genomföras. Hos dessa aktörer finns vanligtvis såväl resurser som expertis att tillgå, samtidigt som de kan stå för drift och ägande av viktig infrastruktur. Under exempelvis flodvågskatastrofen och stormen Gudrun hade ett antal organisationer och andra privata aktörer avgörande roller att spela. Även för stödet till den enskilde har intresse- och frivilligorganisationer samt trossamfund viktiga uppgifter att fylla. Vid en kris behöver myndigheterna ofta etablera kontakter med de privata aktörer som tillhandahåller viktiga tjänster i samhället. Vid kriser kan det emellertid i vissa fall finnas ett behov för regeringen att möta och samverka med de mest berörda aktörerna utanför myndighetskretsen. Utredaren anser att former för sådan samverkan bör utarbetas och förberedas av kansliet tillsammans med berörda departement.

3.6 Kriskoordineringscenter

Utredarens förslag: Teknik och lokaler bör iordningsställas till ett kriskoordineringscenter. I centret ska kansliet för krishantering bedriva sin verksamhet. Centret ska också utgöra samordningspunkt under kriser.

Skälen för utredarens förslag: Utredarens studiebesök i Norge, Storbritannien, Holland och Spanien har visat att väl utformade kriskoordineringscenter som leds av personal som är utbildad och övad skapar goda förutsättningar för en effektiv krishantering. Fullgoda lokaler för den typ av verksamhet som utredaren föreslår saknas idag i Regeringskansliet. Därför bör teknik och lokaler iordningsställas till ett kriskoordineringscenter som kan utgöra Regeringskansliets samordningspunkt vid allvarliga händelser. Ett kriskoordineringscenter utgör en gemensam plats för samordning vad gäller t.ex. lägesbild, analys, beslutsstöd samt information och kommunikation. Vid kriser ska personer från berörda departement kunna arbeta i kriskoordineringscentret.

Utöver funktionella kontors- och arbetsutrymmen krävs väl utarbetade metoder och arbetsformer, en tydlig roll- och uppgiftsfördelning när arbete bedrivs under kriser samt tekniskt stöd. Därför är det lämpligt att kansliet för krishantering är placerat i centret. Kansliet ska vid kriser kunna leda arbetet i lokalerna. Lokalerna måste vara lättillgängliga, ha en hög säkerhet och erbjuda en god arbetsmiljö.

Det är cheftjänstemannen för krishantering som ska bedöma och avgöra när en händelseutveckling är av en sådan karaktär att ett samordnat krishanteringsarbete krävs i centret. Det bör, enligt utredarens uppfattning, vara en tumregel att i osäkra lägen

tidigt sätta igång arbetet i organisationen snarare än att avvakta ytterligare eller säkrare information.

Chefstjänstemannen bör alltså inta en proaktiv hållning och inte tveka att tidigt ta relevanta kontakter och initiera arbetet då något allvarligt bedöms ha inträffat. Katastrofkommissionen har uttryckt att det i osäkra lägen är bättre att agera, för att därefter modifiera sina insatser i den ena eller andra riktningen beroende på vilken ny information som kommer in.⁴¹

Kriskoordineringscentret bör enligt utredaren kunna erbjuda följande:

- plats för kansliet för krishantering under normala förhållanden och vid kris,
- en plats för samordning av Regeringskansliets krishantering, vad avser sammanträdesrum för regeringen, gruppen för strategisk samordning och andra arbetsgrupper,
- teknik och utrymmen för presskonferenser och webbpublicering,
- integration av information från olika kanaler och källor,
- teknik som stödjer stabsarbete och beslutfattande, t.ex. säkra interna och externa kommunikationssystem, informationssystem såsom händelserapportering, presentationsverktyg och videokonferensmöjligheter,
- rutiner för arbete under kriser, t.ex. genom förberedda checklistor, dagordningar och mallar,
- metoder för uppföljning och erfarenhetsåterföring efter kriser, samt
- övnings- och utbildningsmöjligheter.

Det tekniska stödet ska vara utformat så att kraven på inhämtning och delning av information, hantering av sekretessbelagd information, beslutsdokumentation och

⁴¹ Sverige och tsunamin – granskning och förslag (SOU 2005:104), s. 300.

loggning av åtgärder tillgodoses.⁴² Utredaren anser att det är av både praktisk och symbolisk betydelse att gemensamma funktionella och skyddade lokaler finns lättillgängliga för den högsta politiska ledningen. Utredaren föreslår därför att nya lokaler iordningställs för detta ändamål. De lokaler som idag nyttjas av enheten för beredskap och analys bör kunna användas som alternativ lokalisering om de ordinarie lokalerna av något skäl inte kan användas.

Kriskoordineringscentret kommer att vara beroende av att det finns system för snabb och säker kommunikation med myndigheter och andra relevanta aktörer. I dagsläget begränsas säker kommunikation till användning av kryptotelefon och kryptofaxar som endast vissa aktörer och nyckelpersoner har tillgång till. Det befintliga webbaserade informationssystemet (WIS), som administreras av Krisberedskapsmyndigheten, innehåller viss funktionalitet men kan inte hantera hemlig information. Utifrån ett samhällsperspektiv är det av stor vikt att ett gemensamt informationsdelningssystem, där Regeringskansliet är en av användarna, skapas. Det är ett omfattande arbete som involverar många aktörer och som måste hanteras i det fortsatta arbetet.

⁴² Katastrofkommissionen tar i sin rapport Tsunamibanden (SOU 2007:44) bl.a. upp behovet av att säkerställa dokumentation vid en kris och behovet av att i efterhand för uppföljning och utvärdering kunna följa genomförandet av vissa åtgärder och viss kommunikation.

4 Behov av och förslag till författningsändringar

4.1 Förhållandet till regeringsformen m.m.

Av utredarens uppdrag framgår att en analys av förslagets förhållande till regeringsformen ska ingå i redovisningen av uppdraget. Det har tidigare förekommit förslag på krishanteringsområdet, mot vilka det har invänts att genomförandet skulle medföra vissa konstitutionella problem (Jfr t.ex. Säkerhet i en ny tid, SOU 2001:41, prop. 2001/02:158 samt bet. 2001/02:FöU10).

Av regeringsformen framgår bl.a. grunderna för statsskicket. Där finns vidare bl.a. bestämmelser om regeringens sammansättning och regeringsarbetet, om föreskriftsrätten och om rättsskipning och förvaltning. Av 1 kap. 6 § framgår att regeringen styr riket under ansvar inför riksdagen. För beredning av regeringsärendena ska det finnas ett regeringskansli, i vilket det ingår departement för skilda verksamhetsgrenar, 7 kap. 1 §. Regeringsärendena avgörs vid regeringssammanträden. Statsministern kallar till dessa och är ordförande vid dem. Minst fem statsråd ska delta i ett regeringssammanträde, 7 kap. 3–4 §§. Detta innebär att regeringen fattar besluten kollektivt. För den offentliga förvaltningen finns det statliga och kommunala

förvaltningsmyndigheter, 1 kap. 8 §. Samtliga statliga myndigheter, utom de som lyder under riksdagen, lyder under regeringen, 11 kap. 6 §. De sistnämnda står principiellt i ett lydheidsförhållande till regeringen. Förvaltningsmyndigheterna är i princip skyldiga att följa de föreskrifter och särskilda direktiv som regeringen meddelar. Rätten att meddela direktiv för särskilda fall är emellertid inte obegränsad, eftersom förvaltningsmyndigheterna är självständiga i vissa avseenden, vilket framgår av 11 kap. 7 §. Där föreskrivs att ingen myndighet (således inte heller regeringen) får bestämma hur en förvaltningsmyndighet ska besluta i ett enskilt fall som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpningen av lag. Bestämmelsen innebär att förbudet är begränsat till myndigheternas handläggning av ärenden, medan myndigheternas faktiska handlande lämnas utanför.⁴³ Det faktiska handlandet kan vara sådant som järnvägsdrift, anläggande av vägar, polisens operativa verksamhet m.m., och detta gäller även om handlandet i stort skulle vara reglerat genom författning.⁴⁴ Med ärenden som rör myndighetsutövning tas i första hand sikte på sådana ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild, men även myndighetsutövning mot kommun omfattas av 11 kap. 7 §. Med myndighetsutövning avses utövande av befogenhet att bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande. Det är framförallt när det är fråga om ärenden av denna typ som det finns ett starkt rättssäkerhetsintresse av att förvaltningsmyndigheterna är fullt självständiga i förhållande till överordnade organ.⁴⁵ Med ärenden som rör tillämpning av lag avses slutligen inte bara ärenden där en av riksdagen beslutad lag tillämpas, utan även ärenden som gäller tillämpning av verkställighetsföreskrifter till lagen.⁴⁶

⁴³ Prop. 1973:90 s. 398.

⁴⁴ Erik Holmberg, Nils Stjernquist m.fl., Grundlagarna, 2006, s.498.

⁴⁵ Prop. 1973:90 s. 398.

⁴⁶ Prop. 1973:90 s. 398.

Utredarens förslag har presenterats i avsnitt 3. Förslagen rör i all huvudsak Regeringskansliets interna organisation. Några förslag som t.ex. gäller övertagande av beslutanderätt från andra myndigheter eller myndighetsutövning lämnas inte. Utredaren bedömer att någon konflikt med regeringsformens bestämmelser inte föreligger.

Utredaren har i sitt arbete noterat de bestämmelser om krig och krigsfara i 13 kap. regeringsformen som ökar regeringens handlingsutrymme vid krig och krigsfara och vissa därtill anknutna situationer. Någon motsvarande reglering finns inte för fredstida kristillstånd. Förhållandena i världen och konflikternas karaktär har till del förändrats sedan regeringsformen kungjordes 1974. I likhet med Katastrofkommissionen (SOU 2005:104 s. 308 f.) anser utredaren att det kan finnas skäl att i ett annat sammanhang se över det ovan nämnda kapitlet i regeringsformen, t.ex. inom ramen för det arbete som grundlagsutredningen (Ju 2004:11) bedriver.

4.2 Frågor om sekretess vid krishantering

4.2.1 Bakgrund och utgångspunkter

I det föregående har redogjorts för vikten av bl.a. samordning av insatser och tillgång till information för en effektiv krishantering. En av utgångspunkterna har varit att samordning mellan regeringen, Regeringskansliet och berörda myndigheter behöver förbättras och att det i samband med en kris kan finnas ett behov för regeringen och Regeringskansliet att kunna kalla samman berörda myndighetsföreträdare för att få direkt information om läget inom respektive sektor och försäkra sig om att ett arbete har inletts eller pågår. Behov kan även finnas av att

på ett effektivt sätt informera myndigheterna om Regeringskansliets arbete.

I detta sammanhang finns emellertid skäl att beakta frågor kring allmänna handlingar och sekretess och överväga om reglerna på detta område behöver ändras eller kompletteras i anledning av utredarens förslag.

4.2.2 Vad är en allmän handling?

Enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) ska med handling förstås en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. En handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Begreppet myndighet i TF och sekretesslagen (1980:100) omfattar i enlighet med regeringsformens terminologi samtliga statliga och kommunala organ med undantag för riksdagen och de kommunala beslutande församlingarna. Såväl de sistnämnda organen som vissa andra organ jämställs dock med myndigheter vid tillämpning av såväl TF som sekretesslagen, 2 kap. 5 § TF och 1 kap. 8 och 9 §§ sekretesslagen. Även aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande jämställs med myndigheter vid tillämpning av rätten att ta del av allmänna handlingar och vid tillämpning av sekretesslagen, 1 kap. 9 § sekretesslagen. Slutligen jämställs, enligt 1 kap. 8 § samma lag, även andra enskilda organ med myndigheter i dessa avseenden om de tas in i bilagan till sekretesslagen.

Om en handling är att anse som allmän, ska den på begäran genast eller så snart det är möjligt tillhandahållas den, som önskar ta del av den. Hinder mot utlämnande kan dock föreligga på grund av bestämmelser om sekretess. Rätten att ta del av

allmänna handlingar får emellertid begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till vissa i 2 kap. 2 § TF angivna grunder. Dessa grunder är:

1. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation,
2. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik,
3. myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,
4. intresset att förebygga eller beivra brott,
5. det allmännas ekonomiska intresse,
6. skyddet för enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden,
7. intresset att bevara djur- eller växtart.

Begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar ska anges noga i en särskild lag eller, undantagsvis, i annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar. Den särskilda lag som avses är sekretesslagen.

4.2.3 Vissa befintliga bestämmelser om sekretess

Utrikessekretess

2 kap. 1 § sekretesslagen innehåller en bestämmelse om utrikessekretess. Av bestämmelsen framgår att sekretess gäller för uppgift som angår Sveriges förbindelser med annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs. Bestämmelsen är konstruerad så att den gäller för uppgifterna som sådana, oavsett hos vilken myndighet de förekommer. Den är således tillämplig på all offentlig verksamhet som omfattas av sekretesslagen. Föremålet för sekretessen är först och främst

uppgifter som angår Sveriges förbindelser med annan stat. Med uttrycket "Sveriges förbindelser" avses förbindelser på nationell nivå. Ett företags affärsförbindelser eller en myndighets kontakter i frågor som rör dess egna angelägenheter ryms normalt inte under uttrycket; så är däremot fallet om myndigheten i fråga företräder Sverige som nation, t.ex. i samband med konventionsförhandlingar. Bestämmelsen är även tillämplig på andra uppgifter som rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös.

En förutsättning för att sekretess ska gälla för de i bestämmelsen angivna uppgifterna, är emellertid att det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgifterna röjs. Offentlighet är således huvudregeln. Det måste röra sig om någon olägenhet för landet för att skada ska kunna anses föreligga (motsvarande gäller beträffande störningar av de mellanfolkliga förbindelserna). Att mindre störningar eller irritationer inom ett annat lands ledning inte kan utslutas om en uppgift lämnas ut, ska i regel inte föranleda att denna omfattas av sekretess (prop. 1979/80:2 och 1994/95:112).

Försvarssekretess

Enligt 2 kap. 2 § sekretesslagen gäller sekretess för uppgift som angår verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs. Totalförsvaret är enligt lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap sådan verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar).

I likhet med bestämmelsen om utrikessekretess är försvarssekretessen konstruerad så att den gäller för uppgifterna som sådana, oavsett hos vilken myndighet de förekommer. Den är således tillämplig inom hela det allmännas verksamhet. Bestämmelsen har sitt största tillämpningsområde i fråga om sådana uppgifter som avser det militära försvaret men har en vid täckning också på områden som ligger vid sidan om detta. Uppgifterna måste dock på något sätt röra totalförsvaret för att sekretess ska gälla.

Sekretess med hänsyn främst till intresset att förebygga eller beivra brott

I 5 kap. sekretesslagen finns bestämmelser om sekretess med hänsyn främst till intresset att förebygga eller beivra brott. Bestämmelserna i 2 och 3 §§ tar sikte på olika brottsförebyggande åtgärder som i huvudsak hänför sig till annan verksamhet än polisens.

Enligt 5 kap. 2 § andra stycket gäller sekretess för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärd med avseende på

1. byggnader eller andra anläggningar, lokaler eller inventarier,
2. tillverkning, förvaring, utlämning eller transport av pengar eller andra värdeföremål samt transport eller förvaring av vapen, ammunition, sprängämnen, klyvbart material eller radioaktiva ämnen,
3. telekommunikation eller system för automatiserad behandling av information,
4. behörighet att få tillgång till upptagning för automatiserad behandling eller annan handling,
5. den civila luftfarten eller den civila sjöfarten,
6. transport på land av farligt gods,

7. hamnskydd,
om det kan antas att syftet med verksamheten motverkas om uppgiften röjs.

Med "system för automatiserad behandling av information" (3) avses system där datorer, telekommunikation eller annan teknisk utrustning samverkar för att insamla, ordna, bearbeta, söka eller distribuera information. Med telekommunikation avses överföring av meddelanden med tråd, radio eller liknande metod. Den fjärde punkten gäller i första hand uppgifter om behörighetskoder och behörighetsnycklar samt arrangemang och fördelning av dessa. Själva programmet skyddas dock inte enligt denna punkt. Sekretessen enligt punkten gäller även uppgifter om skyddsåtgärder avseende behörigheten att få tillgång till konventionella handlingar.

Enligt 5 kap. 3 § första stycket sekretesslagen gäller sekretess för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om chiffer, kod eller liknande metod som har till syfte att

1. underlätta befordran eller användning i allmän verksamhet av uppgifter utan att föreskriven sekretess åsidosätts, eller
 2. göra det möjligt att kontrollera om data i elektronisk form har förvanskats,
- om det kan antas att syftet med metoden motverkas om uppgiften röjs.

Sekretessen enligt den första punkten gör det möjligt att i allmän verksamhet skydda uppgifter som lämnar eller kan bidra till upplysningar om t.ex. kryptering. Den andra punkten har betydelse för användningen av elektroniska signaturer inom myndighetsområdet.

Sekretess för verksamhet rörande risk- och sårbarhetsanalyser m.m.

5 kap. 8 § sekretesslagen innehåller en bestämmelse om sekretess till skydd för sådana uppgifter som hänför sig till en myndighets verksamhet som består i risk- och sårbarhetsanalyser avseende fredstida krissituationer eller planering och förberedelser för hantering av sådana situationer. Enligt bestämmelsen ska sekretess gälla om det kan antas att det allmännas möjligheter att förebygga och hantera sådana situationer motverkas om uppgifterna röjs.

Av prop. 2004/05:5 framgår att det är mycket allvarliga kriser som avses, och inte olyckor och andra händelser av mer vardaglig karaktär. Bestämmelsen är avsedd att användas beträffande uppgifter som är av betydelse för den fredstida delen av krishanteringssystemet. Den bör vara tillämplig på uppgifter som har insamlats eller producerats inom ramen för analys-, planerings- eller förberedelseverksamheten avseende fredstida kriser. I den mån kommunernas och landstingens risk- och sårbarhetsanalyser berör exempelvis hanteringen av översvämningar av mindre allvarlig karaktär bör dock uppgifterna falla utanför bestämmelsens tillämpningsområde.

Bakgrunden till bestämmelsen beskrivs i prop. 2004/05:5 s. 259 ff. Där framgår bl.a. följande. Den verksamhet som bedrivs i form av risk- och sårbarhetsanalyser för fredstida krishantering eller planering och förberedelser för hantering av sådana situationer syftar till att minska samhällets sårbarhet, bl.a. genom att öka myndigheternas förmåga att förutse och hantera dylika tillstånd. För att uppgifter i verksamheten inte ska kunna utnyttjas till angrepp mot myndigheter, enskilda eller samhället i stort är det i viss utsträckning nödvändigt att begränsa insynen i denna. Handlingar som utarbetas vid genomförandet av risk- och sårbarhetsanalyserna kan komma att innehålla uppgifter som är känsliga ur säkerhetssynpunkt för verksamheter inom

myndighetens ansvarsområde. I analysmaterialet kan olika riskscenarier beskrivas och följderna av olika brister framhållas. De resonemang som förs när helhetsbilden skärskådas och analyseras behöver kunna sekretessbeläggas. Det kan vara fråga om gränssättande faktorer för samhällets krishanteringsförmåga, förbättringsåtgärder som vägs mot varandra, grunder för nedprioriteringar, detaljer om var reaktionstiden är lång och var möjligheten att upptäcka en incident är låg m.m. Det kan också finnas behov av att kunna sekretessbelägga exempelvis listor över nyckelpersoner och dessa personers ansvarsområden vid en eventuell krissituation. Om uppgifter som lämnar eller kan bidra till upplysning om risker och sårbarhet inom en myndighets ansvarsområde blir offentliga och sprids utanför myndigheten kan de komma att utnyttjas för att skada samhället. Uppgifterna kan komma att användas för brottslig verksamhet såsom inbrott, bedrägeri, skadegörelse, sabotage eller terrorhandlingar. Att känsliga uppgifter röjs kan således leda till att säkerheten i samhället minskar och att syftet med risk- och sårbarhetsanalyserna motverkas. Att uppgifter i risk- och sårbarhetsanalyser kan bli offentliga medför vidare en risk för att myndigheterna undviker att genomföra tillräckligt detaljerade sådana.

Sekretessen gäller för uppgifter som hänför sig till viss verksamhet. Om en uppgift som omfattas av den aktuella sekretessen lämnas till en annan myndighet, gäller sekretess för uppgiften även hos den mottagande myndigheten. Det faktum att sekretessbestämmelsen är s.k. organisationsneutral medför enligt prop. 2004/05:5 att någon särskild, sekretessbrytande, bestämmelse som möjliggör för en myndighet att lämna över en uppgift som omfattas av sekretess enligt bestämmelsen till en annan myndighet inte behövs, eftersom det inte kan antas att det allmännas möjligheter att förebygga eller hantera framtida krissituationer motverkas av ett sådant överlämnande.

Uppgifter som omfattas av sekretess enligt bestämmelsen kan, enligt prop. 2004/05:5, även behöva lämnas ut till sammanslutningar och berörda näringsidkare. Ett sådant utlämnande kan ske med förbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen eller, om förbehåll inte kan uppställas och ett utlämnande anses nödvändigt för att myndigheten ska kunna utföra analys-, förberedelse- eller planeringsarbetet, med stöd av 1 kap. 5 § samma lag. Enligt 1 kap. 5 § utgör sekretess inte hinder mot att uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.

Sekretess i statlig myndighets verksamhet rörande utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet

Av 8 kap. 6 § sekretesslagen följer att sekretess – i den utsträckning som regeringen föreskriver det – gäller i statlig myndighets verksamhet, som bl.a. består i utredning och planering med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt, för följande uppgifter. Dels omfattas uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, dels omfattas uppgifter om andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet. Enligt 2 § sekretessförordningen (1980:657) och punkten 134 i tillhörande bilaga gäller sekretess för sådana uppgifter i statliga myndigheters verksamhet som består i utredning och planering enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap eller enligt motsvarande äldre bestämmelser.

Sekretess hos kommuner och landsting i verksamhet som avser beredskap för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Enligt 8 kap. 23 § sekretesslagen gäller sekretess för enskilda personliga och ekonomiska förhållanden hos kommuner och landsting i verksamhet som avser beredskap för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap eller planering enligt förfogandelagen (1978:262). De uppgifter som omfattas är dels enskilda affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, dels andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för verksamheten.

I prop. 2005/06:133 angavs bl.a. följande skäl för ett införande av bestämmelsen. I arbetet med risk- och sårbarhetsanalyserna ska kommunerna och landstingen samverka med bl.a. näringsidkare. Det är viktigt att en öppen dialog kan förekomma i dessa kontakter och att inte privata aktörer undanhåller viktig information av det skälet att de befarar att uppgifterna ska komma till allmän kännedom. Man behövde därför, ansåg regeringen, utvidga den då gällande bestämmelsen i 8 kap. 23 § (som avsåg beredskapsförberedelser) till att även gälla förberedelser för fredstida kriser.

Bestämmelsen i 8 kap. 23 § sekretesslagen innebär således att sekretess med hänsyn till skyddet för enskildas ekonomiska förhållanden m.m. gäller i kommunernas och landstingens verksamhet med fredstida krishantering. Kommuner och landsting är enligt 2 kap. 1 § lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap skyldiga att bland annat göra risk- och sårbarhetsanalyser. I detta arbete är det av stor vikt att

kunna inhämta uppgifter från enskilda. Behovet av stark sekretess för uppgifter om enskilda är detsamma för en kommuns eller ett landstings verksamhet som avser förberedelser för fredstida krishantering som det tidigare har ansetts vara för beredskapsförberedelser enligt lagen (1994:1720) om civilt försvar. Mot bakgrund av detta är den sekretess som följer av 8 kap. 23 § första stycket 2 absolut, även vad gäller arbetet med beredskap för extraordinära händelser i fredstid.

4.2.4 Bestämmelser om tystnadsplikt och meddelarfrihet

Tystnadsplikt för enskilda

Handlingar som utarbetas vid genomförandet av risk- och sårbarhetsanalyser kan komma att innehålla uppgifter som är känsliga ur säkerhetssynpunkt. Om uppgifter som lämnar eller kan bidra till upplysningar om risker och sårbarhet sprids kan de komma att utnyttjas för att skada samhället. I arbetet med att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser förutsätts att även privata aktörer i kommunerna och landstingen medverkar på olika sätt. De enskilda som på detta sätt är delaktiga i arbetet kan komma att få del av information som i vissa fall inte bör röjas. En bestämmelse om tystnadsplikt för den enskilde som på detta sätt får reda på känsliga uppgifter har därför införts i 7 kap. 1 § lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. I den första punkten i bestämmelsen anges att sådana förhållanden som är av betydelse för att förebygga och hantera fredstida kriser omfattas av tystnadsplikten. Denna tystnadsplikt avser uppgifter motsvarande sådana förhållanden som sekretessen i 5 kap. 8 § sekretesslagen har till syfte att skydda (eftersom det arbete som bedrivs av kommuner och landsting för att minska sårbarheten vid fredstida krissituationer annars kan komma att omintetgöras

om uppgifterna kommer ut). Den andra punkten i bestämmelsen tar sikte på förhållanden av betydelse för totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt och motsvaras av den sekretess som följer av 2 kap. 2 § sekretesslagen. Punkterna 3 och 4 har sin motsvarighet i 8 kap. 23 § sekretesslagen och innebär att tystnadsplikt ska gälla för enskilda beträffande sådana uppgifter som gäller andra personers ekonomiska förhållanden eller ett företags affärs- och driftsförhållanden.

Om meddelarfrihet

Med meddelarfrihet avses rätten enligt 1 kap. 1 § tredje stycket TF och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) att lämna uppgift i vilket ämne som helst för publicering i de medier som de båda grundlagarna omfattar. Meddelarfriheten är dock inte oinskränkt. Det är inte tillåtet att uppsåtligen lämna ut en allmän handling som omfattas av sekretess. Det är inte heller tillåtet att åsidosätta tystnadsplikt i de fall som anges i TF och YGL eller i 16 kap. 1 § sekretesslagen. Tystnadsplikten har företräde framför meddelarfriheten på vissa områden.

På utrikessekretessens område råder meddelarfrihet delvis. Meddelarfriheten är endast utesluten såvitt avser uppgift vars röjande kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt, 16 kap. 1 § 3 sekretesslagen. Samma inskränkningar gäller ifråga om de tystnadsplikter på området som finns i riksdagsordningen.

Då det gäller försvarssekretess, så råder meddelarfrihet endast i starkt begränsad omfattning. Av 7 kap. 3 § TF framgår att meddelarfrihet inte gäller meddelanden som innebär att någon gör sig skyldig till högförräderi, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, uppror, landsförräderi, landssvek eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott. Dessa bestämmelser kan givetvis också bli tillämpliga, då

ett brott mot rikets säkerhet innefattar ett röjande av uppgifter på utrikessekretessens område.

Bestämmelserna i 5 kap. 2 och 3 §§ sekretesslagen, som tar sikte på olika brottsförebyggande åtgärder, har i sin helhet företräde framför meddelarfriheten, 16 kap. 1 § 3 samma lag. Så är även fallet med den tystnadsplikt som följer av 5 kap. 8 § sekretesslagen. Den tystnadsplikt som följer av sekretessbestämmelsen inskränker meddelarfriheten. Tystnadsplikten enligt 8 kap. 23 § första stycket 2 sekretesslagen har också den företräde framför meddelarfriheten (16 kap. 1 § 3) liksom den tystnadsplikt för enskilda, som framgår av 7 kap. 1 § 1 lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (16 kap. 1 § 13).

4.2.5 Behovet av en kompletterad sekretessbestämmelse på krishanteringsområdet

Utredarens förslag: Bestämmelsen i 5 kap. 8 § sekretesslagen om sekretess till skydd för sådana uppgifter som hänför sig till en myndighets verksamhet som består i risk- och sårbarhetsanalyser avseende fredstida krissituationer eller planering och förberedelser för hantering av sådana situationer ska kompletteras för att tydligt omfatta också sådan verksamhet som består i hantering av en fredstida kris.

Några ändringar i fråga om inskränkningen av meddelarfriheten föreslås inte.

Skälen för utredarens förslag: Det allmännas planering för och insatser vid en krissituation innebär bl.a. att handlingar tas emot eller upprättas som kan innehålla uppgifter som är känsliga ur säkerhetssynpunkt för verksamheter inom den aktuella

myndighetens ansvarsområde. Som framgår av redogörelsen för vissa befintliga bestämmelser om sekretess ovan finns det ett antal sekretessbestämmelser som under vissa förutsättningar kan komma att tillämpas vid den krishanteringsverksamhet som bedrivs av myndigheterna. När det gäller skyddet för det allmännas förhållanden aktualiseras framförallt bestämmelserna i 2 kap. 2 § sekretesslagen (försvarssekretess), 5 kap. 2 och 3 §§ (sekretess med hänsyn främst till intresset att förebygga eller beivra brott) och 5 kap. 8 § (sekretess för verksamhet rörande risk- och sårbarhetsanalyser m.m.). Även bestämmelsen om utrikessekretess i 2 kap. 1 § kan bli aktuell i kriser som har internationella implikationer. Om flera sekretessbestämmelser kan vara tillämpliga på en uppgift ska den strängaste sekretessbestämmelsen ligga till grund för bedömningen (jfr. prop. 1979/80:2 del A s. 70). Vad beträffar omfattningen av de nu nämnda bestämmelserna bör emellertid följande noteras.

För att försvarssekretessen i 2 kap. 2 § – som har sitt största tillämpningsområde i fråga om sådana uppgifter som avser det militära försvaret men också har en täckning på områden som ligger vid sidan om detta – ska vara tillämplig vid krishanteringsverksamhet krävs bl.a. att de aktuella uppgifterna på något sätt rör totalförsvaret. Så kan många gånger vara fallet, men uppgifter om exempelvis folkförsörjningen vid rena s.k. fredskriser utan betydelse för totalförsvaret faller därmed utanför bestämmelsens tillämpningsområde.

Den sekretess som regleras i 5 kap. 2 § andra stycket gäller för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärd med avseende på bl.a. anläggningar och telekommunikation eller system för automatiserad behandling av information. Sekretessen i 5 kap. 3 § första stycket gör det bl.a. möjligt att i allmän verksamhet skydda uppgifter som lämnar eller kan bidra till upplysningar om t.ex. kryptering. Förekommer uppgifter av den natur som beskrivs i 5 kap. 2–3 §§

i krishanteringsverksamhet kan frågan om sekretess för dessa övervägas. I övrigt har bestämmelserna ingen bäring på krishanteringsområdet.

Den bestämmelse som tydligast riktar in sig på myndigheters verksamhet vid kriser är 5 kap. 8 §. Paragrafen innehåller en bestämmelse om sekretess till skydd för sådana uppgifter som hänför sig till en myndighets verksamhet som består i risk- och sårbarhetsanalyser avseende fredstida krissituationer eller planering och förberedelser för hantering av sådana situationer. Bestämmelsen är, enligt sin ordalydelse, begränsad till analys-, planerings- eller förberedelseverksamheten avseende fredstida kriser. Visserligen angav Lagrådet i sitt yttrande över lagrådsremissens författningsförslag att bestämmelsens tillämpningsområde är begränsat till myndigheternas verksamhet för analys, planering, förberedelse och hantering avseende fredstida kriser (prop. 2004/05:5 s. 272). Men att uppgifter som hänför sig till hanteringen av en redan inträffad kris omfattas, har vid den praktiska tillämpningen inte ansetts kunna tydligt utläsas ur texten. Den rådande otydligheten leder till att en myndighet, då det gäller känsliga uppgifter som hänför sig till hanteringsfasen av en fredstida krissituation, i huvudsak är hänvisad till bestämmelserna i 2 kap. 2 § och 5 kap. 2–3 §§. Dessa har sina egna begränsningar, vilket redogjorts för ovan.

Vid en fredstida kris sätts en myndighets planer och förberedelser för krishantering i verket. Ett bristande sekretesskydd i den operativa fasen kan leda till att de planerings- och förberedelseåtgärder som omfattas av sekretesskyddet i 5 kap. 8 § sekretesslagen avslöjas, eftersom det då är möjligt att avläsa vilka åtgärder som myndigheterna faktiskt vidtar. Dessa uppgifter skulle kunna utnyttjas till skada för samhället. Samma skäl för sekretess som anfördes i förarbetena till 5 kap. 8 § gör sig således gällande i dessa situationer. Vilka konsekvenserna av att känsliga uppgifter på detta område röjs

kan bli här utförligt beskrivits i prop. 2004/05:5 s. 260 (se ovan). Där anförs bl.a. att om uppgifter som lämnar eller kan bidra till upplysning om risker och sårbarhet inom en myndighets ansvarsområde blir offentliga och sprids utanför myndigheten kan de komma att utnyttjas för att skada samhället. Uppgifterna kan komma att användas för brottslig verksamhet såsom inbrott, bedrägeri, skadegörelse, sabotage eller terrorhandlingar. Att känsliga uppgifter röjs kan således leda till att säkerheten i samhället minskar. Detta motverkar det övriga arbetet på krishanteringsområdet.

Liksom tidigare påpekats kan uppgifterna bl.a. gälla gränssättande faktorer för samhällets krishanteringsförmåga, förbättringsåtgärder som vägs mot varandra, grunder för nedprioriteringar, detaljer om var reaktionstiden är lång och var möjligheten att upptäcka en incident är låg m.m. Det kan även finnas behov av att kunna överväga sekretess beträffande exempelvis listor över nyckelpersoner och dessa personers ansvarsområden vid en eventuell krissituation. Vidare kan det vara fråga om uppgifter om att myndighetens krisledningsgrupp trätt i funktion, vilka uppgifter gruppen har och vilka åtgärder som gruppen ska besluta om (t.ex. i fråga om alarmering och alarmeringsvägar). Det kan dessutom gälla uppgifter om spridning av information och samverkan inom och utom myndigheten.

Utredaren anser, mot bakgrund av vad som nu anförts, att bestämmelsen i 5 kap. 8 § sekretesslagen ska kompletteras på så sätt, att det tydliggörs att även uppgifter som hänför sig till en myndighets verksamhet som består i hantering av fredstida krissituationer omfattas av bestämmelsen. Samma skaderekvisit som bestämmelsen för närvarande innehåller ska också gälla för den föreslagna kompletteringen. Syftet med tillägget är givetvis inte att hindra allmänhetens berättigade intresse av insyn i hur en kris hanteras, utan endast att hindra att sådana uppgifter

offentliggörs som är av sådan kvalificerad art att ett offentliggörande medför att krishanteringens motverkas eller försvåras. Särskilt allvarligt kan detta vara, om krisen har sin grund i en antagonistisk aktörs handlingar.

Särskilt om meddelarfriheten

Meddelarfriheten har sin grund i att de vanliga sekretessreglerna ger uttryck för ganska allmänna överväganden mellan insyns- och sekretessintressena på de berörda områdena. Det innebär att önskemålet om insyn i ett särskilt fall kan vara starkare än det sekretessintresse som har föranlett den aktuella sekretessregeln. Det kan också vara så att en regel om skydd t.ex. för ett särskilt intresse ibland på ett olämpligt sätt hindrar insyn i myndighetens sätt att fullgöra sina uppgifter. Offentlighetsprincipen skulle inte förverkligas till fullo, om de offentliga funktionärerna i dessa situationer skulle vara förhindrade att bidra till den allmänna debatten. Reglerna om meddelarfrihet är avsedda att motverka sådana oönskade resultat av sekretessregleringen.

Lagstiftaren har emellertid funnit särskilda skäl att låta tystnadsplikten enligt vissa bestämmelser ha företräde framför meddelarfriheten. Så är fallet när det gäller bestämmelsen i 5 kap. 8 § sekretesslagen, vilken i sin helhet har företräde framför meddelarfriheten. I prop. 2004/05:5 s. 264 f. redogörs för skälen till detta. Där anförs bl.a., då det gäller risk- och sårbarhetsanalyserna, att de statliga myndigheterna är skyldiga att årligen lämna in sådana till Regeringskansliet och att regeringen på detta sätt har betonat vikten av att myndigheterna löpande sköter sitt krishanteringsarbete. Rapporteringsskyldigheten innebär också att Regeringskansliet har en möjlighet att uppmärksamma om krishanteringsarbetet eftersätts. Om uppgifter om t.ex. allvarliga sårbarheter i myndigheternas processer blir allmänt kända och utnyttjas för angrepp mot

myndigheterna skulle det kunna leda till stora skador för myndigheterna, enskilda och samhället i stort. Beträffande den verksamhet som utgörs av en analys- och förberedelseverksamhet med beaktande av ett helhetsperspektiv resonerar man att det, mot bakgrund av att det är fråga om mycket allvarliga händelser som hanteras inom det fredstida krishanteringssystemet, inte är möjligt att (på så sätt som skett beträffande den tystnadsplikt som följer av utrikessekretessen) dela upp tillämpningsområdet i sådana uppgifter som kan falla in under meddelarfriheten och sådana som inte kan det.

Att sekretessbestämmelsen nu också föreslås omfatta hantering innebär en utvidgning av det område, inom vilket det kan övervägas att sekretessbelägga uppgifter. Skälen till att låta tystnadsplikten enligt bestämmelsen ha företräde framför meddelarfriheten måste därför prövas på nytt. Självklart finns det på detta område också ett intresse av att inte hindra insyn i myndigheternas sätt att fullgöra sina uppgifter inför och i en kris. Att allmänheten i rätt tid får korrekt och trovärdig information utgör vidare en viktig del av myndigheternas krishanteringsarbete. Samma skäl som anfördes i prop. 2004/05:5 gör, enligt utredarens uppfattning, sig emellertid gällande vad beträffar den föreslagna kompletteringen. Det kan dessutom svårigen göras någon skillnad i detta avseende mellan uppgifter som hänför sig till planering eller förberedelser inför en kris å ena sidan och hanteringen av en kris å den andra. Det är fortfarande fråga om mycket allvarliga händelser som hanteras inom det fredstida krishanteringssystemet, och det är inte heller i hanteringsfasen möjligt att dela upp tillämpningsområdet i sådan uppgifter som kan falla in under meddelarfriheten och sådana som inte kan det, på sådant sätt som man har gjort beträffande utrikessekretessen. Utredaren föreslår därför inte några ändringar som rör meddelarfriheten.

4.3 Ändringar i Regeringskansliets styrdokument

Inrättandet av ett kansli för krishantering och ny chefstjänstemannatjänst i Regeringskansliet innebär att ändringar måste göras i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Utredaren menar att ändringar i förordningen också bör göras för att tydliggöra departementens ansvar för sin egen krishanteringsförmåga och för att stadfästa gruppen för strategisk samordning. I rapportens början beskrivs hur utredaren anser att dessa ändringar bör se ut. De kommenteras också i författningskommentaren i avsnitt 5.

5 Författningskommentarer

5.1 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

5 kap.

8 §

Paragrafen kompletteras så att det tydligt framgår att även sådan verksamhet som består i hantering av en fredstida kris omfattas. Övriga ändringar är redaktionella och medför inte någon förändring i sak av bestämmelsens innebörd. Se vidare avsnitt 4.2.5.

5.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet

9 §

Bestämmelsen definierar vilka chefstjänstemännen i departementen och i Statsrådsberedningen är. Definitionen utökas med chefstjänstemannen för krishantering.

Före 11 a § samt de nya paragraferna 11 b, 11 c och 11 d föreslås att rubriken ska ha lydelsen ”Regeringskansliets krishantering”.

11 a §

I bestämmelsen tydliggörs att varje departement (under ledning av departementschefen) har ansvaret för den egna krishanteringsförmågan, och att en av departementet utsedd chefstjänsteman ska ha ansvaret för att det finns en krishanteringsplan och en krishanteringsorganisation (dvs. förberedda arbetsformer för krishantering). Vilken chefstjänsteman som har ansvaret bör framgå av föreskrifterna med arbetsordning för respektive departement.

Att departementen ansvarar för sin egen förmåga, och att de ska ha en krishanteringsplan och en krishanteringsorganisation, innebär givetvis inte att departementen kan underlåta att följa de riktlinjer m.m. som chefstjänstemannen för krishantering får ge ut på området. Jfr 11 c §.

11 b §

I 11 b §, som är ny, slås fast att det ska finnas en chefstjänsteman för krishantering i Statsrådsberedningen. Under honom eller henne ska kansliet för krishantering finnas.

11 c §

Av paragrafen, som är ny, framgår chefstjänstemannen för krishanterings ansvar. Han eller hon ska ansvara för utvecklingen, samordningen och uppföljningen av krishanteringen i Regeringskansliet. Chefstjänstemannen ansvarar också för att nödvändiga förberedelser kommer till stånd. Detta fråntar emellertid inte departementen ansvaret för förefintligheten av den egna förmågan enligt 11 a §. Chefstjänstemannen kan i detta syfte ge ut riktlinjer och annat material på området. Chefstjänstemannen behöver i dessa frågor

regelbundet samråda med berörda chefstjänstemän på departementen.

11 d §

Paragrafen är ny. Den beskriver gruppen för strategisk samordning för krishantering.

34 och 38 §§

I paragraferna görs följändringar i anledning av inrättandet av den nya chefstjänstemannatjänsten.

6 Konsekvenser av förslagen

6.1 Organisatoriska konsekvenser av förslagen

Utredarens förslag kommer att leda till vissa organisatoriska konsekvenser för Regeringskansliet. Av rapporten har framgått att en ny tjänst som cheftjänsteman för krishantering föreslås inrättas i Statsrådsberedningen jämte en ny enhet, kansliet för krishantering. Cheftjänstemannen föreslås få ansvar för utveckling, samordning och uppföljning av krishanteringsfrågor i Regeringskansliet samt nödvändiga förberedelser för detta. Vidare föreslås att cheftjänstemannen ska leda kansliet för krishantering. Kansliet för krishantering föreslås få uppgifter inom områdena omvärldsbevakning och lägesbild, krishantering samt analys. Detta innebär en omfördelning av uppgifter i förhållande till vad som gäller idag. Förslagen medför att de uppgifter som EBA, enheten för beredskap och analys, utför förs till kansliet. Det medför också en överföring till kansliet av ansvaret att övergripande driva processen för att förbättra Regeringskansliets förmåga att hantera kriser och för det övergripande ansvaret för övnings- och utbildningsverksamheten, som idag är en uppgift för Försvarsdepartementet.

Vid en kris föreslås kansliet för krishantering kunna förstärkas av personal, som utbildats och övats för detta ändamål, från övriga delar av Regeringskansliet. Denna personal bör i första

hand hämtas från departement som primärt inte är berörda av krisen. Det innebär att denna personal tillfälligtvis inte kommer att ha möjlighet att utföra sina ordinarie uppgifter.

När det gäller departementens krishanteringsförmåga föreslår utredaren bl.a. att varje departement ska ha en krishanteringsorganisation, vilket bl.a. betyder att det ska finnas en hög tillgänglighet vid departementen. Varje departement måste, enligt utredarens förslag, ständigt och omedelbart kunna ta emot och vidarebefordra larm, larma berörda inom den egna organisationen, kalla in personal för tjänstgöring samt kontakta och samverka med myndigheterna inom departementets ansvarsområde. Möjligheten att inrätta en tjänsteman i beredskap vid respektive departement bör enligt utredarens mening därför prövas. Detta bör hanteras inom ramen för respektive departements befintliga organisation.

6.2 Ekonomiska konsekvenser av förslagen

Personal- och verksamhetskostnader

Utredaren har preliminärt bedömt att personalbehovet vid kansliet kommer att uppgå till ungefär 35–40 årsarbetskrafter. Dessa kommer att ha uppgifter inom omvärldsbevakning, krishantering och analys. Uppskattningen om 35–40 årsarbetskrafter inkluderar även chefstjänstemannen för krishantering. Omvärldsbevakningen kommer att bedrivas dygnet runt och året runt vilket innebär att även kostnader för beredskap och obekväm arbetstid måste beaktas. För den personal som arbetar med stabs- och ledningsstöd samt analys måste beredskapskostnader medräknas. Utredaren beräknar att ett schablonbelopp om 1 mkr per anställd bör täcka in dessa kostnader samt nödvändiga kostnader för kompetensutveckling. Till detta tillkommer även vissa verksamhetskostnader, t.ex. tele,

post, resor och prenumeration på nyhetstjänster. Dessa beräknas uppgå till 2,5–3 mkr. Kostnader för Regeringskansliets gemensamma övnings- och utbildningsverksamhet uppgår idag till cirka 2 mkr. Dessa anser utredaren bör disponeras av kansliet för krishantering enligt det ordinarie budgetförfarandet.

Om modellen med en tjänsteman i beredskap vid varje departement, Statsrådsberedningen och Förvaltningsavdelningen prövas medför detta ökade kostnader på cirka 6 mkr per år.

Utgifter för investeringar

Som framgår av avsnitt 3.6 anser utredaren att nya lokaler bör iordningsställas som är lättillgängliga, har en hög säkerhet och erbjuder en god arbetsmiljö. Lokalerna ska kunna fungera som en samordningspunkt under kriser och ska vara kansliets ordinarie arbetsplats. I lokalerna måste tele- och dataförbindelser inklusive RK-LAN, ventilation och kyla finnas. Dessa måste vara kopplade till reservkraft. Utredaren bedömer att en investeringsutgift på cirka 20 tkr/m² är rimlig som beräkningsunderlag. Vilken närmare storlek på lokalerna som är lämplig bör övervägas vidare med beaktande av de lokaler som idag finns tillgängliga och som kan utnyttjas för ändamålet. En lägsta investeringsutgift torde dock uppgå till 7 mkr.

Kansliet för krishantering måste även ha tillgång till relevant tekniskt stöd. Enligt utredarens mening måste kansliet ha ett eget nätverk (H-Lan) samt möjlighet att ta emot och hantera sekretessbelagd information. Vid kansliet finns bl.a. behov av kryptotelefoner, kryptotelefax, radiokommunikationssystemet Rakel, interna chat-funktioner, geografiska informationssystem (GIS), skärmar, OH-projektorer samt övrig nödvändig mjukvara. Kostnaderna för detta uppskattar utredaren till lägst 8 mkr.

Bilaga 1 Utredarens uppdrag



REGERINGSKANSLIET

Statsrådsberedningen

Utdrag
Protokoll RK 47
2007-01-11 FA2007/58/JA

Generaldirektören Christina Salomonson
Kustbevakningen
Box 536
371 23 KARLSKRONA

Uppdrag till generaldirektören Christina Salomonson

i bilaga

Regeringskansliet uppdrar åt generaldirektören Christina Salomonson att inom Regeringskansliet utreda inriktandet av en nationell kris-
hanteringsfunktion i Regeringskansliet. Utgångspunkterna för arbetet
framgår av bilagan till detta protokoll.

Förvaltningschefen i Regeringskansliet beslutar om budget samt biträde
och ersättning till Christina Salomonson.

Kostnaderna skall beläggas anslaget 9003 Regeringskansliet m.m.
budgetramen Gemensamma ändamål.

Beslutet har fattats av statsministern.

Utdrag till

utredaren
samtliga departement

Postadress: 101 21 Stockholm
Besöksadress: Strömgården 2
Telefon: 08-402 10 00
Fax: 08-733 11 71
E-post: registrator@regeringskansliet.se

Statsrådsberedningen

Inrättande av en nationell krishanteringsfunktion i Regeringskansliet

Inrättande av en nationell krishanteringsfunktion

I en krissituation är det väsentligt att det på varje nivå och inom varje geografiskt område som berörs av krisen är klarlagt vilket organ som har det övergripande ansvaret för inriktning, prioritering och samordning av de krishanteringsåtgärder som behöver vidtas. Detta organ skall initiera och underlätta den samverkan mellan olika aktörer som krävs för att tillgängliga resurser skall kunna mobiliseras och utnyttjas effektivt vid hanteringen av krisen. På lokal och regional nivå utövas detta områdesansvar av kommun respektive länsstyrelse. Erfarenheterna av inträffade kriser visar att områdesansvaret på dessa nivåer fungerat relativt väl.

Ansvar på den nationella nivån vilar på centrala myndigheter som svarar för operativa åtgärder och yttre regeringen som ansvarar för den övergripande strategiska ledningen.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen framhåller i sin betänkande *Säkerhet i en ny tid* (SOU 2001:41) behovet av en krishanteringsorganisation på nationell nivå som organisatoriskt bör vara en del av Regeringskansliet. Behovet bekräftas av 2005 års katastrofkommission i betänkandet SOU 2005:104.

I Försvarsberedningens rapport *En strategi för Sveriges säkerhet* (Ds 2006:1) och i propositionen *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle* (prop. 2005/06:133) redovisas behovet av en tvärsektoriell samordning i allvarliga krissituationer.

Regeringens arbete och myndigheternas arbete i krishanteringssituationer bör samordnas av en nationell krishanteringsfunktion i Regeringskansliet. Krishanteringsfunktionen bör organisatoriskt tillhöra

Statsrådsberedningen och enheten för beredskap och analys i Statsrådsberedningen bör utgöra en del av krishanteringsfunktionen.

Funktionen skall aktiveras i krissituationer, som främst berör den nationella nivån, där det finns ett behov av samordning på den nationella nivån. Till funktionen bör företrädare för myndigheterna knytas.

Uppgifter för en nationell krishanteringsfunktion

Utgångspunkten för den nationella krishanteringsfunktionen skall vara att skapa bästa möjliga förutsättningar för en effektiv krishantering. Huvuduppgiften i en krissituation skall vara att tillgodose behovet av samordning avseende regeringens åtgärder och de centrala myndigheternas åtgärder.

Den nationella krishanteringsfunktionen skall ha en förmåga att kontinuerligt samla in och analysera information samt verifiera händelser som kan komma att utvecklas till stora kriser. Funktionen skall alltid vara bemannad.

Den information som funktionen samlar in skall kunna användas för att snabbt larma regeringen, berörda departement, myndigheter och andra aktörer samt initiera arbetet hos dessa. Funktionen skall kunna bistå regeringen, Regeringskansliet och andra aktörer på nationell nivå med tvärsektorieella analyser. Initialt måste funktionen ha kompetens att kunna ta emot och sammanställa komplicerad och osäker information. För att åstadkomma en effektiv och samordnad krishantering behöver information, kunskap och kompetens från olika verksamhetsområden knytas till funktionen och utbytas mellan aktörerna.

Funktionen skall i sin dagliga verksamhet i samverkan med berörda myndigheter verka för att Regeringskansliet och regeringen deltar i utbildning och övning när det gäller samordning på nationell nivå.

Uppdraget

Utredaren skall överväga och lämna ett förslag till den närmare utformningen av en krishanteringsfunktion i Regeringskansliet.

Utredaren skall lämna förslag till de uppgifter och roller funktionen skall ha såväl under en kris som under normala förhållanden.

Utredaren skall även överväga hur den nationella krishanteringsfunktionen skall kunna fungera som en gemensam stödresurs för centrala myndigheter. Vidare skall utredaren föreslå vilka myndigheter som skall vara representerade i funktionen.

Utredaren skall utifrån övervägandena om utformning, uppgifter och roller lämna förslag till hur funktionen skall bemannas.

I uppdraget ligger också att kartlägga behovet av tekniska stödsystem, metodstöd, kompetens och uthållighet.

Utredaren skall föreslå nödvändiga författningsändringar. Utredaren skall särskilt analysera om gällande sekretessbestämmelser är tillräckliga för en effektiv krisberedskap och en nationell krishanteringsfunktion. En analys av förslagens förhållande till regeringsformen skall ingå mot bakgrund av vad regeringen har framfört i budgetpropositionen för 2007 Utgiftsområde 6. Förvar samt beredskap med säkerhet (prop. 2006/07:1, s 85).

Utredaren skall samråda med de statliga myndigheter som berörs av utredarens förslag samt hålla berödda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Utredaren skall samråda med det projekt som pågår inom Regeringskansliet om översyn av föreskrifter och andra styrdokument som omfattar frågor om Regeringskansliets säkerhet och beredskap samt tillvara de synpunkter och erfarenheter som finns med anledning av genomförda krishanteringsövningar inom Regeringskansliet.

Utredaren skall lämna en redovisning av de ekonomiska konsekvenserna av förslagen.

Uppdraget skall redovisas senast den 1 oktober 2007.

Bilaga 2 Krishantering och krishanteringsfunktioner – en forskningsöversikt

**Expertrappport av Lisa Ekevärn, Crismart vid
Försvvarshögskolan**

Inledning

Syftet med denna översikt är att gå igenom och presentera samhällsvetenskaplig forskning avseende krishantering och krishanteringsfunktioner. Ansatsen är disciplinöverskridande – olika vetenskapsgrenar med relevans för frågan om vilka funktioner som kan sägas behövas i hanteringen av en kris går igenom. Forskningsöversikten tar sin utgångspunkt i två övergripande frågeställningar:

- Vilka särskilda utmaningar innebär krisens och krishanteringens natur för en beslutsfattare eller organisation i kris?
- Vilka funktioner eller komponenter består uppgiften att hantera en kris av?

Begreppet 'krishantering' avser allmänt hantering av såväl *före-* som *under-* och *efterfasen* av en kris.¹ I *förefasen* är förberedande funktioner som planering, utbildning och övning samt förebyggande funktioner aktuella, medan hantering av *efterfasen* innebär exempelvis erfarenhetsåterkoppling, utvärdering och ansvarsutkrävande. Detta projekt avgränsas till att fokusera främst på hur uppgiften att hantera *underfasen* av en kris kan organiseras, det vill säga från larmsignal via hantering av den akuta krisfasen till krisens avklingande. Ett till krishantering närliggande begrepp är 'krisledning', som refererar till ledarskapets roll i en kris. Begreppet 'krishantering' är bredare och kan sägas innefatta bland annat krisledning, men även andra funktioner.

De forskningsfält som går igenom i denna översikt är främst kris- och katastrofhanteringsforskning, krigs-/militärvetenskap, politisk psykologi och förvaltningspolitik. Artiklarna och böckerna som presenteras är av olika kvalitet och art. Exempelvis bygger delar av forskningen på omfattande empiriska studier, medan andra delar består mer av teoretiska resonemang. Oavsett tyngdpunkt – teoretisk eller empirisk – har urvalet av litteratur baserats på en strävan efter att identifiera forskningsfronten inom de aktuella forskningsfälten. Praktiskt har detta inneburit att litteraturen hämtats främst från de mest ansedda tidskrifterna och förlagen på respektive område, samt att de texter som särskilt ofta refereras till har givits motsvarande tyngd. Därutöver har ett antal forskare med olika perspektiv på krishantering bidragit dels med idéer om relevanta artiklar och böcker, och dels med synpunkter på utkast av forskningsöversikten.

¹ Boin 2004:168

Krisens och krishanteringens natur – särskilda omständigheter och särskilda utmaningar

Vad är det en beslutsfattare i kris har att göra med för typ av problem? Samstämmigheten om vad en kris är – hur begreppet 'kris' ska definieras – är relativt stor. Kriser beskrivs som situationer där beslutsfattare upplever att det finns ett *hot mot grundläggande värden*, att stor *tidspress* råder och att *osäkerheten* är stor.² Ett annat kriterium som ibland nämns, framför allt i tidigare verk, är överraskning.³

När det gäller *hot mot grundläggande värden* nämns såväl konkreta värden som liv och egendom som mer abstrakta värden som legitimitet⁴ rättssäkerhet och förtroende.⁵ Kriser sägs också karaktäriseras av att grundläggande värden inte bara hotas, utan ofta dessutom står i konflikt med varandra, vilket ger upphov till svåra avvägningar och "tragiska val."⁶ Vidare har det visats att stressen och *tidspressen* i krissituationer ofta innebär att beslutsfattares omdöme försämras, och att risken för snävsynthet, kortsiktighet och grupptänkande är stor.⁷ Slutligen, när det gäller *osäkerheten*, handlar det om flera aspekter: osäkerhet om vad som har inträffat, om orsaken till det inträffade, om hur andra aktörer kommer att reagera och agera, om konsekvenser av olika handlingslinjer osv.⁸ Det har också konstaterats att det ofta är svårt att initialt avgöra om den händelse man hanterar är hela krisen, eller om den bara är en signal om en ännu större kris som är på väg – bör man agera omedelbart eller vänta på en mer komplett bild av situationen?⁹ Krisers krypande och föränderliga karaktär sägs innebära att

² Stern 1999:8; Stern & Sundelius 2002:72; Stern 2003:187; Boin et al 2005:2; Boin 2004:168; Farazmand 2001:3; Kouzmin & Jarman 2004:188; Boin & t' Hart 2006:43; Rosenthal et al 2001; se även Rosenthal, Charles & t Hart 1989

³ Hermann 1963; Herman 1972; Holsti 1972

⁴ Nohrstedt 2000

⁵ Boin 2004:170; Boin et al 2005:2-3

⁶ Janis 1987; Janis & Mann 1977; Boin et al 2005:43; Narby et al Kommande

⁷ Janis 1982; Stern 1999; Smart & Vertinsky 1977

⁸ Stern 1999

⁹ Boin 2004:171

glapp lätt kan uppstå mellan beslutsfattarens definition av problemet/krisen, och den situation som faktiskt föreligger.¹⁰

Kriser beskrivs av flera forskare utifrån de problem de skapar såväl för individer som för vardagliga, normala strukturer och arbetsrutiner. De tre komponenterna i krisdefinitionen – hot mot grundläggande värden, tidspress och osäkerhet – har visats leda till höga stressnivåer, vilket i sin tur innebär svårigheter för individers och grupperas beslutsfattande och handlande.¹¹ En kris sägs vidare vara en fas under vilken de normala strukturerna inte längre fungerar,¹² en ”ostrukturerad röra,”¹³ ett kaotiskt tillstånd,¹⁴ och händelser sägs bli till kriser när de uppfattas som icke-rutinmässiga, instabila, svårbegripliga och särskilt brådskande.¹⁵ Det handlar om att tvingas fatta beslut utan att vara säker på konsekvenserna.¹⁶ Beslutsfattare i kris konfronteras med problem de inte tidigare stött på eller förutsett, och behöver därför bemästra kreativt tänkande och kreativ improvisation och klara av stora omprioriteringar och omflyttningar av resurser.¹⁷ I det sammanhanget har ”legoprincipen” nämnts – beslutsfattare måste kunna kombinera de olika kapaciteter, kompetenser och resurser som finns i systemet på ett kreativt sätt, som med legobitar.¹⁸ Krishantering beskrivs också, givet de problem som kriser innebär för normala strukturer samt för de stora värden som står på spel, som en med nödvändighet kontroversiell och djupt politisk aktivitet.¹⁹ Med en tillspetsad formulering avseende den politiska dimensionen av krishantering – ’krisens järnlag’ – påpekas att centrala/högt uppsatta beslutsfattare ofta hålls ansvariga för mindre lyckad krishantering oavsett eventuella

¹⁰ Boin 2004:171; ‘t Hart & Boin 2001

¹¹ Sundelius et al 1997:27-31

¹² Farazmand 2001:4; Boin et al 2005:2; Reilly 1993

¹³ Mitroff et al 2004

¹⁴ Koehler et al 2001

¹⁵ Kouzmin & Jarman 2004:188; Lagadec 2006

¹⁶ Dror 2001 (Dror använder begreppet ’fuzzy gambling’.)

¹⁷ Koehler et al 2001; Kouzmin & Jarman 2004:188, Stern 1999:215-216; Comfort 1988; Lewis 1988; Harrald 2006

¹⁸ Stern 1999:215-216; se även Lewis 1988:174-176

¹⁹ Boin et al 2005; ‘t Hart & Boin 2001; Boin & ‘t Hart 2006:49; Boin et al Forthcoming

hänvisningar till ansvariga på lägre nivåer.²⁰ Samtidigt menar flera forskare att kriser också kan innebära möjligheter, bland annat genom att öppna ”policyfönster” för reformer och genom att stärka förtroendet för organisationer och beslutsfattare som lyckas väl med hanteringen av en kris.²¹

Flera forskare menar också att krisens och krishanteringens natur på senare år har förändrats i flera avseenden, och att ytterligare förändringar är att vänta.²² Det framhålls bland annat att människor i västvärlden idag – medborgare såväl som politiker – har blivit på samma gång räddare för och mindre toleranta inför kriser än vad som tidigare varit fallet.²³ Den ökade medialiseringen har nämnts som en potentiell förklaring till sådana attitydförändringar.²⁴ Vidare innebär de moderna och komplexa samhällssystemen ökade risker för kaskadeffekter – att en kris leder till en annan – särskilt i intimt sammanlänkande system av exempelvis infrastruktur.²⁵ Risken för synkronicitet kan också nämnas här, det vill säga risken för att fler kriser inträffar samtidigt eller för att en kris inträffar samtidigt som en annan stor händelse (exempelvis ett regeringsskifte), vilket ställer krav på förmågan att hantera flera stora händelser samtidigt.²⁶ Det har också visats att kriser idag i större utsträckning än tidigare riskerar att överskrida geografiska och sektoriella gränser.²⁷

Givet de stora svårigheter som kriser skapar för beslutsfattare har flera forskare frågat sig om krishantering är ett omöjligt jobb.²⁸ Det finns såväl pessimister som optimister. De

²⁰ Boin 2004:172

²¹ Kingdon 1984; Rosenthal et al 2001:39; Robert & Lajtha 2002:186; t Hart & Boin 2001; Boin et al Forthcoming; Birkland 2006; Keeler 1993; Hansén 2007; Nohrstedt 2007

²² Quarantelli et al 2006; Rosenthal et al 2001; Rochlin 2001; Alkan 2001; Porfiriev 2001; Ingram 2001; Jeggle 2001

²³ Boin et al 2005:8; Robert & Lajtha 2002

²⁴ Rosenthal et al 2001:12-13

²⁵ Boin et al 2005:5-7

²⁶ Stern 1999:208-210

²⁷ Quarantelli et al 2006; Boin 2004:166

²⁸ Boin & t'Hart 2003

förstnämnda menar att kriser alltid kommer att inträffa oavsett hur stor beredskap beslutsfattare och organisationer bygger upp,²⁹ medan de sistnämnda menar att det trots allt är möjligt att designa administrationer och organisationer som är kapabla att absorbera misstag och problem som skulle kunna leda till kriser.³⁰

Funktioner för krishantering – att möta de särskilda omständigheterna och utmaningarna

Olika nivåer och aspekter av krishantering

Givet de särskilda utmaningar som krisens och krishanteringens egenskaper innebär, vilka funktioner kan sägas vara nödvändiga för lyckad krishantering? De olika typer av funktioner som nämns i litteraturen avser delvis olika aspekter och nivåer av krishantering. Exempelvis skiljer flera forskare de operativa från de politiska och symboliska aspekterna av krishantering.³¹ Krishanteringsfunktioner delas också ofta in efter olika hierarkiska nivåer såsom normativ, strategisk, taktisk och operativ nivå.³² De krishanteringsfunktioner som nämns i litteraturen befinner sig, bland annat av denna anledning, på delvis olika plan och konkretionsnivåer. En del av dem är också delvis överlappande.

I det följande presenteras en inventering av de funktioner som inom olika forskningsfält anses vara viktiga för effektiv och legitim krishantering, med ett huvudsakligt fokus på funktioner för de övergripande strategiska och normativa nivåerna. Funktionerna presenteras av pedagogiska skäl i vad som skulle kunna uppfattas som en kronologisk, linjär ordning, men det bör

²⁹ Beck 1992

³⁰ Rochlin 1996; Comfort 1988

³¹ Boin 2004:167; Boin et al Kommande; se även Carroll 2001:473

³² Flin 1996:12, Flin & Arbuthnot 2002:16; Crichton & Flin 2002:203

betonas att de snarast ska ses som delar i iterativa processer, där flera funktioner kan arbeta parallellt och där man i ett givet krisförlopp kan behöva röra sig fram och tillbaka mellan funktionerna.³³ Det förtjänar också att påpekas att funktionerna som presenteras inte nödvändigtvis behöver sammanfalla med organisations- eller enhetsgränser. Uppdelningen av funktionerna ska med andra ord inte uppfattas som att en och samma enhet omöjligen kan fylla flera funktioner, eller som att alla funktioner måste fyllas av en och samma organisation.

Larmfunktion

En självklar förutsättning för att organisationer och beslutsfattare ska kunna hantera en kris är att de uppmärksammat att en kris faktiskt har inträffat eller är på väg att inträffa.³⁴ Det har påpekats att en fungerande larmfunktion innebär att centrala beslutsfattare inte bara kan hindra eller mildra de negativa konsekvenserna av en kris, utan också att de kan använda sig av de möjligheter som en kris kan innebära.³⁵ Flera forskare menar att informationen om en potentiell kris ofta finns tillgänglig, men att larmsignalen inte alltid kommer fram till rätt beslutsfattare.³⁶ Det finns många olika tekniker inom olika områden för övervakning och tidig upptäckt av potentiella problem, exempelvis när det gäller meteorologi, infrastruktur, polisiär verksamhet och underrättelsetjänst etc.³⁷ En viktig uppgift för en övergripande varnings/larmfunktion är att bedriva omvärldsanalys³⁸ och samla in och bearbeta information från olika aktörer med expertis på specifika områden,³⁹ samt att ständigt ha beredskap att dra igång hela krishanteringsorganisationen. Ett exempel som lyfts fram i

³³ George 1980:180-182

³⁴ Betts 1982:286; Smart & Vertinsky 1977

³⁵ Mitroff et al 2004:180; Boin et al 2005:140; Col & Chu 2001; Kalantari 2001; Parker & Stern 2005

³⁶ Boin et al 2005:21, 141

³⁷ Sorensen & Vogt Sorensen 2006; Lagadec 1993:187-188

³⁸ Furustig & Sjöstedt 2000

³⁹ Parker & Stern 2005; Thomas et al 2006

krishanteringslitteraturen är Frankrike, där en enhet inom inrikesministeriet bedriver permanent (dygnet runt, 365 dagar om året) övervakning av allt som rör säkerhet och skydd för människor, egendom och miljö.⁴⁰

Informationsinhämtning och -bearbetning

Krishantering involverar ofta flera aktörer och organisationer, informationsflödena är enorma och tidspresen är stor. Därför behövs, enligt flera forskare, särskilt anpassade funktioner för informationsinhämtning, -bearbetning och -filtrering.⁴¹ Den information som finns tillgänglig är, har forskare visat, ofta inkomplett och ibland motsägelsefull,⁴² vilket ställer stora krav på aktivt sökande efter och bearbetning av kompletterande information. Eftersom kriser dessutom ofta ställer till problem som man inte förutsett och planerat för ställs stora krav på flexibilitet i informationssökandet. Att ha egna experter på olika områden räcker oftast inte, utan man måste kunna eftersöka information och expertis från flera olika håll⁴³ för att en snabb diagnos och respons ska kunna åstadkommas.⁴⁴ Det har också argumenterats för att informationsinsamlingsfunktionen bör vara åtskild från och oberoende av beslutsfattandefunktionen, för att undvika att obehaglig eller svårhanterlig information ignoreras eller förträns.⁴⁵

⁴⁰ Lagadec 2002

⁴¹ Comfort 1985; Comfort 1988:18-19; Nylén 2006:147, 152; Harrald & Stephens 2001:242; Lagadec 1993:201-202, 224; Comfort & Cahill 1988; Boin, Ekengren & Rhinard 2006:43; se även Haney 1997:48; Reilly 1993; Smart & Vertinsky 1977; Vertzberger 1990

⁴² Janis & Mann 1977

⁴³ Preston 2001:265-266; Grönvall 2001

⁴⁴ Boin et al 2005:142

⁴⁵ Lagadec 1993:226

Diagnos/analysfunktion

En av de uppgifter som betonats som särskilt viktig i en krishanteringsprocess är att ställa diagnos, att identifiera vad det är för typ av problem man står inför.⁴⁶ Probleminramningen medför en begränsning av tänkbara handlingsalternativ och av vilka frågor som prioriteras.⁴⁷ Tillspetsat har vikten av att ställa diagnos formulerats som att ”vi misslyckas oftare för att vi löser fel problem än för att vi valt fel lösning på rätt problem.”⁴⁸ Anledningen till sådana misslyckanden är, menar flera forskare, de kognitiva processer som uppstår på grund av den stress som triggas igång av osäkerheten och tidsbristen i krissituationer. Risken för snävsynhet, kortsiktigt tänkande och grupptänkande är stor, varför särskild uppmärksamhet måste ägnas åt att få till stånd analytiskt, strategiskt och långsiktigt tänkande.⁴⁹ Flera forskare poängterar behovet kritiskt tänkande samt ifrågasättande av föreslagna tolkningar av situationen och av tänkbara handlingsalternativ.⁵⁰ En idé om hur sådant kritiskt tänkande kan fås till stånd som har lyfts fram i krishanteringslitteraturen är att tilldela någon rollen som *djävulens advokat*, vilken innebär uppgiften att ställa de svåra frågorna och uppmana till kritiskt resonemang kring de åtgärder som företas eller övervägs.⁵¹ Andra forskare har förordat så kallad *multiple advocacy*, det vill säga att flera tolkningar, perspektiv och handlingsförslag öppet ställs emot varandra.⁵² Den amerikanska presidenten Eisenhowers organisation av det nationella säkerhetsrådet lyfts av flera forskare fram som ett bra exempel på hur en debatt mellan många olika ståndpunkter och aspekter förbättrar diagnosen, analysen och beslutsfattandet.⁵³ Det har också påpekats att det finns fördelar med att låta

⁴⁶ Farazmand 2001:4; Pavlak 1988; Boin et al 2005; Crichton & Flin 2002:209; Reilly 1993; Kahneman et al 1982; Reilly 1993

⁴⁷ Stern & Sundelius, 2002

⁴⁸ Ackoff 1974:8 (min översättning)

⁴⁹ Janis 1982; Stern 1999

⁵⁰ Lagadec 1993:227-229, 240; Smart & Verinsky 1977

⁵¹ Janis 1982; George 1980

⁵² George 1972; George 1980; George & Stern 2002

⁵³ Greenstein 2000:55, 196-197; George 1980

diagnos- och analysfunktionen vara oberoende i förhållande till beslutsfattarfunktionen.⁵⁴

Beslutsfattande

En tämligen självklar del av hanterandet av kriser är beslutsfattande.⁵⁵ Det har framhållits att det normalt sett är först i efterhand man kan se en kris ur ett helhetsperspektiv – organisationer och beslutsfattare som befinner sig mitt i krisen kan snarast sägas uppleva krisen som en sekvens av olika beslutsproblem som ska lösas.⁵⁶ I forskningen har såväl kriterier för en robust beslutsprocess som krisspecifika hinder för en sådan process lyfts fram. Generella krav som brukar ställas på en högkvalitativ beslutsprocess är: 1) tillräcklig information om och diagnos av problemet, 2) beaktande av samtliga viktiga värden och intressen som står på spel, 3) inventering av ett brett spektrum av handlingsalternativ och analys av deras respektive konsekvenser, 4) beaktande av potentiella implementeringsproblem, samt 5) kontinuerlig vaksamhet på om de valda handlingsvägarna inte fungerar.⁵⁷ Det har emellertid visats att ett sådant analytiskt och kalkylerande beslutsfattandeideal⁵⁸ är svårt att leva upp till i krissituationer. Givet tidspressen och de störningar för vardagliga strukturer och arbetsformer som kriser innebär betonas därför också naturalistiskt (eller intuitivt) beslutsfattande,⁵⁹ samt kreativt beslutsfattande⁶⁰ som relevanta. Vad som betonas särskilt i litteraturen om naturalistiskt och kreativt beslutsfattande är vikten av erfarenhet hos beslutsfattaren. Det har också argumenterats för att krissituationer ställer krav på förmågan att

⁵⁴ Lagadec 1993:232, 240

⁵⁵ Boin et al 2005:42ff; Huber & McDaniel 1986

⁵⁶ Sundelius et al 1997

⁵⁷ George 1980:10; Janis 1982:136; Lagadec 1993:261-264; Sundelius et al 1997:22-27

⁵⁸ George 1980; Lagadec 1993:261

⁵⁹ Klein 1999, Flin 1996:142; Flin 2001; Crichton & Flin 2002:207; se även Boin et al 2005:23-25

⁶⁰ Stern 1999:215, Crichton & Flin 2002:219; se även Huber 1981; Huber & McDaniel 1986

kombinera flera olika typer av beslutsfattande, exempelvis de ovan nämnda.⁶¹

Samordning

Krishantering sägs kräva specifikt handlande på flera olika områden, men också en sammanhållande, koordinerande funktion.⁶² Samtidigt betonas att samordning är särskilt svår att åstadkomma i de omständigheter som råder under en kris.⁶³ De specifika utmaningarna består i att det ofta är många aktörer på olika nivåer inblandade i hanteringen av en kris och i att mandat för olika organisationer (eller delar av en organisation) ofta är oklara eller delvis överlappande. Oklarheter avseende mandat och ansvarsområden kan uppstå redan under vanliga förhållanden, och utmaningarna blir desto större i krissituationer, inte minst på grund av den organisatoriska improvisation som då ofta krävs.⁶⁴ Dessutom råder tidsbrist. När det gäller vem eller vilka en krishanteringsinsats ska samordnas med kan man skilja mellan vertikal och horisontell samordning. Med vertikal samordning menas sådan som sker mellan olika delar av ett hierarkiskt ordnat system, dvs. ansvarsfördelning mellan över- och underordnade enheter i en organisation eller ett system av organisationer. Horisontell samordning avser sådan som sker mellan organisationer som antingen inte är delar av samma hierarkiska system, eller som är delar av samma hierarkiska system men där ingen är underordnad den andra. Ytterligare en distinktion är den mellan intern och extern samordning, där den interna handlar om att samordna inom organisationen, medan den externa avser samordningen med övriga aktörer. I en kris krävs ofta samordning på flera plan samtidigt, exempelvis både avseende själva responsen och kommunikationen utåt. Beroende på vilket förhållande en

⁶¹ Harrald 2006

⁶² Lagadec 1993:215; Boin et al 2005:56; Smart & Vertinsky 1977

⁶³ Drabek 2006:217, 225

⁶⁴ Boin et al 2006:44, Britton 2006:367

samordningsfunktion har i förhållande till övrig verksamhet kan det röra sig om allt från en rådgivande till en styrande funktion.⁶⁵

Kriskommunikation

Kriskommunikation, det vill säga det budskap och den bild aktörer i en krissituation förmedlar utåt, framhålls av flera forskare som en av de viktigaste funktionerna för framgångsrik krishantering.⁶⁶ På grund av den osäkerhet som råder i kris växer, menar flera forskare, efterfrågan på meningsskapande – en kris talar inte för sig själv, och det gör inte heller en viss aktörs hantering av en kris.⁶⁷ Den som inte tidigt och proaktivt kommunicerar med media och allmänhet tappar lätt initiativet och tvingas hantera det faktum att andra, mer alerta aktörer fått tolkningsföreträde. Det har också visats att initialt missvisande information till massmedia och allmänhet om bilden av en kris eller av hur krisen hanteras kan vara svår att korrigera i ett senare läge.⁶⁸ Förhållandet mellan myndigheter, medborgare och massmedia har i forskningen beskrivits som ett triangeldrama, där en myndighet som under en kris vill nå ut med information behöver beakta dels olika målgrupper bland medborgarna och dels massmedias dubbla roll som informationsförmedlare och granskare.⁶⁹ Beslutsfattande i kris kräver därför, menar många forskare, nära koppling till strategisk kommunikationskompetens,⁷⁰ och på förhand inarbetade kommunikationskanaler till massmedia och allmänhet.⁷¹

⁶⁵ Prados 1991:64-68

⁶⁶ Seeger, Sellnow & Ulmer, 2003; Boin et al 2005:69ff; Ziaukas 2001; Scanlon 2006; Lagadec 1993:210-215; Boin 2004:171; Scanlon 2006; Rosenthal et al 2001b; Reilly 1993; Nordlund 1994

⁶⁷ Nohrstedt 2000; Boin et al 2005:148-149; Boin et al 2006:44

⁶⁸ van Oostveen i Castenfors & Svedin, 2001; se även Wick 1995; Boin et al 2006; Stern & Hansén 2001

⁶⁹ Nordlund 1994, Nordlund 2000

⁷⁰ Boin et al 2005:148-149; Boin et al 2006:44

⁷¹ Boin et al 2005:143; Scanlon 2006

Särskilda stabsarbetsfunktioner

Det finns ett antal krishanteringsfunktioner som brukar lyftas fram bland annat i forskningen med fokus på militära, polisiära och räddningstjänstrelaterade organisationer, och som riktar in sig på behovet av struktur i krishanteringsarbetet. En sådan funktion är **dokumentation/loggföring**, som anses vara viktig inte minst utifrån behovet av personalavlösning om krisen visar sig bli utdragen.⁷² Det handlar om att dokumentera om vad som hänt och när, vilka åtgärder som vidtagits av vem osv. Det har också argumenterats för att dokumenterande av krisförloppet kan hjälpa till med att disciplinera tänkandet och skapa stabilitet i de stressiga situationer som kriser utgör. En loggbok sägs också ha stor betydelse för utvärdering av hur krisen hanterats och för lärandeprocesserna efter en kris.⁷³ En annan funktion som brukar nämnas i sammanhanget är **personalfrågor och uthållighetsplanering**. Det handlar om att i de särskilt stressiga situationer som kriser utgör skapa rutiner för den egna personalen och för personalavlösning, se till att psykosocialt stöd finns för dem som behöver det etc.⁷⁴ Ytterligare en stabsfunktion som brukar nämnas är en funktion som **följer implementeringen** av de beslut som fattats samt **upprätthåller en gemensam lägesbild**. Slutligen har det argumenterats för en funktion för **logistik och utrustning**, som ansvarar för att lokaler, teknik, matförsörjning etc. fungerar.⁷⁵ Att människor inte arbetar effektivt om de aldrig får tid för vila eller mat kan tyckas självklart, men flera studier har visat att just sådana självklarheter tenderar att glömmas bort eller skjutas åt sidan i de intensiva, stressiga och allvarliga situationer som kriser utgör.

⁷² Lagadec 1993:202-204; Nylén 2006:148

⁷³ Lagadec 1993:202-203

⁷⁴ Nylén 2006:152

⁷⁵ Nylén 2006:149

Referenser till expertrapporten Krishantering och krishanteringsfunktioner – en forskningsöversikt

- Alkan, Michael L. (2001) "Viral Epidemics: Past and Future." In Rosenthal, Uriel; Boin, Arjen & Comfort, Louise (eds.) *Managing Crises. Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield: Charles C Thomas Publisher Ltd.
- Ackoff, Russell L. (1974) *Redesigning the Future: A Systems Approach to Societal Problems*. New York: John Wiley
- Beck, Ulrich (1992) *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage
- Bertrand, Robert & Lajtha, Chris (2002) "A New Approach to Crisis Management." *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 10, no 4
- Betts, Richard K. (1982) *Surprise Attack. Lessons for Defense Planning*. Washington D. C.: The Brookings Institution
- Birkland, Thomas A. (2006) *Lessons of Disaster: Policy Change after Catastrophic Events*. Washington, D.C.: Georgetown University Press
- Boin, Arjen (2004) "Lessons from Crisis Research." *International Studies Review*. 6: 165-194
- Boin, Arjen; Ekengren, Magnus & Rhinard, Mark (2006) *Functional Security and Crisis Management Capacity in the European Union*. Stockholm: Försvarshögskolan
- Boin, Arjen; McConnell, Allan & 't Hart, Paul (Forthcoming) "The Politics of Crisis Management: An Introduction." *In Crisis Politics: How it Affects Public Leaders, Policies and Institutions*.
- Boin, Arjen & 't Hart, Paul (2006) "The Crisis Approach." In Rodríguez, Havidan; Quarantelli, Enrico L.; & Dynes, Russel R. (2006) *Handbook of Disaster Research*. New York: Springer
- Boin, Arjen & 't Hart, Paul (2003) "Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible?" *Public Administration Review* 63:555-564

- Boin, Arjen; 't Hart, Paul; Stern, Eric; & Sundelius, Bengt (2005) *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure*. New York: Cambridge University Press
- Britton, Neil R. (2006) "National Planning and Response: National Systems." In Rodriguez, Havidan; Quarantelli, Enrico L.; & Dynes, Russel R. (2006) *Handbook of Disaster Research*. New York: Springer
- Carroll, John (2001) "Emergency Management on a Grand Scale. A Bureaucrat's Analysis." In Farazmand, Ali (ed), *Handbook of Crisis and Emergency Management*. New York: Marcel Dekker
- Castenfors, K. & L. Svedin (2001) "Crisis Communication: Learning from the 1998 LPG Near Miss in Stockholm." *Journal of Hazardous Materials* 88, 2001: 235-254
- Col, Jeanne-Marie & Chu, Jean J. (2001) "Integrating Public Administration, Science and Community Action. A Case of Early-Warning Success in Qinglong County for the Magnitude 7.8 Tangshan Earthquake." In Farazmand, Ali (ed), *Handbook of Crisis and Emergency Management*. New York: Marcel Dekker
- Comfort, Louise K. (1985) "Integrating Organizational Action in Emergency Management; Strategies for Change." *Public Administration Review*, vol. 45:155-164
- Comfort, Louise K. (1988) "Designing Policy for Action: The Emergency Management System." In Comfort, Louise (ed.) (1988) *Managing Disaster. Strategies and Policy Perspectives*. Durham: Duke University Press
- Comfort, Louise K. & Cahill, Anthony G. (1988) "Increasing Problem-Solving Capacity between Organizations: The Role of Information in Managing the May 31, 1985, Tornado Disaster in Western Pennsylvania." In Comfort, Louise (ed.) (1988) *Managing Disaster. Strategies and Policy Perspectives*. Durham: Duke University Press
- Crichton, Margaret & Flin, Rhona (2002) "Command Decision Making" In Flin, Rhona & Arbutnot, Kevin (eds.) *Incident Command: Tales from the Hot Seat*. Burlington: Ashgate

- Drabek, Thomas E. (2006) "Community Processes: Coordination." In Rodríguez, Havidan; Quarantelli, Enrico L.; & Dynes, Russel R. (2006) *Handbook of Disaster Research*. New York: Springer
- Dror, Yehezkel (2001) *The Capacity to Govern: a Report to the Club of Rome*. London: Frank Cass
- Dror, Yehezkel; Lagadec, Patrick; Porfiriev, Boris & Quarantelli, Enrico L. (2001) "Crises to Come: Comments and Findings." In Rosenthal, Uriel; Boin, Arjen & Comfort, Louise (eds.) *Managing Crises. Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield: Charles C Thomas Publisher Ltd.
- Farazmand, Ali (2001) "Introduction." In Farazmand, Ali (ed), *Handbook of Crisis and Emergency Management*. New York: Marcel Dekker
- Flin, Rhona (1996) *Sitting in the Hot Seat. Leaders and Teams for Critical Incident Management*. New York: John Wiley & Sons
- Flin, Rhona (2001) "Decision Making in Crises: The Piper Alpha Disaster." In Rosenthal, Uriel; Boin, Arjen & Comfort, Louise (eds.) *Managing Crises. Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield: Charles C Thomas Publisher Ltd.
- Flin, Rhona & Arbuthnot, Kevin (2002) "Introduction." In Flin, Rhona & Arbuthnot, Kevin (eds.) *Incident Command: Tales from the Hot Seat*. Burlington: Ashgate
- Furustig, Hans & Sjöstedt, Gunnar (2000) *Strategisk Omvärldsanalys*. Lund: Studentlitteratur
- George, Alexander L. (1972) "The Case for Multiple Advocacy in Making Foreign Policy". *American Political Science Review*, Vol. 66, No. 3
- George, Alexander L. (1980) *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy. The Effective Use of Information and Advice*. Boulder: Westview Press
- George, Alexander L. & Stern, Eric K. (2002) "Harnessing Conflict in Foreign Policy Making: From Devil's to Multiple Advocacy." *Presidential Studies Quarterly* 32, no 3:484-508
- Greenstein, Fred I. (2000) *The Presidential Difference. Leadership Style from FDR to Clinton*. New York: Free Press

- Grönvall, Jesper (2001) "The Mad Cow Crisis, the Role of Experts and European Crisis Management." In Rosenthal, Uriel; Boin, Arjen & Comfort, Louise (eds.) *Managing Crises. Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield: Charles C Thomas Publisher Ltd.
- Haney, Patrick J. (1997) *Organizing for Foreign Policy Crises. Presidents, Advisers and the Management of Decision Making*. Michigan: University of Michigan Press
- Hansén, Dan (2007) *Crisis and Perspectives on Policy Change. Swedish Counter-terrorism Policymaking*. Stockholm: CRISMART, Swedish National Defense College
- Harrald, John R. (2006) "Agility and Discipline: Critical Success Factors for Disaster Response." *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*. 604:256-272
- Harrald, Johan R & Stephens, Hugh W (2001) "From Texas City to Exxon Valdez. What Have We Learned About Managing Marine Disasters?" In Farazmand, Ali (ed), *Handbook of Crisis and Emergency Management*. New York: Marcel Dekker
- 't Hart, Paul & Boin, Arjen (2001) "Between Crisis and Normalcy: The Long Shadow of Post-Crisis Politics." In Rosenthal, Uriel; Boin, Arjen & Comfort, Louise (eds.) *Managing Crises. Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield: Charles C Thomas Publisher Ltd.
- Hermann, Charles F (1963) "Some Consequences of Crises Which Limit the Viability of Organizations." *Administrative Science Quarterly* 8(1):61-82
- Hermann, Charles F (1972) "Some Issues in the Study of International Crisis." In Hermann, Charles F. (ed.) *International Crises: Insights from Behavioural Research*. New York: Free Press
- Holsti, Ole R. (1972) *Crisis, Escalation, War*. London: McGill-Queens University Press
- Huber, George P. (1981) "The Nature of Organizational Decision Making and the Design of Decision Support Systems." *MIS Quarterly*, Vol. 5, No. 2.

- Huber, George P. & McDaniel, Reuben R. (1986) "The Decision-Making Paradigm of Organizational Design." *Management Science*, Vol. 32, No. 5.
- Ingram, Helen (2001) "Water and the Globalizing Economy: The Coming Crisis." In Rosenthal, Uriel; Boin, Arjen & Comfort, Louise (eds.) *Managing Crises. Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield: Charles C Thomas Publisher Ltd.
- Janis, Irving L. (1982) *Groupthink*. Boston: Little Brown
- Janis, Irving L. (1987) *Crucial Decisions: Leadership in Policymaking and Crisis Management*. New York: Free Press
- Janis, Irving L. & Mann, Leon (1977) *Decision making: A Psychological Analysis of Conflict, Choice, and Commitment*. New York: Free Press
- Jeggle, Terry (2001) "The Evolution of Disaster Reduction as an International Strategy: Policy Implications for the Future." In Rosenthal, Uriel; Boin, Arjen & Comfort, Louise (eds.) *Managing Crises. Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield: Charles C Thomas Publisher Ltd.
- Kahneman, Daniel; Slovic, Paul & Tversky, Amos (eds.) (1982) *Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases*. Cambridge: Cambridge University Press
- Kalantari, Behrooz (2001) "Public Management and Natural Disasters. A Case Study of Earthquake Management in Iran." In Farazmand, Ali (ed), *Handbook of Crisis and Emergency Management*. New York: Marcel Dekker
- Keeler, John T. S. (1993) "Opening the Window for Reform. Mandates, Crises, and Extraordinary Policy-Making." *Comparative Political Studies*. Vol. 25, No. 4
- Kingdon, John W. (1984) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brown
- Klein, Gary (1999) *Sources of power. How People Make Decisions*. Cambridge: MIT Press
- Koehler, Gustav A.; Kress, Guenther G. & Miller, Randi L. (2001) "What Disaster Response Management Can Learn from Chaos Theory." In Farazmand, Ali (ed), *Handbook of Crisis and Emergency Management*. New York: Marcel Dekker

- Kouzmin, Alexander & Jarman, Alan M. G. (2004) "Policy Advice as Crisis: A Political Redefinition of Crisis Management." *International Studies Review*. 6: 165-194
- Lagadec, Patrick (1993) *Preventing Chaos in a Crisis. Strategies for Prevention, Control and Damage Limitation*. London: McGraw-Hill Book Company
- Lagadec, Patrick (2002) "Crisis Management in France: Trends, Shifts and Perspectives." *Journal of Contingencies and Crisis Management*. Vol. 10 No 4.
- Lagadec, Patrick (2006) "Crisis Management in the Twenty-First Century: 'Unthinkable' Events in 'Inconceivable' Contexts." In Rodríguez, Havidan; Quarantelli, Enrico L.; & Dynes, Russel R. (2006) *Handbook of Disaster Research*. New York: Springer
- Lewis, Ralph G. (1988) "Management Issues in Emergency Response." In Comfort, Louise (ed.) (1988) *Managing Disaster. Strategies and Policy Perspectives*. Durham: Duke University Press
- Mitroff, Ian I.; Alpaslan, Murat C.; & Green, Sandy E: (2004) "Crises as Ill-Structured Messes." *International Studies Review*. 6: 165-194
- Narby, Petter; Olsson, Stefan & Wockelberg, Helena (Kommande) "Värdekonflikter i Krissituationer."
- Nohrstedt, Daniel (2007) *Crisis and Policy Reformcraft. Advocacy Coalitions and Crisis-induced Change in Swedish Nuclear Energy Policy*. Stockholm: CRISMART, Swedish National Defense College
- Nohrstedt, Stig Arne (2000) "Kommunikationsproblem i Samband med Katastrofer och Allvarliga Samhällsstörningar. En Forskningsöversikt." I Lidskog, Rolf; Nohrstedt, Stig Arne & Warg, Lars-Erik (ed.) *Risker, Kommunikation och Medier. En Forskarantologi*. Lund: Studentlitteratur
- Nordlund, Roland (1994) *Ett Triangeldrama. Myndigheter, Medborgare och Medier i Kris*. Psykologiskt Försvar. Meddelande Nr 136:a
- Nordlund, Roland (2000) "Risk- och Kriskommunikation: Myndigheter – Medier – Medborgare. Att Fördjupa och

- Bredda ett Forskningsfält.” I Lidskog, Rolf; Nohrstedt, Stig Arne & Warg, Lars-Erik (ed.) *Risker, Kommunikation och Medier. En Forskarantologi*. Lund: Studentlitteratur
- Nylén, Lars (2006) *Operativ Ledning. Bedömande och Beslutsfattande. Lednings- och Fältstab vid Särskild Händelse*. Stockholm: Rikspolisstyrelsen
- Parker, Charles & Stern, Eric (2005) “Bolt from the Blue or Avoidable Failure? Revisiting September 11 and the Origins of Strategic Surprise.” *Foreign Policy Analysis* (2005) 1:301-331
- Pavlak, Thomas J. (1988) “Structuring Problems for Policy Action.” In Comfort, Louise (ed.) (1988) *Managing Disaster. Strategies and Policy Perspectives*. Durham: Duke University Press
- Porfiriev, Boris (2001) “Instant and Creeping Environmental Crises in Russia.” In Rosenthal, Uriel; Boin, Arjen & Comfort, Louise (eds.) *Managing Crises. Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield: Charles C Thomas Publisher Ltd.
- Prados, John (1991) *Keepers of the Keys. A History of the National Security Council from Truman to Bush*. New York: William Morrow and Company, Inc.
- Preston, Thomas (2001) *The President and his Inner Circle. Leadership Style and the Advisory Process in Foreign Affairs*. New York: Columbia University Press
- Quarantelli, Enrico. L.; Lagadec, Patrick & Boin, Arjen (2006) “A Heuristic Approach to Future Disasters and Crises: New, Old, and In-Between Types.” In Rodríguez, Havidan; Quarantelli, Enrico L.; & Dynes, Russel R. (2006) *Handbook of Disaster Research*. New York: Springer
- Reilly, Anne H. (1993) “Preparing for the Worst: The Process of Effective Crisis Management.” *Industrial and Environmental Crisis Quarterly*, vol. 7 no 2:115-143
- Rochlin, Gene I. (1996) “Reliable Organizations: Present Research and Future Directions.” *Journal of Contingencies and Crisis Management* 4(2):55-59
- Rochlin, Gene I. (2001) “Future IT Disasters: A Speculative Exploration.” In Rosenthal, Uriel; Boin, Arjen & Comfort,

- Louise (eds.) *Managing Crises. Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield: Charles C Thomas Publisher Ltd.
- Rodríguez, Havidán; Díaz, Walter; Santos, Jennifer M. & Aguirre, Benigno (2006) "Communicating Risk and Uncertainty: Science, Technology, and Disasters at the Crossroads." In Rodríguez, Havidan; Quarantelli, Enrico L.; & Dynes, Russel R. (2006) *Handbook of Disaster Research*. New York: Springer
- Rosenthal, Uriel; Charles, Michael T. & 't Hart, Paul, (eds.) (1989) *Coping with Crisis: The Management of Disasters, Riots and Terrorism*. Springfield: Charles C. Thomas Publisher Ltd
- Rosenthal, Uriel; Boin, Arjen & Comfort, Louise (2001) "The Changing World of Crises and Crisis Management." In Rosenthal, Uriel; Boin, Arjen & Comfort, Louise (eds.) *Managing Crises. Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield: Charles C Thomas Publisher Ltd.
- Rosenthal, Uriel; Boin, Arjen & Bos, Celesta J. (2001b) "Shifting Identities: The Reconstructive Mode of the Bijlmer Plane Crash." In Rosenthal, Uriel; Boin, Arjen & Comfort, Louise (eds.) *Managing Crises. Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield: Charles C Thomas Publisher Ltd.
- Scanlon, Joseph (2006) "Unwelcome Irritant ore Useful Ally? The Mass Media in Emergencies." In Rodríguez, Havidan; Quarantelli, Enrico L.; & Dynes, Russel R. (2006) *Handbook of Disaster Research*. New York: Springer
- Seeger, M. W., T. L. Sellnow & R. R. Ulmer (2003) *Communication and Organizational Crisis*. Westport, Connecticut: Praeger
- Smart, Carolyne & Vertinsky, Ilan (1977) "Designs for Crisis Decision Units." *Administrative Science Quarterly*, Vol. 22, No. 4.
- Sorensen, John H. & Vogt Sorensen, Barbara (2006) "Community Processes: Warning and Evacuation." In Rodríguez, Havidan; Quarantelli, Enrico L.; & Dynes, Russel R. (2006) *Handbook of Disaster Research*. New York: Springer
- Stern, Eric (1999) *Crisis Decisionmaking: A Cognitive-Institutional Approach*. Stockholm: Department of Political Science, University of Stockholm

- Stern, Eric (2003) Crisis Studies and Foreign Policy Analysis: Insights, Synergies, and Challenges. *International Studies Review*. 5: 155-202
- Stern, Eric K. & Hansén, Dan (2001) "Framing the Palme Assassination." In Eriksson, J. (ed.) *Threat Politics: New Perspectives on Security, Risk and Crisis Management*. Aldershot: Ashgate
- Stern, Eric & Sundelius, Bengt (2002) Crisis Management Europe: An Integrated Regional Research and Training Program. *International Studies Perspectives*. 3: 71-88
- Sundelius, Bengt; Stern, Eric & Bynander, Fredrik (1997) *Krishantering på Svenska – Teori och Praktik*. Stockholm: Nerenius och Santérus förlag
- Thomas, Deborah S. K.; Ertu ay, Kivanç & Kemeç, Serkan (2006) "The Role of Geographic Information Systems/Remote Sensing in Disaster Management." In Rodríguez, Havidan; Quarantelli, Enrico L.; & Dynes, Russel R. (2006) *Handbook of Disaster Research*. New York: Springer
- Vertzberger, Yaacov Y. I. (1990) *The World in their Minds. Information Processing, Cognition, and Perception in Foreign Policy Decisionmaking*. Stanford: Stanford University Press
- Weick, Karl E (1995) *Sensemaking in Organizations*. Thousand Oaks: Sage
- Ziaukas, Tim (2001) "Environmental Public Relations and Crisis Management." In Farazmand, Ali (ed), *Handbook of Crisis and Emergency Management*. New York: Marcel Dekker