



2007-10-11

Vår ref: 2007/1892/184

Er ref: 1636/2006

Krisberedskapsmyndigheten
Nils-Olof Zethrin
Box 599
101 31 Stockholm

Yttrande över Remiss Expertresurser på CBRN-området

SMHI stöder KBM:s slutsats att expertstödet inte ska detaljregleras utan att ansvarsprincipen ska få gälla även i detta sammanhang.

Sammanställningen i KBM:s rapport behöver enligt SMHIs uppfattning förtydligas i vissa avsnitt. SMHIs synpunkter på remissutgåvan av KBM:s rapport är inskrivna med ändringsmarkering i det ursprungliga word-dokumentet, vilket översändes via e-post till N-O Zethrin.

SMHIs synpunkter har utarbetats av Per-Olof Hårsmar och beslut i ärendet har fattats av direktör Bodil Aarhus Andrae.

Med vänlig hälsning

Bodil Aarhus Andrae
Direktör SMHI Basverksamhet

Expertresurser på CBRN-området

Inventering av tillgången av expertstöd på CBRN-området, fas 2

remissversion

2007-09-19
Dnr. 1636/2006



KRISBEREDSKAPS
MYNDIGHETEN

Titel: Expertresurser på CBRN-området

Utgiven av Krisberedskapsmyndigheten (KBM)

Upplaga:

KBM:s dnr: Dnr. 1636/2006

1	Slutsatser och förslag	7
2	Utredningsuppdragets genomförande	15
2.1	Uppdraget	15
<u>2.2</u>	Behov av expertstöd	18
3	Analys	22
3.1	Genomgång av regelverk	22
3.2	Nyttjande och tillhandahållande av expertresurser på CBRN-området	26
3.3	Expertresurser till civil krishantering inom ramen för ESFP, internationell nedrustnings-, ickespridnings- och exportkontrollsammanhang	47
3.4	Förslag rörande principer	55
3.5	Förslag.....	59

Förord

Konsekvenserna av en händelse med CBRN-ämnen (kemiska, biologiska, radiologiska eller nukleära ämnen) kan bli stora. I Sverige finns en beredskap mot CBRN-händelser som främst upprätthålls genom att de ansvariga aktörerna fullgör sina uppdrag. Deras arbete visar att Sverige har höga ambitioner på området. Kunskapsnivån och ambitionsnivån visas också genom att Sverige har en högt internationellt erkänd kompetens på området.

Det finns olika anledningar till att en allvarlig CBRN-händelse kan inträffa. Statsmakten gör idag bedömningen att det inte finns någon akut risk för att terrorister eller andra kriminella kommer att använda CBRN-ämnen mot svenska intressen. De mest påtagliga riskerna för CBRN-incidenter är å andra sidan inte framkallade av kriminalitet. Händelserna kan inträffa efter olyckor, smittspridning och andra mer komplexa krisförlopp. Dessa händelser inträffar regelbundet och hanteras i det närmaste dagligen av ansvariga aktörer. Hotbilder rörande terrorism och annan kriminalitet är svåra att bedöma och hotbilderna kan ändras snabbt. Just att hotbilderna kan förändras gör att samhället har anledning att ta hänsyn till den långa tid det tar att bygga upp förmågan att handskas med allvarliga och ovanliga CBRN-händelser. Om en kunskapsproducerande miljö avvecklas kan den vara svårt att återskapa när nya behov uppstår.

Samhällets samlade resurser på området är inte enbart bestämda av nuvarande hotbilder. De är beroende av tidigare hotbilder som bidragit till organisatoriska strukturer vilka har sin grund i en annan försvars- och säkerhetspolitisk situation. Strukturerna är också bestämda av olika svenska internationella åtaganden och ambitioner i fråga om nedrustningssträvanden, exportkontroll och fredsfrämjande arbete. Detta betyder att förekomsten av en del av expertresurserna ytterst är beroende av regeringens ställningstaganden rörande vilken roll som Sverige ska ha i den internationella politiken.

Förmågan att handskas med CBRN-händelser är både kunskapsintensiv och situationsberoende. Trots framstående kunskaper hos olika myndigheter är inte deras kunskap alltid tillämplig för andra myndigheter vare sig i en akut situation eller under planering. Svårigheterna att använda en "expertmyndighets" kunskaper för en annan myndighets behov har negativa konsekvenser för samhällets samlade CBRN-beredskap. Detta speglas till viss del i att det som skulle kunna vara samhällets samlade kapacitet på området ibland är uppsplittrad på flera myndigheter, att kunskapen om var resurserna finns kan vara bristfällig och att dubbleringar av kapacitet förekommer. Samtidigt pågår olika projekt som syftar till att stärka och samordna beredskapen. Sådana projekt och vetskapen om att samhällets resurser på en del områden är splittrad bidrar till att peka på behovet av att det finns gemensamma behovsanalyser.

En CBRN-händelse kan leda till stora skador på människor och miljö. Farhågorna för sådana händelser kan å andra sidan också skapa rädsla hos människor för hot som inte är ställda i proportion till sannolikheten av att de inträffar. Av detta kan följa en minskad tilltro till samhället som handlar om att vi lever i ett sårbart samhälle som inte kan skydda oss mot kriser. Mot sådana farhågor, som i förlängningen kan hota det öppna samhället, kan å andra sidan ställas analyser om vilka behov av expertkompetens samhället har, analyser grundade i överväganden om hur effektiva motmedlen är, vilka ska de vara och vilka förberedelser samhället ska ta till för att dessa ska hamna i proportion till möjliga skador? Farhågorna för det osannolika kan annars leda till prioriteringar av ett skydd mot händelser som baserats på osannolika scenarier framför realistiska hotbedömningar av allvarliga sällan-händelser och det dagliga arbetet med att motverka konkreta risker för CBRN-händelser som till exempel att arbeta för säkra transporter, säker industriproduktion och verka för en god hälsa hos Sveriges befolkning.

1 Slutsatser och förslag

Denna rapport utgör den andra delredovisningen av regeringens uppdrag till KBM att inventera fortsatt behov och tillgång av expertstöd på området spridning av allvarliga smittämnen, giftiga kemikalier och radioaktiva ämnen. Denna rapport utgör främst en översiktlig inventering av expertresurser inom CBRN-området. En tidigare fas 1 som handlade om behoven av expertstöd på CBRN-området lämnades till regeringen i slutet av mars 2007. I denna rapport finns även en sammanfattning av fas 1-rapporten.

Utredningen innehåller förutom översikten av tillgängliga expertresurser också en genomgång av de regelverk som övergripande reglerar tillgången på resurser. Nedan presenteras förslag på åtgärder för att förbättra tillgängligheten av expertresurser på CBRN-området samt principer kring expertmyndigheternas roll i förhållande till FOI och Försvarsmakten.

Förslag

Information

Information till operativa instanser om hur expertstöd inom CBRN-området avropas vid en inträffad händelse bör förbättras. TIB-funktionens och SOS Alarm AB:s roll vid förmedling av expertstöd bör klargöras.

Gemensamma analyser

Det är lämpligt att stärka Samverkansområdet Farliga ämnen vid framtagandet av gemensamma analyser och planeringsunderlag gällande expertstöd på CBRN-området.

Reglering av samverkan

Någon ytterligare reglering av samverkan mellan myndigheterna på regleringsbrevs nivå är inte nödvändig, eftersom tillämpningen av ansvarsprincipen inom CBRN-området tydliggör respektive myndighets uppdrag och ansvar.

Behovet av kvalitetsgranskning

En av utredningens slutsatser är att en kvalitetsgranskning behöver göras för att samhället bättre och mer effektivt fortsättningsvis ska kunna upprätthålla en god förmåga på området.

Slutsatser

Ansvarsprincipen tillämpas

Utredningens huvudresultat är att de studerade myndigheterna sammantaget inte uppgivit att man har bristfälliga resurser utifrån nuvarande behov av expertresurser på CBRN-området. Detta betyder att beredskapen för att kunna hantera CBRN-händelser utifrån nuvarande hotbilder uppfylls av respektive myndighet.

Inom ramen för sina respektive uppdrag ser de sektorsansvariga myndigheterna ut att fullgöra sin beredskap inom CBRN-området. Förmedlingen av expertresurser sker regelmässigt både mellan sektorsansvariga myndigheter och med andra myndigheter. Myndigheternas arbete med CBRN-relaterat krisberedskapsarbete och nyttjande av varandras expertresurser visar att ansvarsprincipen tillämpas.

Som exempel kan nämnas att regeringen i olika styrdokument har tilldelat Socialstyrelsen vissa uppgifter och fastställt mål för verksamheten. Men man har inte uttalat att Socialstyrelsen ska bygga upp ett kunskapscentrum inom det katastroftoxikologiska området, vilka berörs i andra avsnitt av utredningen. Bedömningen att det behövs ett sådant kunskapscentrum har myndigheten själv gjort. Detta handlande ligger i linje med de målstyrningsprinciper som tillämpas inom statsförvaltningen.

Behov av gemensamma analyser

Trots att ansvarsprincipen fungerar och är den huvudsakligt styrande principen för uppbyggande av expertresurser för att kunna hantera olika typer av CBRN-händelser har några myndigheter, i svaren på den enkät som KBM genomfört, lyft fram behovet av sektorsövergripande gemensamma analyser som analyser av de nationella behoven eller gemensamma hotbildsanalyser. KBM menar att med hjälp av gemensamma analyser skulle väl förankrade slutsatser kunna tas fram som behandlar behoven av och användbarheten av resurser hos institutioner som inte omfattas av ett sektorsansvar rörande den framtida CBRN-beredskapen. I detta arbete skulle Samverkansområdet Farliga ämnen kunna ha ett tydligare uppdrag.

Olika karaktär på expertresurserna

Utifrån en genomförd översikt av regleringsbrev och instruktioner hos de studerade myndigheterna konstaterar KBM att tillhandahållandet av CBRN-resurser är sparsamt reglerat. Studien visar att regeringen inte har betraktat tillhandahållande av expertstöd inom CBRN-området som en fristående uppgift för en myndighet utan den ses som en del av andra och mer övergripande uppgifter som vissa myndigheter har. Det finns då inget behov av att specifikt reglera just denna fråga. Expertstödet inom CBRN-området har dessutom mycket

olika karaktär. Det är därför svårt att reglera verksamheten i generella termer. Enligt KBM:s uppfattning kan det finnas anledning att reglera skyldigheten att tillhandahålla, respektive rätten att påkalla expertstöd inom CBRN-området, framförallt då alla myndigheter som har resurser inte omfattas av krisberedskapsförordningen.

I vissa fall är en myndighet utpekad som expertmyndighet till en annan i instruktioner och regleringsbrev avseende vissa expertresurser. Exempel på sådant är att Smittskyddsinstitutet är expertmyndighet till Socialstyrelsen, att Statens veterinärmedicinska anstalt är expertmyndighet till Statens jordbruksverk eller att FOI är expertmyndighet åt Försvarsmakten och UD. Rörande sådana relationer gäller att det inte är entydigt om tillhandahållande av expertresurser ska ses som ingående i myndigheternas uppdrag och täckas av grundanslag eller som ingående i uppdraget men vara uppdragsfinansierat. Det finns också myndigheter som är expertmyndigheter i kraft av sin kompetens inom vissa områden såsom FOI eller SMHI utan att man har uppdraget att tillhandahålla dessa kunskaper till andra utpekade avnämare. Det kan i dessa fall finnas en strävan, grundad i att man är uppdragsfinansierad, till att söka tillämpningar för kunskaperna från respektive myndighets grunduppdrag i frågeställningar som annars utvecklas inom forskningsmiljöer grundade i andra vetenskapliga discipliner. (Vad avses med detta påstående? Låter som insinuationer. Förtydliga om det finns något konkret. Är det negativt eller positivt?) Expertresurserna är också formade i olika professionella miljöer där professionen i respektive miljön är beroende av vem som tidigare använt kunskaperna. Detta betyder att det, trots en hög kunskapsnivå kan vara svårt att ändra tillämpningsområden för resurserna.

Skillnad i syn på vad som är en expertresurs

Utredningen visar på stora skillnader i vad som uppfattas som expertstöd av olika myndigheter. Dessa skillnader bottenar i perspektiv formade i respektive myndighets uppdrag. Ur Socialstyrelsens perspektiv utgör t.ex. inte en smittskyddsläkare en expertresurs. Expertresurserna i sammanhanget består istället främst av starka forskningsmiljöer och formaliserade grupper som ska kanalisera kvalificerad kunskap ut till sjukvården och dess beredskapsorganisationer. Räddningsverket företräder ett annat perspektiv grundat i behovet av praktisk kunskap att användas vid en olycksplats. Därför lyfter man fram RIB, som är ett avancerat verktyg för olika behov inom räddningstjänsten och dess utbildningar, som en expertresurs. Enligt KBM:s bedömning går det inte och är det heller inte önskvärt att välja ett av perspektiven, båda är högst rimliga. Vad respektive myndighet benämner som expertresurs beror dels på vilket uppdrag myndigheten har och dels på hur långvarig relation respektive myndighet haft med vetenskapliga miljöer och tillämpad forskning. De skilda synsätten illustrerar samtidigt svårigheterna att ge en samlad bild av samhällets expertresurser på CBRN-området.

Som ovan nämnts är det svårt att jämföra expertresurser mellan olika myndigheter. Socialstyrelsen utgår ifrån en modell som bygger på hur man organiserat sina expertresurser så att dessa är tillgängliga för sina primära målgrupper och för andra myndigheter. Socialstyrelsen har presenterat en modell där man tillhandahåller expertresurser på tre nivåer, dels expertresurser som behövs för att fullgöra sitt uppdrag i det daliga arbetet dels

expertgrupper som besitter speciell vetenskaplig och operativ kompetens inom vissa utpekade områden och dels kunskapscentrum som behövs för att mer långsiktigt bygga upp avancerad kompetens. Detta representerar ett sammanhållet synsätt på hur expertresurser ska säkerställas både i direkt akuta situationer som i ett långsiktigt säkerställande av vetenskaplig kompetens. Med detta vill inte KBM påstå att andra myndigheter inte arbetar på ett genomtänkt och strukturerat sätt. Däremot menar KBM att denna typ av strukturering på tre nivåer kan tjäna som en god utgångspunkt för en diskussion kring skapandet av gemensamma behovsanalyser.

Oklarheter rörande finansiering

Utredningens resultat visar att det finns oklarheter i hur det är tänkt att finansieringen av expertresurser ska äga rum och huruvida vissa expertresurser ska vara avgiftsfinansierade och andra inte. Det råder osäkerhet hos myndigheterna rörande relationerna dem emellan om tillhandahållandet av expertresurser ska ses som ingående i myndigheternas ordinarie uppdrag och därigenom vara grundanslagsfinansierade eller om nyttjandet ska vara avgiftsfinansierat. Det finns oklarheter rörande principer för finansiering av stöd från en i förordning utpekad expertmyndighet som exempelvis Statens veterinärmedicinska anstalt som ska bistå Statens jordbruksverk med expertresurser. Ur krisberedskapens synvinkel är detta förhållande inte helt tillfredsställande.

Forskningskapacitet som förutsättning för expertresurs

Det finns vissa områden där FOI har en roll för krisberedskapen. Flera myndigheter använder sig av FOI:s resurser för att ta fram hotbildsunderlag rörande antagonistiska hot samt vid framtagandet av risk- och sårbarhetsanalyser. Däremot är det tveksamt om FOI:s forskningskapacitet i allmänhet är den viktigaste förutsättningen för att dessa resurser nyttjas. Det finns samtidigt exempel där expertresurserna har en tydlig koppling till forskningskompetens. Till exempel uppger Statens strålskyddsinstitut (SSI) att deras organisation av beredskapslaboratorier är beroende av FOI:s unika vetenskapliga kompetens. En nerdragning av FOI:s anslag med följande minskade grundkompetens skulle ha stora negativa konsekvenser för SSI. Ett annat exempel är FOI:s sammanhållande funktion i Socialstyrelsens kunskapscentrum för katastroftoxiologi.

Dubbleringar och synergier

I utredningsuppdraget anges att inventeringen av expertresurser ska bidra till att visa på existerande dubbleringar av kapacitet samt att visa på områden där synergivinster kan uppnås. Det går att se på synergivinster ur två perspektiv, dels att nya CBRN-resurser uppstår genom att nya samarbeten inleds och dels som att synergivinster kan uppnås om dubbleringar i kapacitet undviks. I det förra fallet handlar synergivinsten om resurstillväxt och ökad kapacitet i det andra om ekonomiska synergier som antingen innebär ekonomisk besparing och bibehållen kapacitet eller ökad kapacitet efter att spridda resurser koncentrerats. I båda fallen ska synergivinsten bedömas i förhållande till de behov som finns. Redan nu pågår också arbeten hos de olika myndigheterna med att skapa synergivinster inom sina respektive områden.

Denna utredning ger inte underlag för att i detalj kunna bedöma huruvida grundforskningsmiljöer med delvis likartade kompetensområden, avancerade laboratorier eller för den delen tillämpad forskning innebär dubbleringar.

Det är få fall där myndigheter lokalt, regionalt eller centralt uppgivit att man nyttjat renodlade forskningsmiljöer som expertresurser med undantaget av att FOI nämns som en möjlig leverantör av expertresurser vid mycket svåra händelser. Det betyder att sådana institutioner som inte är skapade för eller deltar i ett sammanhang av försvars- eller krisberedskapspolitik vid universitet eller högskolor sällan nämns av andra än de sektorsansvariga myndigheterna och även sällan av dem. Forskningsmiljöer vid universitet och högskolor används å andra sidan redan idag för att uppnå kunskapsmässiga synergivinster. Typexempel på sådana synergivinster mellan ansvariga myndigheter och forskningsmiljöer uppnås genom Socialstyrelsens olika kunskapscentrum.

KBM kan inte peka på samtliga områden där dubbleringar kan förekomma eftersom ingen inventering av samtliga möjliga forskningsmiljöer är gjord. Däremot kan KBM utifrån undersökningen peka på möjliga utvecklingsområden där samordning skulle kunna ske. Ett illustrativt exempel där dels dubbleringar kan förekomma och där även ytterligare samarbeten skulle kunna utvecklas rör avancerade kunskaper om hur ämnen sprids i luften. KBM kan utifrån undersökningarna peka på att det finns möjliga dubbleringar av både grundforskningskompetens och tillämpad kunskap rörande spridningsmoduleringar av ämnen i luft eller rörande kunskap om ämnens spridning i atmosfären hos SMHI och FOI. SMHI har byggt upp sin kompetens utifrån sitt myndighetsuppdrag och FOI har utarbetat modeller på området utifrån sitt uppdrag som expertmyndighet åt Försvarsmakten, vilka man menar också kan ha civil tillämpning. SMHI:s respektive FOI:s eventuella relationer med till exempelvis Meteorologiska institutionen vid Stockholms universitet, som forskar kring ämnens spridning i luft inte är nämnda i redovisningarna.

(Enligt SMHIs uppfattning stämmer inte ovanstående beskrivning utan följande vill förtydliga situationen.

SMHI och FOI har ett nära samarbete om utveckling av modeller för atmosfärisk spridning där en uppdelning gjorts för att inte dubblera verksamheter. FOIs fokus är studier av hur ämnen kommer ut i atmosfären och hur spridning sker på den lokala skalan, t ex i lokaler, runt byggnader och i stadsdelar. SMHIs fokus är det globala och regionala perspektivet samt att koppla spridningsmodeller till prognosverksamheten för att ständigt kunna ha dynamisk information vid en händelse med utsläpp i atmosfären. SMHI har även kompetens inom lokala spridningsmodeller men för annan typ av tillämpning. Samarbetet mellan forsknings- och utvecklingsinsatser på SMHI och FOI inom detta ämnesområde etablerades under 2006 i ett särskilt ”Nationellt närverksCentrum för Spridningsberäkningar, NCS”. I NCS ingår även de meteorologiska institutionerna vid Stockholms och Uppsalas universitet samt Institutet för tillämpad miljöforskning. Verksamhetsområde och Syftet med NCS är enligt avtalet

”

–

1. Verksamhetsområde

I fokus är spridning på lokal- och urban skala, inläckning i bostäder och kommersiella lokaler, men även utsläpp och utspridning inomhus i stora lokaler. Regional, mellanregional och möjligen global spridning kommer endast att behandlas för vissa specialfall, t.ex. vid kärnreaktorutsläpp och för modellering av test och användning av massförstörelsevapen. Med forskningskärnan inriktad på de processer som styr transport och diffusion av farliga ämnen i luft, och modellering av dessa processer, är delprocesserna i centrals fokus (1) källor som orsakar luft, mark- och grundvattenföroreningar; (2) atmosfärisk transport, diffusion och deposition; (3) mottagare som reagerar på föroreningarna/gifterna med betoning på människors hälsa.

2. Syfte

Samarbetets övergripande syfte är att

- Det svenska samhället skall vid olyckor som innebär spridning av farliga ämnen i luft ha tillgång till bästa tänkbara expertis och beräkningsmodeller.
- De ingående parterna skall bli en stark aktör inom nationella och internationella utvecklingsprojekt inom området.

Parternas målsättning är att vidareutveckla multidisciplinär forskning som fokuserar på transport och spridning av farliga gaser och partiklar i luft (strömmande media) och därmed skapa kontinuitet i utveckling av modellverktyg samt utbildning med attraktionskraft för användare, forskningsfinansiärer, forskare och forskarstuderande.

Genom att utveckla spridningsmodellerna och verktygen i en gemensam miljö skapas förutsättningar för att de på ett effektivt sätt kan driftsättas vid SMHI och därmed komma till nytta för avnämarna i samhället. ”

Liknande möjliga dubbleringar av kompetens hos grundforskningsmiljöer har Socialstyrelsen pekat på inom B-området mellan exempelvis Karolinska institutet och FOI. Exempel på andra kompetensmiljöer där synergivinster borde vara möjliga är Säpo, FOI och BRÅ rörande hotbildsunderlag relaterade till kriminalitet och antagonistiska hot.

Ett av de mer talande exemplen på synergivinster inom nuvarande krisberedskapsorganisation är SSI:s organisation kring beredskapslaboratorierna. Den bygger på att använda sig av befintliga expertresurser, snarare än att bygga upp egna. Enligt denna princip använder SSI sig i stor utsträckning av FOI:s expertresurser inom R/N-området. Detta har gjort att SSI kunnat förlita sig på den forskningskompetens som finns vid FOI och detta har därigenom bidragit till synergieffekter.

Det finns dubbleringar av kapacitet på den regionala och lokala nivån rörande exempelvis laboratorieberedskap. Anledningarna till dessa dubbleringar är att resurserna inte främst finns för att handskas med allvarliga CBRN-händelser, men att de kan nyttjas för sådana. Istället är förekomsten beroende av andra regelbundna behov inom exempelvis sjukvården. Inom den del av B-området där man behöver nyttja olika typer av säkerhetsklassade laboratorier finns vissa dubbleringar hos SMI, SVA och FOI. Hos SMI finns möjligheten att bygga upp ytterligare resurser om FOI:s motsvarande resurser skulle komma att avvecklas. KBM menar att detta är ett område där dubbleringar kan finnas och att ekonomiska synergivinster kan göras. I detta sammanhang vill KBM lyfta fram att dessa aktörer redan nu arbetar med att samordna sina resurser för att kunna klara allvarliga B-händelser. Dessa processer talar för att de sektorsansvariga myndigheterna redan nu aktivt arbetar med frågorna.

Ovanstående innebär att KBM pekat på några exempel på möjliga dubbleringar samt på exempel på utvecklingsområden rörande närmandet av forskningsmiljöer som inte normalt har relationer till krisberedskap. Ovanstående ska läsas med vetskapen att resonemangen bygger på de studerade myndigheternas egna redovisningar, varför resonemangen främst representerar ingångar till att diskutera kring frågorna. Att jämföra forskningsmiljöer med avancerade kunskaper ligger utanför utredningens område.

FOI och Försvarsmakten inom krishanteringssystemet

KBM har tolkat utredningsuppdraget som att särskilt fokus ska läggas vid rollen för "totalförsvarets institutioner", dvs. försvarsmaktens och FOI:s resurser, inom det civila krishanteringssystemet. Som utgångspunkt för nedanstående slutsatser och resonemang tas att varken försvarsmakten eller FOI har utpekade roller inom det civila krishanteringssystemet enligt krisberedskapsförordningen.

FOI

Utifrån FOI:s uppdrag står att myndigheten har till uppgift att bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete för totalförsvaret och till stöd för nedrustning och internationell säkerhet. I denna utredning har både konstaterats behov av sådana expertresurser och ett flitigt nyttjande av dessa.

I instruktionen uttalas att FOI ska verka för att försvarsforskningen nyttiggörs även utanför totalförsvaret. Detta betyder att instruktionen inte säger att verksamheten vid FOI ska dimensioneras utifrån det civila krishanteringssystemet behov genom att finansieras med myndighetens grundanslag.

Vid sidan av den nationella krisberedskapens behov av expertresurser på CBRN-området finns andra behov som avgör dimensioneringen av samhällets CBRN-expertresurser. Dessa behov kan hänföras till vilka avancerade expertresurser som Regeringskansliet, Inspektionen för strategiska produkter och Säpo behöver för att kunna fullgöra sina åtaganden relaterat till civil krishantering inom ramen för ESFP, internationell nedrustnings-, ickespridnings- och exportkontrollsammanhang. Här står FOI för centrala expertresurser vilka aktörerna bedömer som nödvändiga för fullgörandet av sina uppdrag. Behoven är i vissa fall beroende av regeringens vägval kring för vilken roll Sverige ska spela inom nedrustning, vapenkontroll och fredsbevarande arbete.

Utrikesdepartementet, Inspektionen för strategiska produkter och Säpo har lyft fram att FOI besitter en för en icke-kärnvapenstat, unik kompetens kring kärnvapen. Detta bidrar till att Sverige kan ha en viktig roll inom internationellt nedrustningsarbete och kontroll av olika internationella avtal på området.

FOI har i sitt regleringsbrev i uppdrag att bistå med resurser till ovanstående, men FOI menar att då myndighetens anslag drastiskt skärs ner har man svårt att upprätthålla den forskningskompetens som krävs för att kunna fullgöra de uppgifter som anses nödvändiga. KBM:s utredning ger inte underlag till att bedöma vilka forskningsresurser som krävs för att FOI ska kunna upprätthålla sin kompetens på området.

Försvarmakten roll

Försvarmakten lyfter fram sina expertresurser representerade dels genom ett CBRN-kompani med förmågan att på ett säkert sätt detektera prover, och dels sina kompetenser inom utbildningsområdet. Försvarmakten menar att det finns lagrum för det civila krishanteringssystemet att nyttja försvarets förmågor och att dessa skulle kunna användas vid fredstida krishantering. På grund av långa tidsperioder för att sätta kompaniet i operativt skick kan detta inte användas för akuta CBRN-händelser. Inga myndigheter har i sina svar till KBM uttryckt ett behov av dessa resurser och inga myndigheter har uttryckt att man nyttjar försvarets nuvarande operativa resurser på området. Däremot är de utbildningsmässiga expertresurser som finns inom försvaret intressanta och nyttjas av vissa aktörer. Om denna kompetens skulle gå att bygga upp på andra håll ligger utanför ramen för denna utredning att bedöma. KBM menar att frågan om användbarheten av Försvarmaktens resurser för civilt bruk bör bli föremål för diskussioner kring en gemensam CBRN-strategi inom samverkansområdet Farliga ämnen.

2 Utredningsuppdragets genomförande

2.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 14 september 2006 att ge KBM i uppdrag att inventera fortsatt behov och tillgång av expertstöd på området spridning av allvarliga smittämnen, giftiga kemikalier och radioaktiva ämnen (CBRN-området) (se bilaga 1). Enligt regeringens uppdragsbeskrivning ska arbetet delas upp i två faser med olika rapporteringstillfällen. I den första fasen av uppdraget ska KBM efter samråd med berörda myndigheter samt kommuner och landsting, kartlägga det samlade, nationella behovet av fortsatt expertstöd till operativt ansvariga instanser och andra användarkategorier på CBRN-området. Kartläggningen ska enligt uppdragsbeskrivningen avse behovet av expertstöd för framtagning av hotbildsunderlag, hjälp med risk- och sårbarhetsanalyser, stöd till expert- och laboratorieberedskap, medverkan vid utbildning och övning etc., direkt operativt stöd vid insatser vid CBRN-händelser, Försvarmaktens internationella insatser; svenskt deltagande i civil krishantering inom ramen för den europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESFP) samt svensk medverkan i internationella nedrustnings-, ickespridnings- och exportkontrollsammanhang. Regeringen anger att kartläggningen av behovet av expertstöd ska baseras på användarnas bedömningar.

KBM har tolkat utredningsuppdraget som att myndigheten i en andra fas ska kartlägga de nationella expertresurserna på CBRN-området samt göra en genomgång av de regler som gäller för de operativa instansernas möjligheter att ta olika expertmyndigheters tjänster i anspråk. I anslutning härtill bör principer tas fram för expertmyndigheters roll i förhållande till totalförsvarets institutioner. Vidare skall KBM peka på existerande dubbleringar av resurser och expertis samt möjligheter till synergivinster.

Det uttalande som görs i regeringens uppdragsskrivelse om principer för expertmyndigheternas roll i förhållande till totalförsvarets institutioner ger utrymme för tolkningar. KBM har tolkat skrivningen som att avsikten är att KBM ska bedöma vilket behov som krisberedskapen har av de expertresurser inom CBRN-området som finns vid FOI och Försvarmakten. Beträffande Försvarmakten har KBM tolkat uttalandet som att en bedömning ska göras av om de CBRN-resurser som Försvarmakten förfogar över efterfrågas av ansvariga aktörer inom krishanteringssystemet.

Den första fasen av uppdraget rapporterades till regeringen den 31 mars 2007 och den andra fasen rapporteras den 30 oktober 2007. Denna utredning utgör rapporteringen av fas 2 i uppdraget samt innehåller en sammanfattning av fas 1.

Rapportens upplägg

Denna rapport koncentrerar sig på att fullgöra fas 2 i utredningsuppdraget. Huvudresultaten från den rapport som redovisades i mars 2007 redovisas genom sammanfattningen från fas 1,

avsnitt 2.2 i denna rapport. För grundligare resonemang om behoven av expertstöd hänvisas till redovisningen av fas 1 (se bilaga 2).

Kapitel 1 innehåller utredningens slutsatser och förslag.

Kapitel 2 innehåller en sammanfattning av resultaten från fas 1 i det utredningsuppdrag som ligger till grund för denna rapport. Vidare innehåller kapitlet uppdragsbeskrivningen, diskussion kring några centrala begrepp samt redogörelse för studiens genomförande.

Kapitel 3 innehåller en översikt av de centrala regelverk som finns rörande de studerade myndigheternas skyldighet att tillhandahålla expertresurser på CBRN-området samt en diskussion kring hur dessa kan tas i anspråk av andra myndigheter. Studien behandlar de myndigheter som omfattas av krisberedskapsförordningen och som ingår i Samverkansområdet Farliga ämnen samt FOI och Försvarmakten. Huvuddelen av kapitlet innehåller en översikt över expertresurser hos en rad olika myndigheter. Fokus i översikten ligger på de myndigheter som ingår i Samverkansområdet Farliga ämnen och FOI samt på andra myndigheter som kan ha resurser vilka är relevanta för CBRN-beredskapen. Vidare innehåller kapitlet en genomgång av behov och tillgängliga expertresurser som kan sättas i relation till Sveriges deltagande i civil krishantering inom ramen för ESFP, internationell nedrustnings-, ickespridnings- och exportkontrollsammanhang. Kapitlet avslutas med en resultatsammanfattning som mynnar ut i förslag och resonemang om möjliga principer rörande expertmyndigheters roll i förhållande till totalförsvarets institutioner närmare bestämt Försvarmakten och FOI.

Genomförande

Utredningen bygger främst på uppgifter som ett antal myndigheter lämnat skriftligt till KBM som svar på en enkät.(se bilaga 3) samt på en undersökning av regleringsbrev och instruktioner. Uppgifterna har kompletterats med besök hos Räddningsverket, Socialstyrelsen och FOI. Urvalet av myndigheter innehåller dels de myndigheter som ingår i Samverkansområdet Farliga ämne samt andra centrala myndigheter som kan tänkas ha resurser på CBRN-området. Dessa är kompletterade med förmodat representativa regionala och lokala myndigheter såsom länsstyrelser, regionala polismyndigheter, landsting och kommuner. Myndigheterna inom Samverkansområdet Farliga ämnen intar en särställning eftersom de i krisberedskapsförordningen pekas ut som särskilt viktiga för samhällets förmåga att handskas med CBRN-relaterade händelser. Uppdragets två olika faser har olika fokus varför urvalet av undersökta myndigheter varierar mellan undersökningarna av tillgängliga expertresurser och de identifierade behoven. Detta kan t.ex. illustreras av att en myndighet som kan ha behov av expertresurser inte nödvändigtvis har resurser som andra myndigheter har behov av.

Fördelen med att arbeta genom att samla in uppgifter genom en enkät som skickats som en formell hemställan om uppgifter är att den information som respektive myndighet ger till KBM representerar den information som respektive myndighet velat föra fram i ärendet. Nackdelen är att uppgifterna inte alltid kommer från samma nivå i organisationen vilket kan illustreras med att en myndighet svara fylligt med hjälp av sina aktuella expertresurser medan andra kortfattat redogör för sina svar utifrån handläggarnivå. Dessutom redogör vissa myndigheter i detalj för sina samarbeten, medan andra enbart hänvisar till sitt uppdrag. Detta gör att redovisningarna inte alltid är jämförbara. KBM har studerat olika myndigheters uppdrag utifrån regleringsbrev och instruktioner. Lagstiftning tas också upp i den mån myndigheterna hänvisat till sådan och hänvisningarna bedömts relevanta utifrån målsättningen för utredningen.

Med utgångspunkt i uppdraget har KBM:s ambition varit att kartlägga vad för typ av expertresurser som finns och vem som efterfrågar dem, dvs. både användarnas resursanvändning/resursnätverk och expertmyndigheternas bild av resurstillgången.

Begrepp

Begreppet expertstöd avser sådant externt stöd som myndigheter, kommuner och landsting anser sig behöva inför, vid eller efter en CBRN-händelse då den egna kompetensen inte räcker till. Ett sådant stöd kan lämnas av externa experter, specialister, fackmän, sakkunniga etc. Allt sådant stöd kan omfattas av begreppet expertstöd.

Med expertresurs menar KBM förmågan att ge expertstöd vilket inte bara innefattar experterna utan också exempelvis laborierresurser och andra typer av andra förutsättningar för analytisk förmåga. Eftersom denna utredning framförallt är en översikt koncentreras framställningen på organiseringen av expertresurserna. Däremot innehåller inte denna utredning en kvalitetsgranskning av resurserna. Utredningen koncentrerar sig vidare främst på att lyfta fram avancerade expertresurser vilka finns på central myndighetsnivå och inte på de praktiska kunskapsresurser som behövs i det dagliga arbetet i exempelvis kliniska miljöer, vid tillsyn eller vid en skadepalts.

Begreppet användare avser inte bara kommunal räddningstjänst, länsstyrelser, landsting och regionala polismyndigheter. Även centrala myndigheter kan ha ansvar för arbetsuppgifter inom CBRN-området där det krävs expertis som inte finns att tillgå inom den egna myndigheten. Det är främst den senare typen av användare som denna utredning behandlar.

Begreppet expertmyndighet bör också nämnas. Myndigheter som i sig utgör expertmyndigheter kan under vissa omständigheter vara i behov av expertstöd. Det kan vara så att en myndighet som i en specifik situation kan anses ha en expertfunktion gentemot t.ex. den kommunala räddningstjänsten, i en annan situation i sin tur kan behöva expertstöd för att lösa sina arbetsuppgifter vid en CBRN-händelse.

2.2 Behov av expertstöd

Denna utredning är uppdelad i två faser med skilda rapporteringsdatum. Nedanstående avsnitt är en sammanfattning av resultaten i rapporten från fas 1 i utredningen, vilken rapporterades till regeringen i mars 2007.

KBM konstaterar i analysen av de redovisade bedömningarna av myndigheter, kommuner och landsting att det finns behov av expertstöd för samtliga aktiviteter som anges i fas 1 i regeringsuppdraget att inventera behovet av expertstöd på CBRN-området. KBM har för varje aktivitet identifierat behov av olika typer av expertstöd. För de aktiviteter som regeringen har angett i uppdraget ser behovet av expertstöd enligt KBM:s samlade bedömning ut på följande sätt.

Framtagning av hotbildsunderlag och risk- och sårbarhetsanalyser

KBM bedömer att det vid framtagning av hotbildsunderlag och risk- och sårbarhetsanalyser på CBRN-området finns behov av att få expertkompetens främst för att:

- analysera aktörsbundna respektive icke aktörsbundna hot för att sammanställa dem till en integrerad hotbild,
- analysera grupper eller individer som har intresse av att genomföra attacker med farliga ämnen,
- bedöma kunskapen om farliga ämnen hos antagonistiska grupper och individer och om de förfogar över eller kan få tag på sådana ämnen,
- analysera tidigare attacker eller olyckor med farliga ämnen, hur dessa händelser upptäcktes och vilka skyddsåtgärder som vidtogs därefter,
- analysera olycksrisker i hanteringen av C-, B- respektive R/N-ämnen avseende t.ex. användning, förvaring och transporter,
- dra beredskapsmässiga slutsatser av hotbildsunderlag och risk- och sårbarhetsanalyser som underlag för planeringsantaganden och
- dra slutsatser angående dimensionering av skydd av samhällsviktig verksamhet.

Enligt KBM:s bedömning bör hotbildsanalyserna vara användbara hela vägen från lokal nivå upp till internationell nivå. Därför finns behov av att experter tar fram underlag och medverkar i arbetet med att formulera tydliga och konkreta hotbilsbedömningar och risk- och sårbarhetsanalyser och att dessa delges berörda aktörer på ett samordnat sätt.

Laboratorieberedskap

KBM bedömer att det finns behov av expertstöd i form av laboratorieberedskap för identifiering och analys av C-, B- och R/N-ämnen,

KBM bedömer att behovet av expertstöd i form av laboratorieberedskap bör utsträckas till att gälla hela analyskedjan, dvs. provtagning, transport, hantering av provet, analys av provet och rapportering, vid CBRN-händelser. Det redovisade behovet av laboratorier som kan hantera ”det okända provet” kan, enligt KBM:s bedömning, ses som en del i behovet av att samordna expertresurserna för att säkerställa analyskedjan.

Behovet av laboratorieresurser på B-området har identifierats i ett pågående utredningsarbete om beredskapssamordning av mikrobiologiska laboratorier medan behovet av laboratorieberedskap på R/N-området i de redovisade bedömningarna åskådliggörs genom beskrivningar av Statens strålskyddsinstitutets samordning av de kontrakterade beredskapslaboratorierna. Enligt KBM:s bedömning finns behov av expertstöd inom C-området såvitt avser laboratorieresurser. Det finns också behov av att samordna och sprida kunskap om befintliga laboratorieresurser inom respektive ämneskategori. Med utgångspunkt i de redovisade bedömningarna konstaterar KBM att behovet kan utsträckas till att omfatta en övergripande samordning av laboratorieresurserna på hela CBRN-området.

I sakgranskningen av KBM:s rapport till fas 1 har det påpekats att det behövs ett klargörande av vissa centrala myndigheters bedömning att behovet av expertstöd i form av laboratorieberedskap kommer att minska som ett resultat av ett arbete med en ”gemensam nationell indikeringsinriktning”. I sakgranskningen har framförts synpunkten att indikeringen ger ett första svar vid insatsen och ska ses som en komplettering av laboratorieberedskapen men att indikeringen rimligen inte kommer att minska behovet av laboratorieberedskap.

I sakgranskningen framförde vissa centrala myndigheter synpunkten att behovet av laboratorieresurser som kan ta emot alla typer av CBRN och som kan analysera ”det okända provet” är lågt. KBM konstaterar således att det finns en diskrepans mellan redovisade bedömningar från länsstyrelser, landsting och kommunala räddningstjänster och bedömningar som inkommit från vissa centrala expertmyndigheter.

Utbildning och övning

KBM bedömer att det finns behov av expertstöd för utbildning och övning främst för att

- utbildning av bl.a. CBRN-instruktörer, personal i stabs- och ledningsfunktioner, polisiära insatsgrupper och Tullverkets gränsskyddsgrupper och
- planering, genomförande och utvärdering av övningar på CBRN-området.

KBM konstaterar att det i enlighet med Livsmedelsverkets redovisade bedömning finns ett behov av att förbättra kommunernas kompetens att bedöma behovet av expertstöd på livsmedels- och dricksvattenområdet. Enligt KBM:s bedömning kan detta fortsatta behov även utsträckas till vissa regionala aktörer. Denna bedömning baseras på iakttagelsen att redovisningarna inkommit till KBM under utredningsarbetet inte alltid belyser de aspekter som efterfrågas. Räddningsverket har i sin sakgranskning av rapporten angett att myndigheten inte anser att finns ett kommunalt behov av någon särskild utbildning för att identifiera de områden där det behövs expertstöd på CBRN-området.

Operativa insatser

KBM gör följande bedömning om behovet av expertstöd vid operativa insatser. Enligt redovisade bedömningar behövs expertstöd främst för:

- att kunna identifiera olika ämnen (även blandningar av t.ex. kemiska ämnen) och bistå med kunskap om egenskaper hos farliga ämnen,
- indikering och mätning av farliga ämnen
- beräkningar av spridning och i förekommande fall kvarliggningstider för ämnet;
- att göra effektberäkning för gasmolnsförbränning och explosioner;
- att kunna utföra sanering av människor, djuranläggningar m.m. i påverkat område samt insatspersonal under och efter insats,
- att kunna minimera miljöpåverkan,
- framtagande av bedömningsmallar och beslutsstöd som underlag för akuta åtgärder
- direkt rådgivning via telefon eller på plats vid en händelse, expertstödet bör vara tillgängligt dygnet runt,
- stöd för att tolka lägesbilder och analysresultat samt för att leda, samverka och informera,
- väderprognoser, spridningsberäkningar samt riskbedömningar vid blandningar av kemiska ämnen och
- hantering av smittsamma sjukdomar, kontinuitetsplanering vid epidemier samt identifiering av samhällsviktig verksamhet.

KBM bedömer att det finns ett behov av kunskap om befintliga expertresurser, i vilka fall de kan nyttjas och hur de på ett snabbt sätt kan kontaktas vid en CBRN-händelse. KBM vill betona att dessa slutsatser endast avser behovet av kunskaper om och samordning av expertresurserna och inte tillgången av expertstöd på området.

Civil krishantering inom ramen för den Europeiska Säkerhets- och Försvarspolitik (ESFP)

Enligt redovisade bedömningar från civila myndigheter deltar dessa inte i ESFP. I myndigheternas internationella verksamhet inom ramen för t.ex. EU och FN motsvaras, enligt KBM:s bedömning, behovet av expertstöd av det behov som redovisats för den nationella verksamheten. Enligt redovisad bedömning från Försvarsmakten finns inom ramen för ESFP behov av att från fältet kunna rådfråga experter och att i laboratorier undersöka tagna CBRN-prover.

Försvarmaktens internationella insatser

Med utgångspunkt i Försvarmaktens svar på frågan om behovet av expertstöd till Försvarmakten vid internationella insatser kan KBM konstatera att det finns ett behov av expertstöd vid insatser som genomförs av utlandsstyrkan avseende rådgivning, utbildning, träning och metodutveckling för analys och verifiering.

Nedrustnings-, ickespridnings- och exportkontrollsammanhang

Med utgångspunkt i de redovisningar som lämnats angående behovet av expertstöd i nedrustnings-, ickespridnings- och exportkontrollsammanhang kan KBM konstatera att det finns ett behov av expertstöd i form av en mängd olika avancerade expertkunskaper på CBRN-området såvitt avser teknik för olika vapensystem, laboratoriekunskap och mätningsteknik. Behovet avser kunskaper om internationella regelsystem och beslut om nedrustning, ickespridning och exportkontroll och hur dessa bör tillämpas samt erfarenhet av att samverka dels med Regeringskansliet i internationella sammanhang, dels med utländska experter inom området. KBM konstaterar att det enligt de redovisade bedömningarna är viktigt att dessa expertresurser finns tillgängliga i Sverige.

Övriga bedömningar

Behovet av expertstöd inom de olika aktiviteter som beskrivs i uppdraget har i första hand bedömts utifrån den rådande situationen och ett kort tidsperspektiv. Enligt KBM:s bedömning bör emellertid behovet också betraktas ur ett längre tidsperspektiv. Detta behov kan dels avse möjligheterna för experter att bibehålla sina kunskaper, dels möjligheterna att utveckla kompetensen. På ännu längre sikt handlar det om att tillgodose ett framtida behov av experter. Behovet kan då handla om att bibehålla och stödja rådande forskningsmiljöer och -nätverk inom de naturvetenskapliga, tekniska och samhällsvetenskapliga discipliner som behövs inom CBRN-området. KBM vill framhålla att det med hänsyn till detta behov är viktigt att beakta att det tar lång tid att bygga kvalificerade experter på området.

KBM bedömer att det finns ett behov av att snabbt kunna få ett kvalificerat och behovsanpassat expertstöd direkt vid en händelse inom en rad olika kompetensområden. Behovet kan avse ett koordinerande system som underlätta för användarna att vända sig till en rätt instans för att få expertstöd. Behovet av en samordning av expertresurserna har särskilt betonats i bedömningarna om behovet av gemensamma hotbilds- och risk- och sårbarhetsanalyser. Behovet av samordning av expertresurserna har också aktualiserats i redovisade bedömningar av behov av expertstöd för att säkerställa analyskedjan vid CBRN-händelser.

3 Analys

3.1 Genomgång av regelverk

I regeringens uppdrag till KBM ingår att göra en genomgång av det regelverk som styr operativa organs möjligheter att ta myndigheters expertstöd i anspråk. Detta avsnitt inleds med en kort översikt över det svenska krishanteringssystemet för att bilda grund till urvalet av granskade regelverk. Därefter följer en granskning av den reglering som finns för *tillhandahållande eller påkallande av expertstöd från myndigheter med uppgifter inom CBRN-området.*

KBM:s krav för att man ska kunna anse att en reglering föreligger har varit att en myndighet i något av de styrdokument som har granskats uttryckligen åläggs att antingen lämna expertstöd inom någon del av CBRN-området eller att den på ett tydligt sätt ges befogenhet att begära expertstöd inom någon del av detta område. Förvaltningslagens och verksförordningens allmänna bestämmelser om att varje myndighet ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för sitt verksamhetsområde har därför inte betraktats som en reglering av skyldigheten att lämna expertstöd inom CBRN-området eller som en rätt att begära ett sådant stöd från andra myndigheter. KBM:s utgångspunkt har varit att regleringen måste vara mer specificerad än så för att en reglering av tillhandahållande eller begärande av expertstöd inom CBRN-området ska anses föreligga.

Krishanteringssystemet

Det svenska krishanteringssystemet bygger på att den normala vardagsverksamheten kompletteras med åtgärder för att öka förmågan att hantera allvarliga kriser i fredstid och för att motstå ett väpnat angrepp. De tre principer som gäller är ansvars-, likhets- och närhetsprincipen. Dessa innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden ska ha motsvarande ansvar under krissituationer. Likhetsprincipen innebär att en verksamhets organisation och lokalisering ska så långt som möjligt överensstämja i fred, kris och krig. Närhetsprincipen innebär att kriser ska hanteras där de inträffar och av dem som är närmast berörda.

Krishanteringssystemet bygger på sektors- och geografiskt områdesansvar. Lokalt är kommunerna geografiskt områdesansvariga, på regional nivå är länsstyrelserna områdesansvariga och på nationell nivå har regeringen motsvarande ansvar. Sektorsansvaret är varje myndighets och organisations ansvar för sitt eget verksamhetsområde.

I krisberedskapsförordningen har vissa myndigheter fått ett särskilt ansvar för att minska samhällets sårbarhet och för att förbättra krishanteringen. Dessa myndigheter ingår i

samverkansområden och ska inom sina respektive områden planera och vidta förberedelser för att förebygga, motverka och begränsa sårbarheter och risker.

På CBRN-området är samverkansområdet Farliga ämnen det viktigaste. Samverkansområdet har inte någon operativ roll utan är främst ett forum för formell och informell samverkan mellan myndigheterna. Det finns en rad projekt som initierats från samverkansområdet såsom exempelvis forum för beredskapsdiagnostik, framtagandet av en gemensam strategi för allvarliga sjukdomar som smittar mellan djur och människor. I samverkansområdet ingår Krisberedskapsmyndigheten, Kustbevakningen, Rikspolisstyrelsen, Smittskyddsinstitutet, Socialstyrelsen, Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk, Statens kärnkraftsinspektion, Statens räddningsverk, Statens strålskyddsinstitut, Statens veterinärmedicinska anstalt och Tullverket. Samverkansområdet har adjungerade medlemmar i form av FOI som även är utpekad stödmyndighet till samverkansområdet, Forsvarsmakten, Sveriges kommuner och landsting samt en representant länsstyrelserna.

Urval av styrdokument

Urvalet av styrdokument för den undersökning som redovisas i det följande har vägletts av en ambition av att få med de viktigaste dokumenten för de myndigheter som i första hand kan komma ifråga för att lämna och avropa expertstöd inom CBRN-området. Huvuddelen av dessa myndigheter deltar i verksamheten inom samverkansområdet Farliga ämnen. KBM har gjort bedömningen att det är sannolikt att om en reglering av expertstödet inom CBRN-området har gjorts så är den mest framträdande för myndigheter som verkar inom detta område. Omvänt gäller att om man inte kan finna någon tydlig reglering av expertstödet i styrdokumenterna för dessa myndigheter kan man dra slutsatsen att någon specifik reglering av detta område inte finns. Eftersom KBM tolkar utredningsuppdraget som att FOI:s roll inom den nationella krisberedskapen är en prioriterad del att undersöka får FOI:s styrdokument en mer framträdande plats här än övriga andra myndigheter. FOI är, som tidigare nämnt, som stödmyndighet till samverkansområdet. Myndigheter som inte omfattas av krisberedskapsförordningen är inte undersökta.

Med styrdokument avser KBM i första hand myndigheternas instruktioner och regleringsbrev samt lagar eller andra författningar som har särskild betydelse för en myndighets verksamhet. Vad gäller lagstiftningen har endast en begränsad genomgång kunnat göras. Vid sidan av ovan redogjorda reglering finns lagstiftning och regeringsbeslut samt internationella avtal som reglerar förekomsten av CBRN-resurser i Sverige. I detta avsnitt berörs dock enbart övergripande styrdokument. Övriga typer av regleringar berörs i förekommande fall i den löpande texten om respektive myndighet eller tema. Utöver dessa styrdokument har förvaltningslagen (1986:223) och verksförordningen (1995:1322) gått igenom.

Genomgång av regelverk

KBM:s genomgång av myndigheternas instruktioner visar att det i vissa myndigheters instruktioner finns allmänt hållna formuleringar om att de ska lämna bistånd eller upplysningar vad gäller farliga ämnen eller att de ska tillhandahålla laboratorieresurser inom detta område. Motsvarande formuleringar finns i vissa regleringsbrev. I de flesta fall uttalas också att myndigheterna ska ta ut en avgift om de bidrar med expertstöd i något sammanhang.

I Smittskyddsinstitutets (SMI) instruktion (1996:609) §2 anges bl.a. att myndigheten ska lämna information till Socialstyrelsen och andra berörda om det epidemiologiska läget och föreslå de åtgärder som läget kan föranleda. I Statens veterinärmedicinska anstalts instruktion (1999:341) §1 anges att myndigheten har till uppgift att vara veterinärmedicinskt expert- och serviceorgan åt myndigheter och enskilda. I Statens strålskyddsinstitutets instruktion (2006:524) §4 anges bl.a. att myndigheten ska ge råd till de myndigheter som är ansvariga för skydd mot olyckor, civilt försvar och åtgärder vid svåra påfrestningar på samhället i fred om strålskydd och sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen om en nukleär eller radiologisk nödsituation inträffar inom eller utom landet.

Allmänna formuleringar om expertstöd inom CBRN-området finns i vissa andra myndigheters regleringsbrev. I Statens kärnkraftsinspektions regleringsbrev för år 2007 anges att Statens kärnkraftsinspektion ska verka för att den nationella kompetensen för kärnsäkerhetsfrågor upprätthålls och utvecklas. Statens kärnkraftsinspektion ska dessutom, genom forskning och erfarenhetsåterföring, utveckla tillsynen och driva på säkerhetsarbetet. Statens strålskyddsinstitut ska, enligt myndighetens regleringsbrev för år 2007, verka för att dess målgrupper har nödvändig kunskap om strålning och dess risker.

I FOI:s instruktion (2000:1074) uttalas att myndigheten har till uppgift att bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete för totalförsvaret och till stöd för nedrustning och internationell säkerhet. Vidare ska FOI bedriva försvarsunderättelseverksamhet. I instruktionen uttalas att FOI ska verka för att försvarsforskningen nyttiggörs även utanför totalförsvaret. Myndigheten ska, inom ramen för gällande riktlinjer för svensk krigsmaterielexport, stödja svensk försvarsindustri genom exportfrämjande verksamhet. FOI ska även bistå regeringen vid Sveriges deltagande i samarbetet inom Europeiska unionen och delta i samarbetet inom ramen för Partnerskap för fred.

I FOI:s regleringsbrev för år 2007 anges att FOI kontinuerligt ska ha beredskap att vid anmodan bistå Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) med teknisk sakkunskap i frågor om kärnvapen, kemiska och biologiska vapen, samt exportkontrollfrågor, inklusive frågor rörande det internationella arbetet med att förhindra spridning av missiler. Vidare framhålls att FOI ska bidra till arbetet med att uppfylla Sveriges internationella åtaganden på

ickespridningsområdet. I övrigt konstateras allmänt att FOI:s CBRN-forskning fr.o.m. år 2007 är avgiftsfinansierad, dvs. att den är styrd av de uppdrag som kommer in.

Utöver dessa mer allmänna regleringar har räddningsledaren vissa befogenheter som regleras i Lag om skydd mot olyckor (SFS nr: 2003:778). Denna lag ger rätt att påkalla hjälp från utomstående för att hantera situationen på en skadeplats. Detta gäller dock endast så länge som insatsen kan betraktas som räddningstjänst, dvs. under det akuta skedet, samt i anslutning till skadeplatsen. Denna bestämmelse kan därför knappast tolkas som en generell rätt att påkalla expertstöd inom CBRN-området. Motsvarande gäller Rikspolisstyrelsens rätt att påkalla stöd från Försvarsmakten vid terroristbekämpning. Rikspolisstyrelsen ska dessutom ha regeringens medgivande för att kunna påkalla ett sådant stöd (undantag görs dock för mycket brådskande situationer).

Slutsatser

Den översiktliga regleringen av myndigheternas rätt att påkalla eller skyldighet att tillhandahålla expertstöd inom CBRN-området kan ha flera förklaringar. En kan vara att regeringen inte har betraktat tillhandahållande av expertstöd inom CBRN-området som en fristående uppgift för en myndighet. Man kan ha uppfattat denna uppgift som en del av andra och mer övergripande uppgifter som vissa myndigheter har. Det finns då inget behov av att specifikt reglera just denna fråga. Expertstödet inom CBRN-området har dessutom mycket olika karaktär. Det är därför svårt att reglera verksamheten i generella termer.

Enligt KBM:s uppfattning kan det finnas anledning att ha ett särskilt regelverk för skyldigheten att tillhandahålla respektive rätten att påkalla expertstöd inom CBRN-området. Som exempel kan nämnas att regeringen i olika styrdokument har tilldelat Socialstyrelsen vissa uppgifter och fastställt mål för verksamheten. Men man har inte uttalat att Socialstyrelsen ska bygga upp ett kunskapscentrum inom det katastroftoxikologiska området. Bedömningen att det behövs ett sådant kunskapscentrum har myndigheten själv gjort. Detta handlande ligger i linje med de målstyrningsprinciper som sedan länge tillämpas inom statsförvaltningen.

3.2 Nyttjande och tillhandahållande av expertresurser på CBRN-området

3.2.1 Expertresurser för krishanteringssystemets behov

Inledning

I detta avsnitt redovisar KBM sammanfattningar av respektive myndighets svar på den enkät som skickades ut till ett antal myndigheter på central, regional och lokal nivå rörande deras nyttjande och tillhandahållande av expertresurser på CBRN-området. Sammanfattningarna rör enbart nyttjandet och tillhandahållandet av expertresurser för den fredstida krisberedskapens behov. KBM har tolkat uppdraget som att utredningen framförallt ska peka på hur relationer ser ut mellan olika myndigheter för att täcka behoven av expertresurser då de egna resurserna inte räcker till.

Redovisningarna är sammanfattningar som dels söker att visa på huvuddragen i tillhandahållandet och nyttjandet av expertresurser. En anledning till skillnader i vad som redovisas från respektive myndighet är att svaren på enkäten var av olika karaktär innehållsmässigt och att olika myndigheter av naturliga skäl arbetar mer eller mindre med CBRN-frågor. Jämförbarheten mellan myndigheternas olika redovisningar är också varierande eftersom de kommer från olika nivåer i de egna organisationerna och att vissa myndigheter har redogjort för de egna resurserna som de är organiserade utifrån den ordinarie verksamheten medan andra myndigheter framförallt redovisat externa relationer.

Ett resultat från detta kapitel är att de studerade myndigheterna sammantaget inte uppgivit att man har bristfälliga resurser utifrån nuvarande behov på CBRN-området. Detta betyder att beredskapen för att kunna hantera CBRN-händelser utifrån nuvarande hotbilder uppfylls av respektive myndighet.

3.2.2 Myndigheter i samverkansområdet Farliga ämnen

Myndigheterna inom samverkansområdet Farliga ämnen intar en särställning genom att de övergripande har ansvaret att planera och handskas med CBRN-relaterade frågor utifrån respektive myndigheters uppdrag och utifrån krisberedskapsförordningen. Detta betyder inte att de är de enda som har resurser på området, men det är dessa myndigheter som har det huvudsakliga ansvaret för att säkerställa samhällets beredskap på CBRN-området utifrån de grundläggande principerna i krisberedskapssystemet

Statens räddningsverk

Statens räddningsverk (SRV) är central förvaltningsmyndighet för räddningstjänst, olycks- och skadeförebyggande åtgärder, sanering av radioaktiva ämnen från kärnteknisk anläggning och landtransporter av farligt gods. SRV är vidare central förvaltningsmyndighet för frågor om brandfarliga och explosiva varor samt för åtgärder att förebygga och begränsa följderna av kemikalieolyckor. Målet med verksamheten är att skydda människors liv, säkerhet och hälsa mot olyckor och att förbättra eller begränsa skador på egendom och liv.

Räddningsverkets verksamhet och egna resurser rör främst C-ämnen, men också R/N-ämnen. Uppdelningen av ämnen i C,B,R,N är inte fullt ut tillämplig på SRV:s verksamhet eftersom vilka resurser man behöver och själva har är beroende på vilket specifikt C-ämne det handlar om. Detta illustreras att SRV lyfter ut ”olja” som ett eget ämne i förhållande till expertresurserna, i svaren på enkäten. SRV tar fram statistik över trafikflöden och prognoser kring sådana till lands och havs. En statistik vilken delges länsstyrelser och kommuner. SRV ger expertstöd rörande C-ämnen för ”myndighetsgemensamma” risk- och sårbarhetsanalyser samt även till kommuner. Stödet innefattar kunskap från den olycksstatistik man sammanställer samt vidhängande erfarenheter från olyckor. SRV erhåller expertstöd rörande oljeskydd från SSPA samt HELCOM. (SRV stöder SMHI i utveckling av datorsystemet SeaTrackWeb. Detta system är tillgängligt för SRV, kommuner och Kustbevakningen för att beräkna driften av utsläppt olja i havet. SMHI betraktar detta som expertstöd för miljöräddningstjänsten. (stödet ges alltså även till Kustbevakningen)) Detta stöd används till att sammanställa underlag till kommuner och län SSPA Maritime Consulting AB är ett konsultföretag inom den maritima sektorn. Företaget ägs av Stiftelsen Chalmers tekniska högskola. Företaget var tidigare Statens skeppsprovninganstalt. HELCOM är ett internationellt samarbete rörande sjöfart och bekämpning av olje- och kemikalieutsläpp. Sverige representeras där av Sjöfartsverket och Kustbevakningen. SRV arbetar tillsammans med Kustbevakningen och Sjöfartsverket för att ta fram en ”inriktning” för skadebegränsning av kemikalier till havs och till lands. Detta syftar till målsättningar för och inriktning av det operativa samarbetet mellan olika aktörer vid en C-händelse.

SRV har också uppgiften att vara ansvarig för samordning av beredskapsplanläggning för kärnkraftsolyckor och andra större olyckor. För att få underlag till detta behöver man risk- och sårbarhetsanalyser. Styrgrupp för planläggningen är SRV:s kärnkraftsdelegation, vilken består av ”många myndigheter, organisationer”. Internationellt stöd för detta arbete fås genom CTIF (The International Federation of Fire Brigades).

Utbildningsverksamhet är en av Räddningsverkets centrala aktiviteter och genomförandet av den kan ses som att expertresurser hos SRV nyttjas. Utbildningarna rör främst C-ämnen samt R/N-ämnen. Expertresurser för att genomföra olika utbildningar köps in och myndigheter och näringsliv ”stödjer ofta varandra genom sina anslag”. Undantaget är FOI som enligt SRV ”är för kostsamma”.

SRV menar att det arbete som man genomför tillsammans med SoS, RPS, Kustbevakningen, Tullverket och SSI rörande en gemensam indikeringsinriktning kommer att minska behovet av expertstöd i form av laboratorieberedskap. Arbetet att utforma denna indikeringsinriktning bygger på expertstöd från respektive myndighet. KBM menar att arbetet med denna indikeringsinriktning visar på den stora spännvidd i vad som kallas expertresurser av olika myndigheter. Där en myndighet ser slutresultatet av arbetet med indikeringsinriktningen som en komplettering till mer avancerade expertresurser i form av laboratorier, menar SRV som grundar sitt synsätt i vad som behövs vid exempelvis en skadeplats på vad som faktiskt då är användbart. För det perspektiv som SRV företräder används laboratorier främst som expertstöd vid anskaffning av indikeringsutrustning eller som stöd för forensiska analyser från SKL.

SRV:s perspektiv syns när man beskriver en av sina viktigaste expertresurser kallad RIB. SRV har i myndighetens uppdrag att identifiera de områden där det behövs expertkunskap som behövs för att stödja samhället vid CBRN-händelser. Behoven är identifierade tillsammans med företrädare för lokala räddningstjänster. Utifrån processen kring identifierandet av behoven har SRV skapat RIB. Förkortningen har två betydelser. Dels refererar RIB till en enhet på SRV och dels refererar förkortningen till en databas kallad ”RIB Integrerat beslutsstöd för skydd mot olyckor”. Databasen fungerar som ett beslutsstöd för alla områden som är aktuella för statlig och kommunal räddningstjänst. Det är i betydelse av databas som oftast avses då det refereras till förkortningen. RIB finns på en CD-skiva, som regelbundet uppdateras, och rymmer en databas över farliga ämnen, en biblioteksdel, en ”resursdel” samt olika verktyg och program för beräkningar, ledning, riskhantering, övning och utbildning. En av denna CD-skivas främsta användningsområde är i den operativa fasen av räddningstjänsternas arbete, men den kan också användas i planering, utbildning, etc. för en rad olika aktörer. RIB används för räddningstjänstens insatsplanering, för tillsyn och kontroll av farliga transporter, som verktyg vid räddningsinsatser, utbildning och övning, riskhantering och förebyggande verksamhet. RIB kan sammanfattas med att den innehåller en mängd praktiska verktyg och fakta användbara vid räddningsinsatser samt vid planering kring sådana samt regler och statistik kring transporter. Mängden referenslitteratur som ingår i databasen uppges motsvara ”14 hyllmeter”. RIB är ett praktiskt hjälpmedel som fyller olika viktiga behov. KBM har inte gjort en kvalitetsgranskning av denna resurs, men kan konstatera att det finns en problematik i att bestämma vad som egentligen utgör expertresursen. Är det författaren till den bok som det finns en resumé över, är det forskningsinstitutet som tagit fram modellerna för spridningsmodellering eller är det RIB:en i sig som utgör expertresursen?

Rörande miljöpåverkan vid oljeutsläpp uppger SRV att Naturvårdsverket har ett avtal med IVL (institutet för vatten- och luftvårdsforskning) Svenska Miljöinstitutet AB. Detta institut fungerar som expertstöd åt kommuner. SRV anlitar även institutet för FoU-projekt, utbildningar och seminarier. Institutet bedriver både forsknings- och uppdragsverksamhet. Forskningen är dels samfinansierad av staten och näringslivet, dels rent anslagsfinansierad genom statliga forskningsorgan, forskningsstiftelser och EU.

SRV uppger att man kan få internationella expertstödsresurser, vilka inte specificeras närmare, från MIC (Monitoring and Information Centre), som är den europeiska kommissionens operativa del av Community Mechanism for Civil Protection.

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen (SoS) är central förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör socialtjänst, hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet exempelvis smittskydd, i den utsträckning detta inte är en uppgift för någon annan statlig myndighet. SoS ska följa hälsoutvecklingen i landet och belysa epidemiologiska konsekvenser av olika åtgärder. SoS får utfärda föreskrifter för den katastrofmedicinska beredskapen och beredskapsplanläggningen inför höjd beredskap. Utifrån SoS:s uppdrag går det att strukturera upp myndighetens expertresurser på tre nivåer. De expertstödsuppgifter som är helt integrerade i myndighetens uppdrag. De expertresurser som myndigheten byggt upp för att fungera som resurs i en direkt operativ fas vid en kris. De kunskapscentrum för krisberedskap som man byggt upp på eget initiativ och ibland i samarbete med andra.

SoS använder sig främst av expertresurser från SMI, vidare ger SoS handläggare expertstöd till externa aktörer. Dessa typer av expertstöd är helt integrerat i myndighetens uppdrag.

SoS har översiktligt sett tre expertresurser som andra aktörer kan använda sig av. Det är de medicinska expertgrupperna för C- respektive R/N-frågor samt den centrala fältepidemiologiska gruppen (CFG). De medicinska expertgrupperna ska säkerställa att expertkunskap kan utnyttjas i olika sammanhang. Grupperna sysslar med omvärldsbevakning rörande vetenskaplig utveckling och övrig utveckling ur ett krisberedskapsperspektiv. Grupperna är rådgivande till SoS inom CBRN-området. De ger också utredningsstöd. Grupperna har en beredskapsfunktion och kan tillgodose behovet av expertstöd på olika ledningsnivåer vid inträffade CBRN-händelser. Medlemmarna i de medicinska expertgrupperna ingår i SoS beredskapsfunktion och kan vid behov ställas till övriga samhällets förfogande. De enskilda experterna kan nås genom TiB. Genom att grupperna kontinuerligt används säkerställs en kontinuitet i erfarenhetsuppbyggandet. De medicinska expertgrupperna finansieras genom medel från KBM och timarvode debiteras efter insatser. Den centrala fältepidemiologiska gruppen är uppdragsfinansierad.

SoS har inrättat ett antal kunskapscentrum runt om i landet som utvecklar, bevakar och samordnat kunskap om krisberedskap inom det medicinska fältet. Dessa kunskaps- och forskningscentra är förlagda till universitet, myndigheter eller motsvarande med koppling till klinisk verksamhet. Dessa utför omvärldsanalyser, fungerar som SoS egna expertorgan, genomför utredningar och uppdrag, bedriver vetenskaplig forskning samt medverkar i utbildningar och övningar. Inrättandet av dessa kunskapscentra innebär att SoS själva har bedömt vad det finns för kunskapsbehov och skapat strukturer för att tillgodose dessa utifrån ansvarsprincipen. För utredningens delfrågor är det värt att lyfta fram att Kunskapscentrum

för katastroftoxiologi är en samverkan med FOI och Giftinformationscentralen samt att Kunskapscentrum för mikrobiologisk beredskap är uppbyggd i samverkan mellan SMI, Försvarmakten och FOI.

Rikspolisstyrelsen

Rikspolisstyrelsen (RPS) och de regionala polismyndigheterna använder sig av externt expertstöd då man tar fram hotbildsunderlag och risk- och Sårbarhetsanalyser. För hotbildsunderlag nyttjar man Räddningstjänstens kemkoordinatorer, regionala smittskyddsläkare, KBV, Tullen, SoS, Sjukvården och FOI. För risk- och sårbarhetsanalyser använder man sig av FOI, Försvarmaktens skyddscentrum (SkyddC) och SÄPO. RPS gav ett gemensamt svar på KBM:s frågor för RPS central och för några länsmyndigheter. Något eget svar från Säpo rörande den fredstida krisberedskapen inkom ej.

Enligt RPS har Polismyndighetens egna interna analytiker som tar fram hotbildsunderlag och RSA:er. Detta betyder att man ger en form av internt expertstöd från RPS till de regionala polismyndigheterna. Stödet finansieras i vissa fall med KBM-pengar, i vissa fall med egna medel, men utan särskilda avtal. RPS menar att mycket av det expertstöd som man tar emot och ger ska vara och är avgiftsfritt eftersom detta ryms under regeringens direktiv om myndighetssamverkan. RPS uppger att det av kostnadsskäl är svårt för regionala och lokala polismyndigheter att använda sig av FOI:s kompetens som utbildare och föreläsare eftersom de uppges vara dyra att anlita.

RPS uppger att man nyttjar SMI:s laboratorieberedskap som expertstöd. RPS tillhandahåller expertstöd till de regionala polismyndigheterna i form av operativt expertstöd, dels som operativt stöd i stab vid en särskild händelse, dels ute vid myndigheterna i fältstab som expertstöd.

Kustbevakningen

Kustbevakningen (KBV) har uppgifterna att utföra sjöövervakning, kontroll- och tillsynsverksamhet samt miljöräddningstjänst. KBV ger inte eller tar inte expertstöd i anspråk för att arbeta fram hotbildsunderlag eller RSA. Man tar heller inte i anspråk eller tillhandahåller laboratorieresurser inom CBRN-området förutom rörande olja. KBV använder sig av laboratorier som analyserar oljeprover och man anlitar också SKL för analyser av oljeprover.

Vid utbildningar och övningar brukar KBV expertis anlitas av andra myndigheter t.ex. fungerar man som handledare vid "First Responder" utbildningar och som föreläsare för SRV:s internationella kemkurser.

Vid operativa insatser ser sig KBV som ett naturligt stöd för andra aktörer att samverka med. KBV kan erbjuda stöd som kommer från den egna räddningsdykarorganisation, vilken består av ledningsorganisation och av kemdykare. De andra aktörerna kan också vända sig till andra länder för att få motsvarande stöd inom ramen för Helcom-, Köpenhamns- och Bonnavalet. Vidare tillhandahåller KBV experter (ledningspersonal och kemdykare) till SRV:s förfogande inom ramen för Swedish Chemical Support Team för organisationen kring kemvapenkonventionen. Vid större händelser på kort tid bedömer KBV att det kan vara svårt att möta andra myndigheters behov av expertstöd eftersom personalen är spridd geografiskt och att den egna organisationen är uppbyggd för att klara "normalhändelsen".

Livsmedelsverket

Livsmedelsverket (SLV) är central förvaltningsmyndighet för livsmedelsfrågor och ska arbeta för säkra livsmedel och dricksvatten av hög kvalitet.

Vid "naturliga" B-händelser tar SLV SVA och "regionala laboratorier" i anspråk. Dessa expertstöd är inte avtalsreglerade. När det rör sig om mindre vanligt förekommande smittämnen pekar SLV på att det kan finnas kapacitetsproblem rörande möjligheten att analysera prover, dvs. kapacitet att analysera livsmedel inklusive vatten utanför normalfallet. Man menar att laboratorieresurstillgången inte är helt tillfredsställande för hela analyskedjan. Skälen till detta är att de livsmedelslaboratorier (inklusive vatten) som finns främst är drivna i privat regi och saknar orderunderlag för att upprätthålla specialkompetenser och dels att det saknas avtal mellan myndigheter (statliga myndigheter/kommuner) och privata aktörer för att upprätthålla resurser i beredskapssyfte.

SLV håller, med hjälp av medel från KBM, på att utveckla sin expertkompetens att hantera och analysera livsmedelsprover med avseende på många naturligt förekommande patogener. För de allvarligaste patogenerna (riskklass 3, inklusive luftburna) förlitar sig SLV på SMI, FOI och SVA. SLV samarbetar också specifikt med SVA för att bygga upp ett expertstöd rörande att analysera livsmedel, foder och djurprover i SVA:s nya säkerhetslaboratorier.

Vid C-händelser bedömer SLV att deras egen kompetens är tillräcklig och att myndigheten inte behöver anlita externt expertstöd. De ser sig snarare själva som en naturlig resurs för andra att anlita. Vid de fall då agens är okänt (det okända provet) behöver dock SLV anlita utomstående expertresurser. Vilka de är beror från fall till fall. Vid R/N-händelser är SLV

beroende av analysstöd från FOI och SSI. Det kan t.ex. handla om att ta fram konsumtionsdata, kostråd etc.

Vid operativa insatser pekar SLV på den expertgrupp som man inrättad kallad Vattenkatastrof-gruppen (VAKA). Den är ett expertstöd för kommunerna att nyttja. VAKA kan nyttjas av alla olika nivåer inom krishanterinssystemet och nyttjandet av den är kostnadsfritt eftersom gruppen finansieras från KBM. VAKA är sammansatt av krislednings- och vattenförsörjningsexperter från bland annat Räddningsverket, frivilliga organisationer, smittskyddsexperter, SMHI, Statens geotekniska institut. VAKA kan ses som en motsvarighet till Socialstyrelsens olika medicinska expertgrupper vilka både kan bistå med vetenskaplig, praktisk och operativ kompetens.

För att ta fram hotbildsunderlag rörande antagonistiska hot mot livsmedel (inklusive vatten) anlitar man FOI och kostnaderna för detta täcks av medel från KBM. Hotbildsunderlagen används för att ta fram RSA. SLV menar att FOI är den enda aktören som kan tillhandahålla denna typ av expertresurser som innefattar kemiskt och tekniskt avancerade kunskaper. Vid utbildningar och övningar anlitar SLV expertstöd från FOI i Umeå och SMI. Man anlitar också interna experter. FOI har också anlitats för att utbilda VAKA-gruppen, en utbildning som finansierats med medel från KBM. Vidare har SMI och FOI anlitats för att producera bakgrundsmaterial till ett s.k. starthjälpprojekt (hotbilder rörande antagonistiska hot). Avslutningsvis deltar SSI, SJV, SLU och SLV i regelbundna seminarieutbildningar som rör R/N-agens i livsmedel.

Smittskyddsinstitutet

Smittskyddsinstitutet (SMI) är Sveriges expertorgan när det gäller humanmedicinska sjukdomar. SMI är central förvaltningsmyndighet med uppgift att bevaka det epidemiologiska läget i fråga om smittsamma sjukdomar bland människor och främja skyddet mot sjukdomar. SMI skal ta initiativ till åtgärder som bidrar till ett gott skydd mot smittsamma sjukdomar samt bedriva utbildning och forskning inom smittskyddsområdet.

SMI lyfter fram att man inte tar i anspråk eller ger expertstöd för att ta fram hotbildsunderlag men man behöver stöd från KBM för att ta fram en för alla aktörer gemensam hotbildsanalys.

SMI både ger och tar i anspråk expertstöd vid utbildningar. Det finns inga avtal som säkerställer dessa resurser. Stödet som ges är huvudsakligen finansierat genom deltagaravgifter. SMI konsulteras i sin expertroll flera gånger per dag. SMI kan tas i anspråk som direkt operativt expertstöd vid insatser. Det finns inga formella avtal med andra institutioner när det gäller beredskap för en B-händelse.

SMI har en laboratorieberedskap som fungerar som expertstöd. SMI gör mikrobiologiska undersökningar av unik karaktär både för behov inom landet som för de nordiska och baltiska länderna. För CBRN-området lyfter man fram sitt säkerhetslaboratorium som kan analysera ”extremt farliga mikroorganismer”, som t.ex. anthrax-prover. I vissa fall använder SMI sig av referenslaboratorier där det finns den kompetens som behövs såsom exempelvis Culture Collection, University of Gothenburg (CCUG):s resurser. I tillämpliga fall använder SMI sig också av laboratorier utomlands. Vissa av SMI:s samarbeten med andra laboratorier är formellt reglerade i avtal.

SMI lyfter fram att KBM finansierat ett projekt ”Forum för laboratorieberedskap”, som SMI tillsammans med SVA, SLV och FOI driver för att samordna landets säkerhetslaboratoriers diagnostik av farliga bakterier. I en andra fas av detta projekt kommer man även inkludera sjukvårdens säkerhetslaboratorier.

SMI lyfter fram att enligt myndighetens instruktion ska myndighetens resurser för diagnostik finansieras genom att ta ut avgifter. Detta kan innebära problem för krisberedskapens framtida behov, om man inte hade särskild finansiering för ytterligare laboratorieberedskap. För vissa typer av analyser av prover finns inget akut behov inom vårdkedjan, men informationen från analysen behövs för att kartlägga smittspridningar eller för att förhindra framtida smittspridning. För att upprätthålla laboratorieberedskap som inte är uppdragsfinansierad får SMI medel från KBM.

Vid större svårare påfrestningar kan SMI komma att behöva expertstöd från en rad myndigheter såsom räddningstjänsten, polisen, Säpo, sjukvården och kanske SSI. Vid en större B-händelse kan man behöva bemanna ett ”callcenter” med stöd av KBM. Vid en större påfrestning kan det uppstå kapacitetsbrist vid laboratorierna.

Statens jordbruksverk

Statens jordbruksverk (SJV) är en central förvaltningsmyndighet för jordbruket och rennäringen. Jordbruksverket har folk- och djurhälsa, livsmedelsproduktion och miljö som särskilt grundläggande värden för sin verksamhet. Jordbruksverket ska bland annat säkerställa ett gott djurhälsotillstånd hos husdjuren och förebygga spridning av och bekämpa smittsamma djursjukdomar och växtskadegörare. Myndigheten bevakar och driver även frågor utifrån sitt nationella ansvar internationellt och inom EU.

SJV handskas med B-relaterade frågor kontinuerligt. På B-området råder ett av regeringen reglerat förhållande för tillhandahållande av expertresurser. SJV:s huvudsakliga expertmyndighet är SVA rörande smittsamma djursjukdomar. SVA är delaktiga i hela analyskedjan från provtagning till analyser och tolkning av provsvar. SJV har däremot det fulla ansvaret för de operativa insatserna i samband med ett utbrott av en smittsam djursjukdom. Enligt SVA:s instruktion (1999:341) ska man utföra de undersökningar och

utredningar på B-området som SJV begär. SVA har epidemiologisk och epizootologisk expertis som på begäran gör smittskyddsbedömningar och utvärderingar vilka ger underlag för SJV agerande. SJV menar att det ingår i SVA:s uppdrag att ge detta expertstöd, men att det ändå är oklart huruvida stödet ska ses som finansierat genom SVA:s generella anslag eller om stödet ska vara avgiftsfinansierat. Exempelvis tar SVA betald per utförd laboratorieanalys. SJV använder sig av SVA:s laboratorieresurser flera gånger i veckan. Hittills har tillgången på expertresurser på B-området motsvarat Jordbruksverkets behov och man bedömer det som att om inte resurserna skulle räcka kan verket åtminstone vad det gäller epizootiska sjukdomar räkna med hjälp från EU och de andra nordiska länderna. Rörande zoonoser som exempelvis fågelinfluensan kan man vid behov använda sig av SSI eller ornitologer/fågel-migrationsexperter. SJV kan inte identifiera ytterligare expertstöd som man skulle vilja erhålla.

SJV hanterar inte i sitt dagliga arbete frågor om spridning av radioaktiva ämnen. Därför har verket en begränsad kunskap om joniserande strålning och radioaktiva ämnen trots att man kontinuerligt genomför övningar och utbildningar i ämnet. SJV identifierar behov av expertstöd i princip för alla typer av olika händelser relaterat till R/N-ämnena, som lokal spridning i livsmedelskedjan eller kontaminering av stora geografiska områden. Det är inte SJV:s ansvar att upptäcka om spridning av radioaktiva ämnen sker inom jordbruket. Information om nedfall och spridning fås från Statens strålskyddsinstitut som samordnar de mätresurser som krävs för att kartlägga nedfall. SJV är expertmyndighet i förhållande till länsstyrelserna när det gäller råd och rekommendationer till jordbrukare om åtgärder som kan vidtas för att minska sårbarheten inför ett eventuellt nedfall av radioaktiva ämnen. Däremot fungerar man inte som operativt expertstöd när det gäller att leda, samverka och informera. SJV är expertmyndighet åt länsstyrelserna rörande utbildningar och övningar om motåtgärder som är lämpliga vid en kärnkraftsolycka. Det finns inga avtal eller regelverk som reglerar användandet av denna resurs. Verket själv har tagit mot expertstöd för utbildning och övning från Institutionen för markvetenskap, markkemi och jordmånslära vid Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU). För detta betalar Jordbruksverket. Som alternativ till användandet av SLU menar man att man kan vända sig till det danska Risø National Laboratory.

När det gäller spridning av kemiska ämnen berörs SJV framförallt inom foderområdet och när det gäller växtskyddsmedel inom jordbruket. Inom foderområdet finns inga avtal eller regelverk som reglerar expertresurserna på området. De expertresurser som tas i anspråk inom foderområdet kommer från EU-kommissionen, andra medlemsstater inom EU, Statens veterinärmedicinska anstalt, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, Naturvårdsverket och SLU. Dessa hjälper till att ta fram underlag för riskprofiler och riskbedömning.

Inom foderområdet genomför SJV utbildningar för kontroll- och tillsynsfunktioner hos kommuner och länsstyrelser. För genomförandet av dessa utbildningar får man ibland experthjälp från SVA och SLV. På växtskyddsområdet används kunskaper från andra myndigheter efter behov, främst i samband med översyn av kursmaterial och vid SJV utbildningar. På fodersidan finansieras de resurser man tar i anspråk dels genom myndighetens generella anslag samt dels med anslag från KBM. SJV ansvarar för behörighetsutbildning som användare av bekämpningsmedel klass 1L och 2L måste genomgå.

För dessa utbildningar tar man i anspråk expertkunskaper från Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket, Arbetsmiljöverket samt Kompetenscentrum för kemiska bekämpningsmedel vid SLU. Inom växtskyddsområdet genomförs verksamheten inom ramen för myndighetens ordinarie anslag. Avseende Kompetenscentrum för kemiska bekämpningsmedel har SLU i deras regleringsbrev fått särskilda anvisade medel att finansiera detta.

SJV anger FOI som en laboratorieresurs att hantera prover med okänd kontaminant. FOI anges vara de enda laboratorier som klarar detta till skillnad från den privata sektorns laboratorier som är inriktade på rutinanalyser. SJV anger framförallt att FOI eventuellt kan behöva tas i anspråk vid misstanke om avsiktlig introduktion av B-agens inom jordbruket. Den hos FOI efterfrågade kompetensen rör kunskaper om mikrobiologi och möjligheterna för introduktion och spridning av B-agens. FOI:s resurser har aldrig hittills använts och det finns heller inga regelverk eller avtal som säkerställer eller begränsar tillgången till denna resurs.

Statens veterinärmedicinska anstalt

Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) har uppgiften att uppnå och vidmakthålla en god djur- och folkhälsa. SVA fungerar som ett veterinärmedicinskt expert- och serviceorgan/kunskapscentrum för myndigheter och enskilda inom framförallt B-området. SVA utreder bland annat uppkomst och spridning av samt orsaker till sjukdomar hos djur och sjukdomar som kan spridas från djur till människa. SVA menar sig tillsammans med andra ”nyckelaktörer” ha en viktig roll att utveckla samhällets beredskap mot händelser rörande smittspridning genom vaccinberedskap och laboratorieberedskap.

SVA är expertmyndighet åt SJV vars åtgärder bland annat regleras i epizooti- och zoonoslagstiftningarna. Vid utbrott av smittsam djursjukdom är det SJV som leder och samordnar de förebyggande åtgärderna och bekämpningen. SVA utgör den expertfunktion som Sverige är skyldig att ha vad det gäller EU-reglerade epizootiska sjukdomar. SVA är utsett till Sveriges nationella referenslaboratorium avseende de EG-reglerade epizootiska sjukdomarna och deras laboratorium har kompetens och förmåga att hantera de aktuella smittämnen. Provanalyser under pågående epizootisk sjukdom eller misstanke om sådan utförs av SVA. Vid större utbrott kan det på grund av kapacitetsskäl finnas behov av att anlita andra laboratorier. Ett sådant måste vara ackrediterat. Viss hjälp kan efter överenskommelse lämnas av ett godkänt laboratorium i nordiskt eller EU-land.

Diagnostik och laboratorieberedskap är en kärnverksamhet på SVA. Arbetet innefattar hela analyskedjan från instruktioner för provtagning till överföring av analysresultat till beställaren. På SVA:s laboratorier genomförs analyser för kemiska substanser, virus, bakterier, parasiter m.m och man har även ett säkerhetslaboratorium (BSL 3). SVA uppger att man kan diagnostisera alla viktiga djurpatogener och att man har modern utrustning för obduktion, odling, serologi, antibiotika resistensbestämning, molekylärbiologiska analyser

inklusive sekvensering av arvs massa. Den laboratoriediagnostik man utför finansieras genom avgifter. SVA:s laboratorieresurser används dagligen. Expertresurserna säkerställs genom att det i SVA:s instruktion (1999:342) framgår att myndigheten ska utreda smittsamma djursjukdomars uppkomst, orsak och spridningssätt samt utföra diagnostik.

Rörande hotbilsunderlag tar man FOI i anspråk för att ta fram aktörsbundna hotbilsunderlag och för icke-aktörsbundna hotbilsunderlag som miljöhotsunderlag ger SVA expertstöd.

Statens kärnkraftsinspektion

Statens kärnkraftsinspektion (SKI) är central förvaltningsmyndighet och har uppgiften att övervaka säkerheten vid kärntekniska anläggningar samt utföra forskning och utveckling inom det kärntekniska området. Man ska vara expertmyndighet åt andra myndigheter och ha beredskap för teknisk rådgivning samt ansvara för befolkningsskydd om det sker en olycka i eller utom landet.

SKI påpekar att såväl aktörsbundna som icke-aktörsbundna hot ligger till grund för den hotbilsanalys som man gör. När det gäller de aktörsbundna händelserna "samarbetar" man med både polisen och FOI. Intrycket av SKI:s svar är att man både tar emot och ger stöd rörande hotbilsunderlag. I utbildnings- och övningssammanhang deltar ofta SKI aktivt, eftersom deras roll inom kärnkraftsberedskapen kräver det. Det gäller alla nivåer av utbildningar och övningar. Man brukar också enligt egen uppgift ta på sig en aktiv roll i förberedelsearbetet inför övningar och utbildningar samt som deltagare i kurs- och övningsledning.

Vid en händelse handlar SKI:s roll framförallt om att informera räddningsledare och samverkande myndigheter om den tekniska situationen och dess troliga utveckling. Man har även en roll att tillhandahålla information till allmänhet och massmedia. Vid en olycka har SKI möjlighet att samverka med aktuell länsstyrelse och Statens strålskyddsinstitut genom att skicka ut experter. SKI pekar också på sitt vakthavande befäl (VB) som en resurs som dygnet runt kan ta emot underrättelser om olyckor runt om i Sverige och internationellt. SKI deltar vidare i olika forum inom IAEA:s och EU:s regi. Detta ser SKI som att man tillhandahåller expertstöd i internationella nedrustningssammanhang.

Generellt *varken ger eller tar* SKI expertstöd i anspråk från någon annan myndighet när man utarbetar sina RSA. Däremot delar SSI och SKI med sig av sina RSA till varandra eftersom de finns vissa hotbilder som berör båda myndigheternas ansvarsområden. SKI tar heller inte emot eller ger expertstöd i form av laboratorieberedskap eftersom man inte anser att det ingår i SKI:s uppgifter vid en CBRN-händelse.

Statens strålskyddsinstitut

Statens strålskyddsinstitut (SSI) är central förvaltningsmyndighet för frågor om skydd av människor, djur och miljö mot skadlig verkan av joniserande och icke-joniserande strålning. Därför rör deras expertresurser R- och N-ämnena. SSI ska fungera som expertorgan för rådgivning till de myndigheter som har ansvar för befolkningsskydd och räddningstjänsten i frågor om strålskydd och vid olyckor i kärnteknisk verksamhet i landet och utomlands.

SSI är enligt egen uppgift beroende av externt expertstöd inom framförallt följande områden. Behoven rör stöd för spridningsdiagnostik vilket fås från SMHI och FOI, stöd med laboriemätningar rörande hela kedjan från provtagning till färdig analys. Dessa två områden äger rum inom ramen för SSI:s organisation med beredskapslaboratorium. Avtalen och överenskommelserna med beredskapslaboratorierna finansieras både genom SSI:s eget anslag och genom medel från KBM:s 7:5-anslag. Vidare använder SSI expertresurser rörande medicinska konsekvenser där Socialstyrelsens medicinska expertgrupp för N-området är viktig samt expertresurser avseende sanering vilka hämtas från NESAs.

Organisationen med beredskapslaboratorier bygger enligt SSI på idén om att förstärka befintlig förmåga, snarare än att bygga upp helt ny förmåga. Detta, påpekar SSI, innebär i sin tur att den nuvarande utbildningen av FOI ställer till problem för den svenska strålskyddsberedskapen. Om FOI ska kunna tillhandahålla expertresurser och stöd i den omfattning som man hittills gjort behöver deras grundverksamhet tillföras medel, påpekar SSI.

Tre beredskapslaboratorier (FOI i Umeå, SSI i Stockholm och Göteborgs universitet) tillhandahåller också experter som kan göra mätningar via helikoptrar. Kostnaden för att upprätthålla förmågan att mäta via helikopter ingår i dessa laboratoriers beredskapsavtal. Vidare nämner SSI att de har avtal med frivilligorganisationerna Lottakåren, Blå Stjärnan och Bilkåristerna för att kunna samla in och transportera lantbruksprodukter. Proverna som samlas in analyseras sedan av utvalda beredskapslaboratorier.

SSI:s arbete med hotbildsunderlag och risk- och sårbarhetsanalyser kan delas in i två delar, konsekvensanalyser och sannolikhetsbedömningar för olyckor och sannolikhetsbedömningar av aktörsbundna händelser. Arbetet med att bedöma olyckor sker i samarbete med experter från FOI, SKI, SMHI, SoS, SRV, SLV, SJV och SSI:s beredskapslaboratorier. Bedömningarna av aktörsbundna händelser görs i viss utsträckning genom egen omvärldsbevakning, men man poängterar att man gärna skulle se mer samarbete med svenska underrättelsemyndigheter.

När det gäller utbildning och övning konstaterar SSI att det finns ett stort behov av expertstöd för utbildning och övning på olika nivåer. När övningar på nationell nivå genomförs är ofta experter från beredskapslaboratorierna inblandade. Laboratorierna vid FOI, Lunds universitet och Studsvik har och kommer t.ex. att vara inblandade i övningar under året. På kommunal och regional nivå pekar SSI på behovet av att kontinuerligt öva räddningstjänsten på att hantera nukleära och radiologiska nödsituationer eftersom de saknar praktisk erfarenhet av strålningsmätning och att ta hand om strålskadade. I dagsläget saknas det enligt SSI strålskyddsexperter med lärarkompetens som kan instruera och utbilda räddningstjänst, polis och ambulanssjukvårdspersonal.

SSI lyfter vidare fram behoven av utbildningar på högskolenivå. Där behövs dels forskningskompetens och lärare för att kunna utföra en sexårig vidareutbildning av sjukhusfysiker vilka behövs för att kunna hantera en nukleär eller radiologisk nödsituation. För att möta behovet finansierar SSI tre universitetslektorer samt fyra doktorandtjänster inom ämnesområdet via KBM:s 7:5 anslag.

Tullverket

Tullverket är en central förvaltningsmyndighet för tullfrågor. Tullverket ska övervaka och kontrollera trafiken till och från utlandet för att bestämmelser om in- och utförelse av varor efterlevs. I detta uppdrag ingår att kontrollera in- och utförelse av CBRN-ämnen vilket kan leda till att kontaminerade fordon och varor upptäcks.

Tullverket ska ”kunna detektera radioaktivt material, kärnämnen, kemiska stridsmedel och vissa andra ämnen vid gränskontroll vid en svår påfrestning på samhället”. Om sådana ämnen påträffas övergår ”Sannolikt” ansvaret för att omhänderta ämnet till exempelvis Polisen eller Försvarsmakten. Tullverket lämnar inget eget stöd inom CBRN-området.

Tullverket pekar på att samverkansområdet farliga ämnen utgör en resurs för expertstöd i verkets framtagande av hotbilsunderlag samt risk- och sårbarhetsanalyser.

Tullverket tar i anspråk expertstöd för identifiering av utbildningsstöd samt med direkt medverkan i utbildning. Utbildningen avser främst utbildning för instruktörer samt personalen i gränsskudsgrupper med särskild CBRN-förmåga. Exempel på expertstöd som använts är att SSI med stöd av Lunds universitet och FOI svarat för utbildning i R/N-detektion.

3.2.3 Övriga centrala myndigheter

Det finns några myndigheter som inte ingår i Samverkansområdet Farliga ämnen som har eller skulle kunna tillföra expertresurser relevanta på CBRN-området. Det är myndigheter som utifrån sitt uppdrag har uppgiften att vara expertmyndighet, att handskas med CBRN-ämnen eller som efter en större CBRN-händelser kan komma att handskas med konsekvenserna. Vidare har Bråttförebyggande rådet hemställts om uppgifter eftersom aktörsbundna hot kan vara en del av CBRN-problematiken.

Arbetsmiljöverket (AV) har ansvar för tillsyn över att arbetsgivare följer reglerna i arbetsmiljölagen, arbetstidslagen och i vissa fall också miljöbalken. Syftet är i första hand att förebygga ohälsa och olycksfall. Bland annat ingår att det för att skydda arbetstagare vid viss farlig verksamhet krävs tillstånd från AV. AV kan komma att bli involverad i CBRN-händelser på ett flertal sätt om arbetsgivare behöver stöd i form av information om t.ex. skyddsåtgärder och skyddsutrustning. Vidare kan AV behöva utfärda tillstånd för diagnostik samt förvaring av farliga ämnen. För att kunna riskklassa ämnen kan AV behöva expertstöd från SMI eller FOI. AV utfärdar tillstånd till laboratorier som handhar biologiska agens i riskklass 3 och 4. Det är framförallt på B-området som AV har aktiviteter som ansluter till frågan om expertstöd och där det finns regelverk som fungerar styrande.¹ När det gäller förebyggande av allvarliga kemikalieolyckor finns krav på vissa företag ska anmäla till AV före start av en ny verksamhet eller vid en större ändring. När det gäller B-området har AV krav på att t.ex. laboratorier som diagnostiserar smittämnen ska anmäla, eller om det gäller smittämnen i högre riskklasser ha tillstånd för, sin verksamhet. AV ingår i ett samarbete med andra myndigheter för att upprätthålla en beredskap för att ge stöd till arbetsgivare att kunna hantera en situation där spridning av exempelvis B-ämnen skulle kunna drabba arbetstagare.

Arbetsmiljöverket anlidade FOI för att ta fram hotbildsunderlag i samband med de farhågor som fanns under 2001 om att det skickades brev innehållande smittämne för anthrax år 2001.

Naturvårdsverket är central förvaltningsmyndighet på miljöområdet och ska vara pådrivande och samlade i miljöarbetet. Naturvårdsverket ska bidra med expertkunskap för det arbete på miljöområdet som regeringen bedriver nationellt och internationellt. Naturvårdsverket är ”i huvudsak” inte en operativ myndighet som ska kunna hantera CBRN-ämnen och dess följdverkningar. Naturvårdsverket anser att man inte har en unik expertkompetens för CBRN-händelser utan att expertkompetens borde kunna hämtas från andra miljömyndigheter. Vid större händelser på miljöområdet bedömer Naturvårdsverket att det kan komma att ställas krav på verket att agera utanför ordinarie ramar. Vid en sådan händelse bedömer Naturvårdsverket att man kan bidra med kompetens och personal som kan hantera det hela så

¹ De mest relevanta föreskrifterna uppges av AV vara: Kemiska arbetsmiljörisker, AFS 2000:4, Förebyggande av allvarliga kemikalieolyckor, AFS 2005:19, Mikrobiologiska arbetsmiljörisker - smitta, toxinpåverkan, överkänslighet, AFS 2005:1

att skadeverkningarna blir så små som möjligt. De hotbilder som Naturvårdsverket identifierat i tidigare risk- och sårbarhetsanalyser är dock enligt myndigheten inte direkt jämförbara med de hotbilder såsom terrorhot som man menar KBM identifierat i fas 1 av utredningen.

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) är central förvaltningsmyndighet för meteorologiska, hydrologiska och oceanografiska frågor. Institutet ska inhämta och förmedla kunskaper om landets meteorologiska, hydrologiska och oceanografiska förhållanden. Bland annat ska man bedriva uppdragsverksamhet samt tillämpad forskning och utveckling inom sitt verksamhetsområde. Myndighetens forsknings- och utvecklingsarbete ska omsättas i praktisk samhällsnytta.

SMHI ser sig som samhällets expertorgan inom meteorologi, hydrologi och oceanografi. Detta betyder att man är expertmyndighet i frågor som rör förhållandena och spridning av ämnen i atmosfären, vattendrag, insjöar och omgivande hav. SMHI tillhandahåller planerings- och beslutsunderlag för väder- och vattenberoende verksamheter. Detta stöd rör framförallt den nationella strålskyddsberedskapen och berör spridning av R/N-ämnen. Stöd kan och har givits även vid spridning av C- och B-ämnen.

Rörande hotbildsunderlag bidrar SMHI med spridningsmeteorologi, dvs. om hur ämnen sprider sig i atmosfären. Dels utför man bedömningar av riskområden och värdering av konsekvenserna av olika hotbilder. SMHI menar att man i en större omfattning än nu skulle kunna bidra med spridningsberäkningar för värdering av konsekvenser av olika hotbilder rörande alla CBRN-ämnen.

SMHI fungerar som en expertresurs vid olika typer av utbildningar och övningar, främst totalövningar för totalhaverier av kärnkraftverk samt för utbildningar där kunskap om spridning i luft ingår. Stöd till SSI rörande detta finns i avtal, utbildningar åt länsstyrelser sker genom uppdrag och regleras i avtal i fall till fall.

SMHI har ett laboratorium för nitrifieringsövervakning av omgivande hav. Där finns kompetens inom kemisk och biologisk analys.

SMHI har ett uppdrag att tillhandahålla tjänster inom flygväderområdet. Detta medför att SMHI har kompetens inom detta ämnesområde som även nyttjas för expertmedverkan vid haveriutredningar. Detta sker då på uppdrag av Statens haverikommission.

SMHI har inget operativt ansvar vid CBRN-händelser. Däremot kan man ge direkt operativt stöd. Stöd ges rörande driftkontroll och man tar mot internationella kärnenergialarm och

vidarebefordrar dem till SOS Alarm, SSI och de nordiska väderlekstjänsterna. Man kan ge specialanpassade väderprognoser dygnet runt. Man administrerar rutinmässiga och behovsstyrda spridningsberäkningar. Dessa utförs dagligen. Rörande sådana beräkningar kan både spårning av utsläpp samt prognoser för spridning att utföras. SMHI säkrar driften av datorsystem för produktion och leverans av olika informationsprodukter till SSI. Stöd ges också till Kustbevakningen och kommuner genom ett system (SeaTrackWeb) för beräkning av spridning av olja i hav.

Det finns avtal med SSI rörande spridningsmeteorologi och detta är en uppdragsverksamhet som är avgiftsfinansierad. SMHI pekar på ett pågående samordningsarbete rörande samlokalisering av mätplatser för både strålnings- och meteorologiska variabler pågår samtal med SSI. Detta skulle kunna skapa förbättrade möjligheter för analyser.

Utifrån *Lantmäteriverkets* svar sluter sig KBM till att verket inte använder sig av andras expertis i någon nämnvärd omfattning inom CBRN-området. Lantmäteriverket tillhandahåller, i samverkan med SMHI, expertstöd på C-området vid utbildning och övningar. Man tror också att man *skulle* kunna tillhandahålla operativt expertstöd inom ramen för en geosupportorganisation. Lantmäteriverket ger också expertstöd (geografisk information) till Försvarsmakten vid internationella händelser, ett stöd som man också tror att man skulle kunna ge till Räddningsverket.

Sjöfartsverket tillhandahåller inte, enligt den egna redovisningen, någon typ av expertresurser/stöd inom CBRN-området. Däremot ser de sig själva som användare av expertstöd genom att de ska delta i en utbildning som arrangeras av Försvarsutbildarnas CBRN-förbund för att utbilda "CBRN-expert". Vidare använder man sig av externt konsultstöd från en privat aktör, Socratia AB, för att ta fram risk- och sårbarhetsanalyser samt från FOI rörande hotbildsanalyser.

Kemikalieinspektionen:s (KI) expertresurser rör C-området. Kemikalieinspektionen uppger att det finns en rad aktörer som efterfrågar expertstöd såsom Räddningsverket, Naturvårdsverket, Livsmedelsverket, Arbetsmiljöverket, Giftinformationscentralen, Polismyndigheter, Sjukvården, Länsstyrelser och Kommuner.

KI har enligt egen uppgift kapacitet att ge expertstöd på C-området. Detta gäller såväl operativt stöd, för hotbildsunderlag och RSA:s och som förmedlare om var kunskap finns rörande laboratorieberedskap eller utbildningsresurser. Rörande utbildning och övning menar KI att man fungerar som en förmedlare av expertstöd för utbildningar, men att man själv inte utgör en expertresurs. Samma informationsförmedlande funktion menar man sig ha rörande laboratorieberedskap. Det finns anledning att förmoda att även andra myndigheter har denna funktion utan att uppge denna funktion. Den kan finnas anledning att överväga om det finns anledning att sammanställa denna typ av förmedlande funktioner, ett övervägande som exempelvis samverkansområdet Farliga ämnen kan göra.

Sveriges kriminaltekniska laboratorium (SKL) tar fram hotbildsunderlag med hjälp och stöd av underrättelseverksamheten inom RPS. RPS bidrar med erfarenheter från den allmänna brottsutvecklingen och förmedlar också information om särskilda händelser. Eftersom SKL och RPS tillhör samma organisation finns inga regelverk eller avtal som reglerar SKL:s användning dessa resurser.

SKL uppger att man får stöd från andra forensiska laboratorier inom EU. Eftersom SKL inte upplever att det har varit några allvarigare CBRN-incidenter i Sverige har man svårt att uppskatta om de resurser som man nyttjar motsvarar behovet. Man efterlyser avslutningsvis ett samlat hotbildsunderlag för CBRN-området där såväl Polis, militär som andra civila myndigheters kunskap och vetenskap analyserats och sammanförts.

Som ansvarig för den kriminaltekniska utbildningen i Sverige ser sig SKL i allra högsta grad som en resurs som tillhandahåller expertstöd inom forensisk analys och utbildning kring sådan. Utbildningsverksamheten ingår i SKL:s verksamhet och tillgången till SKL som resurs säkerställs därmed inte med några specifika avtal utan inom ramen för deras uppdragsbeskrivning/instruktion. Utbildningsverksamheten utgör en mindre del av SKL:s verksamhet och är avgiftsfinansierad, vilket innebär att även andra än rättsväsendet har möjlighet att köpa utbildningarna. Eftersom SKL inte har obegränsat med resurser för utbildningar har de ibland svårt att möta efterfrågan på utbildningar.

SKL har en laboratorieredskap och är ett expertstöd när myndigheter behöver hjälp med forensisk analys. Däremot har man inte någon anläggning där man kan hantera CBRN-material. Här är man i sin tur beroende av externt expertstöd från andra. När det har varit aktuellt att analysera CBRN-material har SKL vänt sig till FOI. SKL nämner inga andra laboratorieresurser som man nyttjat. Utländska laboratorieresurser skulle, enligt deras uppgifter, kunna vara ett alternativ till FOI.

SKL ser sig som en resurs som skulle kunna tas i anspråk som direkt operativt expertstöd för att hantera en CBRN-händelse. Dock anser SKL att de olika faserna som vi ber dem att beakta i svaret inte täcker in den expertis som de själva kan bidra med, vilket är att ta fram och värdera teknisk bevisning. SKL ser detta utredande arbete som högst väsentligt för att dels förhindra att ytterligare händelser inträffar. Stödet till Polis och åklagare finansieras via anslag medan andra myndigheter får betala när man använder sig av SKL:s expertis.

Brottsförebyggande rådet (Brå) är en myndighet som fungerar som ett centrum för forsknings- och utvecklingsarbete inom rättsväsendet vilket består av myndigheter som polisen, åklagarna, domstolarna och kriminalvården. Målgrupperna för verksamheten är beslutsfattare och anställda inom rättsväsendet samt brottsförebyggande aktörer, medier och allmänhet. Brå verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten i samhället ökar genom att

ta fram fakta och sprida kunskap. Brå beskriver sig själv som ett expertorgan inom rättsväsendet som ska ge regeringen och myndigheter underlag för prioriteringar och åtgärder. Brå uppger att man inte tillhandahåller eller efterfrågar expertresurser på CBRN-området överhuvudtaget. Detta tolkar KBM som att Brå menar att eventuell antagonistisk verksamhet riktad mot Sverige med CBRN-ämnen inte upplevs som ett relevant område att ta fram kunskap om i egenskap av expertorgan inom rättsväsendet.

Luftfarststyrelsen (LFS) har räddningstjänstansvar för händelser i luften. För hotbildsunderlag rörande antagonistiska hot tar man del av Säpos kontinuerliga utvärderingar av hotbilden mot den civila luftfarten. Dessa underlag bedöms sedan av LFS och RPS tillsammans. Vidare hämtar man in underlag rörande hotbilder från KBM och FOI. Trots att LFS har ett räddningstjänstansvar nämner man inget behov av expertstöd vid en händelse, varför KBM tolkar svaret från LFS att den typen av expertstöd inte omfittades av hemställan om uppgifter och att denna typ av expertstöd ingår i LFS:s ordinarie uppdrag. LFS har låtit konsulter analysera CBRN-området och denna analys ska ligga till grund för det fortsatta strategiarbetet. LFS:s arbete med CBRN-frågor illustrerar vikten av samverkan mellan de samverkansområden som finns som en konsekvens av krisberedskapsförordningen där LFS ingår i både samverkansområdena ”farliga ämnen” och ”transporter”. LFS har använt expertstöd från Försvarsutbildarna inom ramen för en försöksutbildning inom SoTp.

3.2.4 FOI och Försvarsmakten

FOI

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) och framförallt avdelningen ”CBRN-skydd och säkerhet” är den enda myndighet som har specialiserat sig på att tillhandahålla expertresurser på CBRN-området. Samtidigt har varken myndigheten ett utpekad ansvar att tillhandahålla expertresurser för användningsområden till den fredstida krishantering i Sverige och FOI har inte heller någon utpekad roll inom det civila krishanteringssystemet enligt krisberedskapsförordningen. I FOI:s uppdrag står att myndigheten har till uppgift att bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete för totalförsvaret och till stöd för nedrustning och internationell säkerhet. Det är framförallt dessa uppdrag som ligger till grund för nuvarande dimensionering av resurserna. Vid sidan ligger också det faktum att resurserna ursprungligen är uppbyggda för att tillfredsställa Försvarsmaktens behov så som de såg ut innan försvaret omorienterades från invasionsförsvaret till insatsförsvaret. Detta betyder att FOI:s resurser inte är uppbyggda med syftet att tillfredsställa det fredstida krishanteringssystemet behov, däremot kan dessa nyttjas av olika myndigheter i detta syfte. I denna utredning har konstaterats behov av FOI:s expertresurser och det har konstaterats att resurserna används. KBM har genom att utse FOI till stödmyndighet inom samverkansområdet Farliga ämnen understrukit att myndigheten är en resurs inom krishanteringssystemet. Nedanstående berör enbart FOI:s expertresurser i förhållande till det civila krishanteringssystemet i Sverige.

Det finns framförallt två formaliserade samarbeten där FOI givits en viktig roll i krishanteringssystemet av de ansvariga aktörerna på respektive område.

För det första har SoS förlagt sitt kunskapscentrum för katastroftoxiologi till FOI på grund av FOI:s unika kunskaper och resurser inom detta område. Detta kunskapscentrum är precis som de övriga av SoS:s kunskapscentrum finansierade med medel från KBM:s anslag 7:5. Inom ramen för kunskapscentrum för katastroftoxiologi gör FOI bl.a hälsoriskbedömningar. FOI menar att eftersom man fått minskade anslag från Försvarmakten har man inte längre någon specifik finansiering för sin kompetens inom toxicologi. Detta menar man kommer påverka möjligheten att långsiktigt bibehålla sin expertkunskap på detta område på ett mycket negativt sätt.

För det andra har SSI infogat FOI i sin organisation kring beredskapslaboratorier. SSI ser ut att vara den myndighet, förutom Försvarmakten, som i störst omfattning och mest regelbundet nyttjar FOI:s expertresurser. Detta samarbete bygger, liksom kunskapscentrum för katastroftoxiologi, på principen att respektive myndighet har valt att förlägga dessa funktioner till existerande miljöer framför att bygga upp egna kunskapsmiljöer. För båda gäller att dessa samarbeten är uppdragsfinansierade, men att de samtidigt är beroende av en hög vetenskaplig grundkompetens rörande tillämpad forskning. SSI och FOI har påpekat att de ekonomiska nedskärningar som drabbat FOI under senaste åren kan hota ovanstående samarbeten och därmed har negativ betydelse för den svenska krisberedskapen. Dessa samarbeten handlar om att nyttja avancerad tillämpad forskning och FOI understyrker att den egna kompetensen inte främst är grundad i grundforskning utan i just tillämpad forskning.

I följd av myndighetens uppdrag att vara underrättelsemyndighet och bistå Must med tekniska hotbildsunderlag, menar FOI sig ha en unik kompetens inom området. FOI nyttjar också Must och Säpo som expertresurser och uppger att man därför har en unik förmåga att ta fram ”integrerade” hotbildsunderlag. FOI lyfter fram att vissa moment i den integrerade hotbedömningen omfattar moment som bara är tillåten i deras speciallaboratorier för högtoxiska ämnen.

Ett antal myndigheter uppger att man nyttjar FOI:s resurser för att ta fram hotbildsunderlag. Detta gäller myndigheter som exempelvis RPS, SKI, Livsmedelsverket, SSI och Sjöfartsverket. För SSI:s del uppges stödet handla om underlag rörande olyckor och för Livsmedelsverket uppges stödet kunna hänföras till C-området. Huruvida hotbildsunderlagen som efterfrågas också skall innehålla integrerade hotbilder med aktörsbundna hot framgår inte i någon väsentlig utsträckning. Det samma gäller området risk- och sårbarhetsanalyser där även några myndigheter anlitar institutet. FOI lämnar inget expertstöd kring kärnvapenfrågor till andra specificerade myndigheter rörande RSA-analyser. Däremot menar man att man är ett stöd till samhällets RSA-analyser via samverkansområdet Farliga ämnens N-, B- och C-plattformar. Vidare utvecklar FOI modeller för spridning av farliga ämnen inom ramen för centrum för spridningsmodellering.

FOI ger en rad utbildningar och kurser. Utbildningarna utförs inom ramen för andra organisationers utbildningspaket, eftersom FOI inte har något eget uppdrag att ge utbildningar. Det inkluderar kurser på universitetsnivå, enskild handledning och riktade kurser till myndigheter och departement. Finansieringen av utbildningsverksamheten är helt avgiftsberoende. FOI tillhandahåller utbildningar för SSI inom ramen för det avtal som tecknas mellan SSI och FOI.

FOI redovisar en bred kompetens inom området laboratorieberedskap som gäller både B-, C som R/N-området. Man lyfter fram två resurser som unika för Sverige. Dels att man är ackrediterad för att utföra biologisk dosimetri och dels att man innehar en viss typ av kollektion av bakteriestammar som kan användas för referensbruk. Detta tillsammans med att man tillskillnad från SMI har forensisk kvalitet i analyserna understryker resursernas unicitet. Laboratorieberedskapen hos FOI används relativt sparsamt inom den civila fredstida krisberedskapen och man uppger att man utför 2-3 analyser per år rörande C- respektive B-ämnen. FOI menar att det inte skulle gå att använda utländska laboratorier, eftersom snabba analysvar är nödvändigt och att det av dessa skäl är lämpligt att laboratorierna finns i Sverige och närmare bestämt i Umeå. FOI:s laboratorieberedskap har en viktig begränsning inom CBR-området och det är att kapaciteten är dimensionerad för forskningsändamål. Deras möjligheter att analysera stora mängder av prover är begränsad, särskilt under ett utdraget förlopp.

FOI uppger också att man ”planerar” att upprätta beredskapsavtal inom B-området med SMI, SVA och SLV, vilket enligt KBM bör avse det samordningsarbete som för närvarande pågår rörande säkerhetsklassade laboratorier. Ett samordningsarbete som finansieras av KBM.

FOI har inte någon myndighetsuppgift att ge akut stöd vid en inträffad händelse och har därför ingen TIB. FOI uppger dock att man tillhandahållit stöd vid incidenter av olika slag, både rörande analysstöd och informationsstöd. Vidare hävdar FOI att de ger expertstöd om saneringsbehov av mark etc. vid CBR-händelser. Eftersom FOI från och med 2007 inte får något anslag för operativt expertstöd kommer de inte att kunna tillhandahålla den typen av stöd fram över.

FOI lyfter fram sin förmåga att kunna vara en resurs vid exceptionellt svåra situationer. Ett exempel på när man spelade en roll var i efterdyningarna till terrorattentaten i USA i september 2001 när en rad brev med befarade anthrax-sporer dök upp i en stor mängd i Sverige. Då satte FOI, enligt uppgift, igång en organisation för att kunna upptäcka detta farliga ämne. Enligt FOI var det också dom som bistod SMI med kunskap för att kunna starta liknande analysverksamhet. Problemen med att snabbt bygga upp sådan analyskapacitet med kort varsel var så stora att grannländerna uppges ha skickat sina prover till FOI.

Det finns två problem som hänger samman med att FOI skall vara uppdragsfinansierad. För det första menar FOI att finansieringen för de avgiftsfinansierade uppdragen inte räcker till för att upprätthålla en långsiktig kompetensförsörjning. För det andra är laboratorier och personalintensiva vilket bidrar till att nyttjandet av resurserna är kostsamt. Kostnaden för att nyttja FOI:s resurser har av några myndigheter påtalats vara höga och ibland så höga att man inte kunnat nyttja dem. Vid sidan av kostnadsproblematiken har SoS och SRV påtalat att de alster och den kunskap som FOI ibland levererar är sprungna ur en så pass forskningsinriktad miljö som ursprungligen är skapad för försvarets behov, att resultaten inte alltid är användbara för civila förhållanden.

Försvarmakten

Försvarmakten har både en expert- och användarroll rörande expertresurser på CBRN-området. Tyngdpunkten hos försvarets resurser ligger numera på de internationella uppgifterna. Försvarmakten omfattas inte av krisberedskapsförordningen och har därför inga egna uppgifter vid fredstida krishantering. Däremot kan man vid behov stödja ansvariga myndigheter. Försvarmaktens resurser handlar främst om de kvalificerade CBRN-resurser som ingår eller kommer att ingå i insatsorganisationen. I detta avsnitt kommer enbart Försvarmaktens redovisning och diskussion kring resurserna vilka är relevanta för det civila krishanteringssystemet i Sverige att beröras. Övriga aspekter på försvarets resurser kommer att beröras i avsnittet om Sveriges internationella åtaganden.

Försvarmaktens CBRN-resurser är avsedda att användas inom insatsförsvaret och detta innebär en större fokusering på internationella insatser än på nationella uppgifter. Förmågorna rör dels insatsförmågor med förband och dels funktionsutveckling av det egna CBRN-konceptet. I korthet handlar Försvarmaktens behov om dels att kunna rekrytera experter för bemanning av CBRN-förbandet och dels rör det sig om att vid behov kunna avropa kompetens när enheter behöver stöd inför eller under pågående insats.

Försvarmakten menar att arbetet med att kunna möjliggöra att använda försvarets CBRN-förmågor inom ramen för civil krishantering bör utvecklas vidare. Detta menar man skulle kunna göra att "samhällets CBRN-funktion" kan optimeras. Detta skulle också kunna leda till att stärka den internationella förmågan eftersom enheterna då kan få erfarenhet av operativ verksamhet. Avgörande för möjligheten att använda sig av resurserna hos insatsstyrkan är vilka tidsförhållanden som gäller. Händelser av olyckskaraktär, som inträffar plötsligt och är snabbt övergående kan innebära att resurserna inte kan användas på grund av att det tar en viss tid att få resursen insatsberedd. För hotbildssituationer som är kända i förväg menar Försvarmakten att planläggning kan ske vilket ger en annan beredskap. Exempel på situationer som går att planeras för är större statsbesök eller utdragna förlopp som exempelvis smitta.

Vid sidan av de operativt orienterade resurserna besitter Försvarmakten expertresurser som kan användas för utbildning. Inom ramen för den egna utvecklingen av CBRN-förmågan har

Försvarsmakten sedan slutet av 1980-talet genom dåvarande Totalförsvarets skyddsskola (nuvarande SkyddC) bedrivit verksamhet riktad mot civila aktörer som Rikspolisstyrelsen, Krisberedskapsmyndigheten och Umeå universitet i form av kurser. De kompetens- och anläggningsinvesteringar som gjorts vid SkyddC i Umeå borde, enligt Försvarsmakten, merutnyttjas i syfte att optimera samhällets förmåga att hantera CBRN-händelser.

Försvarsmakten menar att dagens jurisdiktion ger räddningstjänsten och myndigheter stor möjlighet att ta stöd från Försvarsmakten.² Försvarsmakten pekar samtidigt på kompetensbrister hos andra myndigheter då man menar att de legala förutsättningarna för att ta försvarets resurser inte är ett hinder i lika stor utsträckning som att ”olika organisationer har en begränsad uppfattning om hur större CBRN-händelser ska hanteras”.

I övriga myndigheters svar på KBM:s enkät rörande expertresurser på CBRN-området redovisar inga myndigheter behov av Försvarsmaktens CBRN-kompani. Däremot uppger några myndigheter att man använder sig av de utbildningsresurser som finns vid SkyddC.

3.2.5 Övriga myndigheter lokalt och regionalt

Eftersom även kommuner, landsting och länsstyrelser/regioner har uppgifter som kan relateras till beredskap och handhavande av CBRN-händelser ville KBM skapa en översiktlig bild av tillgången och efterfrågan på expertresurser inom CBRN-området även hos dem. Samma enkät som skickades ut till övriga myndigheter skickades ut till ett urval kommuner, landsting och länsstyrelser/regioner. Resultaten från denna del av KBM:s undersökning tillför inte utredningen underlag för mer principiella slutsatser eller jämförelser. Svaren från länsstyrelser/regioner, landsting och kommuner uppvisar en splittrad bild. Generellt kan sägas att den enkät som KBM skickade ut till olika myndigheter var den samma oavsett om den skickades ut till kommunala, regionala eller centrala myndigheter. Av svaren att döma hade en bättre metod varit att anpassa enkäten till vilken nivå som undersöktes. Därför har svar från regionala och kommunala myndigheter inte visat sig användbara i förhållande till utredningens övergripande syfte.

3.3 Expertresurser till civil krishantering inom ramen för ESNP, internationell nedrustnings-, ickespridnings- och exportkontrollsammanhang

Vid sidan av den nationella krisberedskapens behov av expertresurser på CBRN-området finns andra behov som avgör dimensioneringen av samhällets CBRN-expertresurser. Dessa behov kan hänföras till Sveriges internationella åtaganden. Behoven är i flera fall beroende av regeringens vägval kring vilken roll Sverige ska spela inom nedrustning, vapenkontroll och

² Lag om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning (2006:343), Förordning om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet (2002:375), Lag om skydd mot olyckor (2003:778)

fredsbevarande arbete. Eftersom Sveriges olika internationella åtaganden och följande behov av expertresurser både har en annan karaktär än krisberedskapen i övrigt har och att den följande framställningen bygger på andra källor än utredningens övriga inventeringar redovisas denna del separat.

3.3.1 Expertresurser och behov av expertstöd till Försvarmakten vid internationella insatser

Försvarmaktens nuvarande CBRN-resurser är framförallt framtagna för internationella fredsfrämjande insatser. I korthet utgörs Försvarmaktens förmågor av insatsförmågor med förband samt funktionsutveckling av ett eget s.k. "CBRN-koncept". Försvarmakten deltar också i EU:s militära samverkansorgan och indirekt i delar av den forskningsverksamhet som pågår inom CBRN-området i t.ex. European Defence Agency genom FOI och Försvarets materielverk.

Försvarmaktens CBRN-förmåga är i en utvecklingsfas och man utvecklar ett kvalificerat CBRN-förband som ska vara operativt från halvårsskiftet 2009. Detta förband ska kunna sättas samman allt beroende på uppgift och hotbild. Det är främst avsett att användas av insatsförsvaret både då det är insatt eller när det är insatsberett. Stommen i förmågan är den förmåga som omväxlande kallas CBRN-kompani eller Internationell CBRN-insatsstyrka vilken varit operativt i insatsorganisationen sedan början av 2006. Den internationellt beredskapssatta delen av kompaniet ska kunna sättas in senast 30 dygn efter beslut. Styrkan är anmäld till FN-, EU-, och PARP-styrkeregister samt till EU-register som omfattar skydd av civilbefolkningen vid terrorangrepp (CBRN-händelser). Material som finns hos dem är bland annat mobila fältanalyslaboratorier samt detekteringsfordon. Totalförsvarets skyddscentrum (SkyddC), som är en del av Försvarmakten, ansvarar för utbildningen av förbandet.

Försvarmakten lyfter fram två egna förmågor som man menar att ingen annan aktör i Sverige har. Dessa utgörs dels av en analysförmåga i mobila fältanalyslaboratorier, dels att man har möjligheter till att detektera fynd i en splitterskyddad miljö med mobila fältanalyslaboratorier. De mobila fältanalyslaboratorierna klarar C-,B- och R/N-ämnen, men behöver ett referenslaboratorium för att klara kraven för forensisk provtagning.

Funktionsutvecklingen inom CBRN-området är samlat till SkyddC i Umeå. Med funktionsutveckling menar Försvarmakten utveckling och anskaffning av material, utveckling av metoder och taktik, utbildningsinsatser i form av egen kursverksamhet och medverkan vid andra kurser samt upprätthållande av funktionsansvar vid större övningar. Verksamheten vid SkyddC syftar i första hand till att förbanden ska få en tillräckligt god förmåga att hantera CBRN-händelser. I andra hand stödjer SkyddC andra myndigheter som efterfrågar stöd vid CBRN-händelser. SkyddC arrangerar också kurser för civila aktörer men där Rikspolisstyrelsen, Krisberedskapsmyndigheten och Umeå universitet står som formella beställare. För att snabbt kunna hantera frågeställningar eller uppkomna situationer har Försvarmakten inrättat en "Helpdesk CBRN" vid SkyddC. Om SkyddC:s kompetens inte räcker krävs expertstöd. Enligt Försvarmaktens kan detta handla om exempelvis expertstöd

från FOI avdelningen för CBRN-skydd och säkerhet. De minimikrav som finns för den förmåga som Försvarmakten ska ha är satta av statsmakten genom att man antagit Nato-standarder.

I Försvarmaktens redovisning av behov av expertstöd vid internationella insatser redovisades behov avseende rådgivning, utbildning, träning, metodutveckling för analys och verifiering. Behov finns både vid Försvarmaktens CBRN-förband som vid Utlandsstyrkan i allmänhet. Behovet omfattar i första hand rådgivande funktioner. Enligt Försvarmakten är det också viktigt att beakta de psykologiska konsekvenserna av vid hot om en CBRN-händelse respektive en inträffad CBRN-händelse, och att det därför finns behov av experter som kan ge informationsstöd.

Enligt Försvarmakten är FOI den institution som tillhandahåller de avgjort viktigaste expertresurserna för att myndigheten ska kunna fullgöra det som Sveriges internationella engagemang kräver. Försvarmakten uppger att FOI:s avdelning för CBRN skydd och säkerhet är den resurs man volymässigt använder mest. Försvarmakten ger genom SkyddC i första hand FOI uppdrag inom vad man kallar ”Forsknings- och teknikutvecklingsprocessen”. Försvarmakten lyfter fram betydelsen av att FOI deltar i framkanten på den internationella utvecklingen som ett kompetent och internationellt erkänt forskningsinstitut. Försvarmakten menar att om FOI:s internationella anseende minskar så minskar i förläggningen möjligheterna att delta tillsammans med ”de stora aktörerna” och därmed också Försvarmaktens möjligheter att erbjuda svensk trupp modernt skydd.

Rörande hotbildsunderlag hämtas dessa främst in genom den militära underrättelse- och säkerhetstjänstens (MUST) försorg. Mer långsiktiga underlag hämtas från FOI. Vidare pekar man på att de egna laborativa resurserna behöver stöd för forensisk provtagning. Där uppger man att FOI:s avdelning för CBRN och säkerhet kan vara en resurs. C-prover kan behöva analyseras vid laboratorium som är OPCW-ackrediterat, dvs. får handskas med kemvapen, vilket FOI är. Försvarmakten menar vidare att FOI har de enda laboratorierna som har resurser att hantera ”det okända provet”. Efter att FOI kategoribestämt provet lämnas det till andra facklaboratorium hos SMI, SVA eller andra.³ Vidare lyfter Försvarmakten fram man har behov av FOI som en resurs att rekrytera personal från.

Vid sidan av FOI redovisar Försvarmakten behov av stöd från en rad andra myndigheter. Generellt finns behov som är sprungna ur rekrytering av experter för bemanning av CBRN-förbandet. Rekrytering i detta avseende innebär att en enskild expert står i beredskap att kunna tas i anspråk för i första hand internationella uppgifter. Stödet från andra myndigheter handlar annars om en ”reachback-förmåga” där Försvarmakten ska kunna konsultera olika

³ Exakt vad Försvarmakten menar med ”det okända provet” är inte klart och med utgångspunkt i andra myndigheters svar råder inte en samstämmighet om vad som syftas på med uttalandet ”det okända provet”.

expertmyndigheter såväl under planeringen för en insats som under en insats. Här nämner man SSI, SKI, SMI, SVA, SJV, SRV, KemI, GIC och SMHI.⁴

FOI:s egen redovisning understryker de nära relationerna till Försvarmakten. FOI menar att det stöd man ger handlar om hot- och riskanalysverksamhet vilken bidrar till anpassad information inför och under försvarets s.k. ”missioner” i utlandet. FOI uppger att man utbildar och utrustar Försvarmaktens fältlaboratorier samt att man bistår med personal till och utbildar CBRN-styrkorna. Vidare utbildar man också annan personal hos Försvarmakten inför missioner. FOI:s resurser används kontinuerligt efter behov och stödet är i sin helhet avgiftsfinansierat. FOI:s personal kontrakteras av Försvarmakten under missionerna. FOI understryker att när myndigheten står inför finansiella nedskärningar blir det svårt att upprätthålla den breda kompetens och förmåga som krävs för att fullt ut stödja Försvarmakten.

Försvarmakten får inte bara expertstöd från FOI, utan får även sådant från en rad andra myndigheter. Socialstyrelsen uppger att man indirekt ger stöd till Försvarmaktens internationella uppgifter på B-området genom sin fältepidemiologiska grupp. Vidare ger SoS stöd på C- och R/N-området då Försvarmakten saknar egen medicinsk kompetens. Lantmäteriverket redovisar att man ger expertstöd till Försvarmakten vid alla internationella uppdrag. Detta stöd innefattar geografisk information. SMHI planerar att så småningom tillhandahålla väderdata till försvarets insatsstyrka ”Nordiska stridsgruppen 08”. Statens Räddningsverk uppger att experter inom räddningsverkets ansvarsområde stödjer Försvarmakten i utvecklingen av olika metoder och rutiner som kan stödja det civila samhället.

3.3.2 Expertresurser och behov av expertstöd vid civil krishantering inom ramen för den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken

I utredningsuppdraget efterfrågades kunskap om expertresursbehoven för svenskt deltagande i civil krishantering inom ramen för den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP). KBM tolkar uppdraget som att deltagande i ESFP kan avse både operativa insatser och myndigheters medverkan i det löpande EU-arbetet relaterat till ESFP.

Den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP) är en integrerad del av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Inom ramen för ESFP har medlemsstaterna byggt upp en förmåga med målet att snabbt komma på plats med militär, polis, räddningstjänst och andra insatser i ett krisområde. ESFP är uppdelad på militär krishantering och civil krishantering. Inom den civila delen är områden som polis, räddningstjänst, stärkande av rättsstaten och civil förvaltning identifierade som särskilt prioriterade. EU har ett civilt

⁴ Giftinformationscentralen (GIC)

styrkeregister dit Sverige anmält räddningsteam inom olika områden. Huvudansvar för räddningstjänstfrågorna har Försvarsdepartementet.

Behovet av expertstöd för civil krishantering rör, enligt myndigheternas redovisningar, främst Försvarsmaktens verksamhet. Det stöd som kan ställas till förfogande är den CBRN-styrka, som behandlades i föregående avsnitt, vilken är anmäld till EU:s styrkeregister för skydd för civilbefolkning i händelse av terroristangrepp.⁵ Händelser av olyckskaraktär, som inträffar plötsligt och är snabbt övergående, innebär att Försvarsmaktens resurser i sådana fall inte kan tas i anspråk på grund av att dessa har en lång tid för att vara insatsberett. En del av styrkan avdelades hösten 2006 till Kosovo för att stödja KFOR (Kosovo Force). Försvarsmaktens engagemang inom ramen för ESFP visar på hur resurser uppbyggda för militär användning också kan ha användningsområden för civil krishantering, i den mån KFOR engagemanget kan hänföras till civil krishantering.

Vid sidan av de stöd som Försvarsmakten behöver till insatsstyrkan uppger några myndigheter att man själva är engagerade i rollen som expertresurs i ESFP. SMI uppger att myndigheten mycket väl lämpar sig för operativt och/eller expertstöd inom ESFP och det löpande EU-arbetet inom CBRN-området samt att man också är ett expertstöd till Försvarsmakten, men detta specificeras inte närmare. Kemikalieinspektionen uppger att man

vid ett par tillfällen medverkat som kunskapsbank vid ”fejkade storolyckor” inom ramen för ESFP. Medarbetare vid Kemikalieinspektionen har också vid upprepade fall blivit kontaktade vid stora olyckor. Vad detta expertstöd innehållit uppges ej. Socialstyrelsen lämnar expertstöd inom ramen för ESFP genom att man deltar i en undergrupp till EU:s Hälsosäkerhetskommitté På B-området menar myndigheten att man fungerar som ett indirekt expertstöd åt Försvarsmakten vid deras internationella insatser via den kontrakterade centrala fältepidemologiska gruppen (CFG).

Statens veterinärmedicinska anstalt deltar inte i ESFP men uppger att man eventuellt skulle kunna erbjuda expertstöd om sådant efterfrågades.

FOI uppger att man deltar i flera europeiska nätverk där bedriver forskningsprojekt under European Defence Agency inom ramen för ESFP. FOI samverkar där kring CBRN-modellering, B-detektion, B-analys, hotbildsunderlag och hotbilder och äger rum i projektform. Samverkan sker med stöd från Försvarsmakten rörande modellering, detektion och analys samt med Försvarsdepartementet rörande hotbildsunderlag (t.o.m. 2007). Stödet finansieras via Försvarsmaktens FoT-program förutom hotbildsunderlag/hotbedömningar som Försvarsmakten finansierar. FOI menar att den kompetens som byggs i nätverken skulle kunna komma civila myndigheter till godo. Försvarsmakten beskriver FOI:s roll i nätverken som att det är Försvarsmakten som deltar i EU:s militära samverkansorgan och indirekt i delar av den forskningsverksamhet som pågår inom CBRN-området, t.ex. i EDA genom FOI och FMV. Detta betyder att det är Försvarsmakten som identifierat behov som man tillfredställer genom att nyttja FOI, vilket man också finansierar.

⁵ EU:s styrkeregister är ett av de register som den internationella CBRN-insatsstyrkan har anmälts till. CBRN-insatsstyrkan är dessutom anmäld till styrkeregister tillhörande FN och NATO.

De övriga civila myndigheter som ingår i samverkansområdet Farliga ämnen, men som inte omtalats ovan, deltar inte enligt deras egna uppgifter i ESFP. Dessa myndigheters internationella arbete med krishantering på CBRN-området pågår i andra samarbetsforum inom ramen för t.ex. FN och EU.⁶ Det internationella arbetet med krishanteringsfrågor har särskilt omnämnts i Socialstyrelsens redovisning om behovet av expertstöd. Enligt Socialstyrelsen finns i den internationella verksamheten ett behov av samverkan mellan expertmyndigheter i samverkansområdet Farliga ämnen samt avseende hotbildsunderlag med de militära och polisiära underrättelse- och säkerhetstjänsterna. KBM bedömer att Socialstyrelsens redovisning på området kan gälla även andra civila myndigheters internationella verksamhet på CBRN-området.

3.3.3 Behov av expertstöd i nedrustnings-, ickespridnings- och exportkontrollsammanhang

Utrikesdepartementet har en enhet för nedrustning och icke-spridning (NIS). Denna enhet bereder frågor om krigsmaterielexport och produkter med dubbla användningsområden inom ramen för icke-spridningspolitiken till regeringen. Denna enhet ansvarar också för globala nedrustnings- och icke-spridningsfrågor. Det finns en rad regleringar och avtal på området. Regleringar och avtal om förhindrandet av bruk av C- och B-stridsmedel samt senare kärnvapen sträcker sig långt tillbaka i tiden. Tyskland och Frankrike undertecknade redan 1675 ett avtal om förbud av nyttjande av förgiftade kulor. Andra betydelsefulla internationella överenskommelser är biologi- och toxinvapenkonventionen (The Biological and Toxin Weapons Convention BTWC) som trädde i kraft 1975, kemvapenkonventionen (The Chemical Weapons Convention, CWC) som trädde i kraft 1997 samt provstoppsavtalet rörande kärnvapen (The Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty, CTBT) vilket förbjuder kärnvapenprovsprägningar och som antogs i FN:s generalförsamling år 1996. För att förhindra att fler länder skaffar sig kärnvapen finns vidare icke-spridningsavtalet (Nuclear Non-Proliferation Treaty, NPT) som trädde i kraft 1970. Vid sidan av dessa finns andra nedrustningsavtal och pågående processer inom området.

Inspektionen för strategiska produkter (ISP) är underställd Utrikesdepartementet. ISP ger tillstånd för att få producera och exportera krigsmaterial. ISP prövar frågor enligt lagen om krigsmateriel. Inspektionen för strategiska produkter (ISP) kontrollerar Sveriges export av krigsmateriel och andra så kallade strategiska produkter, dvs. sådana produkter som kan användas såväl i civil verksamhet som för försvarsändamål. ISP är vidare nationell myndighet för FN:s Konvention om förbud mot kemiska vapen. Inspektionen för strategiska produkter

⁶ Samverkan för bättre krisberedskap inom Europeiska unionen. Kartläggning av CBRN-verksamhet som bedrivs av myndigheterna inom samverkansområdet Spridning av farliga ämnen inom EU (KBM 2006, Dnr 0754/2005).

sköter tillsyn och annan kontroll enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel och lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd. Förordning (2000:1070).

Inspektionen ska också vara nationell myndighet enligt Sveriges åtaganden i Förenta nationernas konvention om förbud mot utveckling, produktion, innehav och användning av kemiska vapen samt om deras förstöring med de uppgifter som följer av lagen (1994:118) om inspektioner enligt Förenta nationernas konvention om förbud mot kemiska vapen och förordningen (1997:121) om inspektioner enligt Förenta nationernas konvention om förbud mot kemiska vapen. De resurser som ISP har behov av är inte främst ett stöd riktat till ISP utan är ett stöd som är nödvändigt för att ISP ska kunna uppfylla sina åtaganden gentemot Kemvapenkonventionen. UD deklarerade sin assistans till "Organisation for the Prohibition and Chemical Weapons" (OPCW) med att Sverige ska lämna bistånd i fall av väpnat angrepp med kemiska vapen eller hot om sådant mot någon medlemsstat. Rent praktiskt är detta ett stöd till organisationen OPCW vilken ansvarar för att konventionen genomförs. Vid sidan av ISP har Räddningsverket, FOI, Försvarmakten och Socialstyrelsen operativt ansvar att ställa resurser till OPCW:s förfogande. Resurserna kan användas vid beslut av regeringen efter förfrågan från OPCW. Upprättandet av denna förmåga ska ske inom ramen för respektive myndighets ordinarie verksamhet.

ISP har till följd av Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen en skyldighet att förmedla information om krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden. Detsamma gäller information om exportkontroll inom ramen för samarbetet i den internationella gruppen för kontroll av biologiska och kemiska produkter (Australiengruppen), den internationella gruppen för kontroll av kärnämnen och material m.m. med anknytning till kärnteknisk verksamhet (Nuclear Suppliers Group), den internationella gruppen för kontroll av missiler och missilteknologi (Missile Technology Control Regime), den internationella gruppen för kontroll av krigsmateriel och andra strategiskt känsliga produkter (Wassenaar arrangemanget). Förordning (2000:1070).

Vid sidan av ISP är också Kärnkraftsinspektionen en exportkontrollerande myndighet. Statens kärnkraftsinspektion uppger att man är en expertresurs genom att delta "i relevant forum inom IAEA:s och EU:s regi".

ISP har Exportkontrollrådet till sin hjälp som tolkar regeringens riktlinjer. Experter i detta råd är tjänstemän från försvars- och utrikesdepartementen. Vidare finns ett tekniskt-vetenskapligt råd som är behjälpliga vid svåra klassificeringsfall och andra mer avgörande ärenden. Ledamöterna i det tekniskt-vetenskapliga rådet utses av regeringen på förslag från ISP. För närvarande finns ledamöter från KBM, FOI, Verket för Innovationssystem, Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien samt Institutionen för datavetenskap på Linköpings universitet. Exportkontrollrådet kan inte betraktas som en expertresurs utifrån denna utrednings uppdrag.

De behov av expertstöd som finns hos UD är likartade hos ISP och Säpo. Generellt gäller att den personal som svarar för expertstödet till Regeringskansliet, enligt NIS och ISP, bör ha

erfarenhet av samverkan med Regeringskansliet i utrikespolitiska sammanhang, inklusive nedrustningsförhandlingar, icke-spridningsarbete och exportkontroll samt av svenskt tekniskt stöd till, eller i samverkan med, FN-organ som IAEA och OPCW. Utifrån de uppgifter som KBM fått behövs expertresurser på följande områden. De kompetenser som behövs är viktiga som expertstöd för Säkerhetspolisens inhämtning av underrättelser om inköpsnätverk, slutanvändare och mottagare av produkter som skulle kunna användas för framställning av massförstörelsevapen.

Enligt Utrikesdepartementet finns det ett stort behov av expertkompetens i tekniskt komplicerade frågor i internationella förhandlingar liksom vid analys av underrättelseinformation rörande massförstörelsevapen, inte minst när det gäller de s.k. regionala icke-spridningsfrågor som står högt på den internationella dagordningen. Tillgången till expertis i Sverige innebär mycket värdefulla möjligheter till svenskt deltagande i internationella verifikationsuppdrag, som t.ex. tidigare i UNSCOM (UN Special Commission on Disarmament) och UNMOVIC (UN Monitoring, Verification and Inspection Commission). Värdet ligger dels i en bredare geografisk sammansättning av FN-missioner som dessa, dels i att den svenska kompetensbasen ytterligare stärks genom sådan medverkan.

Det finns ett stort behov av expertstöd i form av en mängd olika avancerade expertkunskaper på CBRN-området. Dessa kunskaper avser teknik för olika vapensystem, laboratoriekunskap och mätningsteknik. Behovet avser kunskaper om internationella regelsystem och beslut om nedrustning, ickespridning och exportkontroll och hur dessa bör tillämpas samt erfarenhet av att samverka dels med Regeringskansliet i internationella sammanhang, dels med utländska experter inom området. Enligt Utrikesdepartementets bedömning är det viktigt att stödet kan tillhandahållas av experter som i Sverige långsiktigt kan behålla och utveckla sin kompetens genom egen forskning. Dessa behov är mer ingående presenterade i fas 1 av denna utredning.

ISP uppger att man använder sig av expertstöd och expertresurser från andra myndigheter och att verksamheten bygger på väl fungerande myndighetssamverkan. ISP bidrar med teknisk expertis vid internationella förhandlingar om vilka produkter som ska kontrolleras. ISP bidrar också med expertkunskap för exportkontroll och licensieringsfrågor. Dessa resurser bistås även med inom ramen för EU. Det stöd ISP ger är i huvudsak reglerat via regleringsbrevet och finansiering sker via generellt anslag till myndigheten. ISP menar att efterfrågan på internationellt stöd på exportkontrollområdet har ökat markant under de senaste åren. Efterfrågan och behovet av ISP:s kompetens är idag större än vad myndigheten kan erbjuda. Den betydelsefullaste samarbetspartnern är FOI:s tekniska stöd till ISP inför olika internationella förhandlingar av kontrollistor inom de olika internationella exportkontrollregimerna samt vid bedömning av exportärenden. Denna specialkompetens uppges vara svår att få tillgång till någon annanstans i Sverige. Detta gäller såväl C-, B- och N-området samt för missiler. ISP bedömer att behovet av detta stöd kommer att öka i framtiden. Expertstödet som man tar del av ges inom ramen för det avtal som UD har med FOI och sker utan finansiell inblandning från ISP.

Enligt Utrikesdepartementet motsvaras behovet av kompetenser av de expertresurser som kan tillhandahållas av FOI och FOI har i sitt regleringsbrev tilldelats uppgiften att tillhandahålla sådant. Till följd av detta lyfts FOI fram av ISP som en särskilt viktig

expertresurs. Bland annat fungerar FOI som "designated laboratory" då de har certifierad expertis för analys av prov tagna relaterade till Kemvapenkonventionen. Det stöd som ISP utnyttjar här finansieras främst via respektive myndighet alternativt departement.

Vid sidan av expertstöd av mer tillämpad vetenskapligt grundad natur finns behov av stöd från andra myndigheter för att Sverige ska kunna fullgöra sina internationella åtaganden. Sverige ska bland annat bistå med expertis rörande indikering, indikeringsutrustning, varningssystem, skyddsutrustning, sanering, saneringsutrustning, medicinska motmedel, medicinskt omhändertagande samt räddningstjänst och befolkningsskydd i kemisk miljö. Viss räddningstjänst samt tillhandahållande av motmedel mot nervgas och skyddsutrustning för sjukvårdspersonal, skulle kunna övervägas. Regeringen uppdrog också åt Statens Räddningsverk, inom ramen för ordinarie verksamhet ha beredskap för att med kort varsel och efter särskilt regeringsbeslut kunna ställa en enhet för indikering och sanering samt skydd till OPCW:s förfogande. I anslutning till de behov Räddningsverket har för att fullgöra dessa uppgifter ställer Kustbevakningen lednings- och samverkanspersonal samt kemdykare till Räddningsverkets förfogande med personlig skyddsutrustning för insatser mot kemiska stridsmedel. Räddningsverket bidrar också med utbildning och utbildningsmaterial och deltar i övningar för att utveckla och koordinera insatser och resurser vid C-händelser.

Smittskyddsinstitutet uppger att man utgör ett expertstöd till Försvarsmakten i frågor relaterade till nedrustnings-, icke-spridnings- och exportkontrollsammanhang. Stödet används en handfull gånger per år och finansieras genom SMI:s anslag. SMHI uppger att man bistår icke angiven myndighet med expertstöd rörande spridningsberäkningar i Korea i "icke-spridningssammanhang" i samband med det befarade kärnvapenprovet i Nordkorea år 2006. Naturvårdsverket uppger att man har resurser som fungera som expertstöd i det internationella arbetet med gränsöverskridande avfallstransporter. Enligt KBM:s uppfattning är det tveksamt om detta stöd faller inom ramen för den typ av exportkontroll som syftas på i utredningsuppdraget. Vidare har Statens veterinärmedicinska anstalt på uppdrag av UD bistått med experter i samband med expertmöten inom konventionen om förbud mot biologiska vapen (BTWC). För att stärka transparensen och efterlevnaden av konventionen har dess parter enats om att årligen sammanställa en rapport "conference building measures" (CBM) som levereras till FN-sekretariatet. SVA tillhandahåller expertstöd åt UD för att årligen uppdatera CBM inom det veterinärmedicinska området. Inom Statens strålskyddsinspektions organisation för beredskapslaboratorier finns det av FOI drivna luftfilterstation som är en del av Comprehensive Test Ban Treaty Organisation (CTBTO).

3.4 Förslag rörande principer

3.4.1 Resultat genomgång regelverk

I utredningsuppdraget till KBM anges att det ska göras en genomgång av det regelverk och de förutsättningar som dessa skapar för de operativa instansernas nyttjande av olika

expertmyndigheters tjänster. Det sägs också att KBM i anslutning till genomgången ska ta fram principer för expertmyndigheternas roll i förhållande till totalförsvarets institutioner.

Genomgången av regelverket har redovisats i ett tidigare avsnitt. Resultatet av genomgången visar att regleringen av rätten att ianspråkta, och skyldigheten att tillhandahålla, expertstöd inom CBRN-området är sparsam i de styrdokument som KBM granskat. KBM:s slutsats är att det inte behövs någon detaljreglering av expertstödet i regleringsbrev och instruktioner. Denna slutsats grundar sig också på att detta skulle flytta på ansvaret för beredskapen från respektive nuvarande ansvarig myndighet. Utredningsresultaten inte ger något stöd för att en sådan förändring skulle vara positiv. Däremot finns det anledning att vidta vissa åtgärder för att förbättra tillgängligheten av expertstödet både i en akut situation och i en planeringssituation.

3.4.2 Vissa åtgärder för att förbättra tillgängligheten av expertstödet inom CBRN-området

Expertresurser inom CBRN-området finns vid flera myndigheter och andra organ. Det är därför svårt att överblicka de resurser som finns samt att bedöma vilken resurs som behövs i en specifik situation. Detta låter sig inte göras inom ramen för denna utredning och ligger heller inte i uppdraget.

Frågan om hur man förbättrar tillgängligheten till expertstöd beror på vilken typ av stöd det handlar om. Det krävs helt olika åtgärder om det handlar om förbättrad tillgänglighet till laboratorieresurser än om det handlar om konsultativ hjälp till ledningsfunktioner. Generellt gäller att i en akut situation då någonting allvarligt har inträffat finns inte möjlighet att ägna någon längre tid åt att lokalisera de expertresurser som kan finnas. Den med behov kan vända sig till respektive myndighets "Tjänsteman i Beredskap" (TiB) där kunskap om efterfrågade resurser förmodas finnas. Detta förutsätter att den myndighet som besitter resursen har en sådan eller att den behövande känner till resursen. I den akuta situationen är Räddningsverkets RIB ett användbart hjälpmedel att skaffa sig specialiserad kunskap eller komma i kontakt med experter. Däremot ger RIB inte hjälp med att handskas med en CBRN-händelse ur ett perspektiv där en sådan händelse kan utvecklas till en allvarlig kris.

Det är viktigt att det finns väl fungerande mekanismer för att tillgängliggöra expertstödet såväl i akuta situationer som i en planeringssituation. Vid de konferenser som KBM anordnade med regionala och lokala organ, under utredningsarbetet, framkom att det råder viss osäkerhet om hur man kommer i kontakt med experter inom CBRN-området. KBM anser därför att informationen om detta bör förbättras. Detta gäller särskilt akuta situationer då de operativa organens insatser inte får försenas p.g.a. oklara rutiner eller bristande kunskaper om vem som förfogar över en viss typ av expertis. KBM vill betona TIB-funktionens och SOS Alarm AB:s betydelse i detta sammanhang.

I en planeringssituation som avser allvarliga kriser har de samverkansområden som nämns i krisberedskapsförordningen stor betydelse för att samordna de förberedelser som behöver genomföras. Inom CBRN-området gäller detta framför allt samverkansområdet Farliga ämnen. Inom samverkansområdet är både expertmyndigheter inom CBRN-området och myndigheter som direkt eller indirekt representerar avnämarsidan inom detta område företrädda. Möjligheter finns därför att ta fram gemensamma behovsanalyser och att ytterligare fördjupa planeringsdialogen. Behovet av denna möjlighet har uttryckts av några av de studerade myndigheterna. Detta kan både förbättra tillgängligheten till de expertresurser som behövs och leda till ett effektivare utnyttjande av befintliga expertresurser. Bl.a. ger en fördjupad planeringsdialog möjligheter att uppmärksamma och eliminera dubbelarbete som kan förekomma mellan vissa expertmyndigheter.

3.4.3 Behovet av totalförsvarsresurser vid tillhandahållandet av expertstöd inom CBRN-området

KBM har tolkat utredningsuppdraget som att KBM översiktligt ska bedöma vilket behov som finns av FOI:s expertresurser inom CBRN-området sett från krisberedskapssynpunkt. Dessutom ska KBM bedöma i vilken utsträckning som Försvarmaktens resurser inom CBRN-området kan användas vid allvarliga kriser i fred.

Behovet av FOI:s expertresurser inom CBRN-området

En fråga som aktualiserats i utredningen är om man behöver genomföra grundforskning för att bygga upp den kunskap som behövs för att kunna lösa de uppgifter som myndigheterna inom krisberedskapen har. Exempelvis visar Socialstyrelsens uppbyggande av kunskapscentran som långsiktigt stimulerar forskning relaterat till sektorn att sådana lösningar kan utgöra en viktig grund för samhällets förmåga att hantera allvarliga kriser. Två av dessa centran har byggts upp i samverkan med FOI.

Ett annat exempel på hur FOI bistår den civila krisberedskapens dagliga behov är driften av ett antal anläggningar för SSI:s räkning för övervakning relaterat till strålskydd. KBM har inte underlag att bedöma vilken vetenskaplig grundforskningskapacitet som krävs för att driva anläggningarna och samt för att tolka resultaten från provtagningarna.

I flertalet fall bedömer KBM att de olika sektorsansvariga myndigheterna klarar sig med de kunskaper de har till följd av sin vardagsuppgift. Den kunskap som behövs inom krisberedskapen behöver inte bygga på egna forskningsinsatser av grundforskningskaraktär. Däremot är det väsentligt att ha en god förmåga att överblicka kunskapsläget nationellt och internationellt inom det aktuella området och att ha förmåga att omsätta dessa kunskaper i åtgärdsinriktade slutsatser. Socialstyrelsens och Räddningsverkets upplever att den

grundforskning som genomförs hos FOI inte främst är sprungen ur den fredstida beredskapens behov och att denna därför är svår att med nuvarande omvärldsläge finna en praktisk tillämpning för inom krisberedskapen. Detta försvårar också den specifika forskningsmiljöns möjligheter att kommunicera kunskapen till operativa myndigheter.

Slutsatser

Nedanstående slutsatser rör behoven ur en översiktlig och principiell synvinkel. Detta måste läsas med konstaterandet i åminne att FOI har flera unika resurser och kompetenser, som också nyttjas av andra myndigheter. Detta betyder att resonemangen bygger på vetskapen om att en ensidig nedskärning av FOI:s resurser och följande kompetens förlust får konsekvenser både för den nationella krisberedskapen såväl som för Sveriges olika internationella engagemang. De resurser som används vid internationella engagemang bedömer KBM vara mer beroende av grundforskningskapacitet än vad den civila krisberedskapen har. I denna utredning har fokus legat på krisberedskapens behov. För att kunna ge förslag till en mer detaljerad modell för hur avancerade expertresurser ska kunna tillhandahållas krävs en utredning som även innefattar kvalitetsgranskningar och revision av det expertstöd som FOI tillhandahåller. Ett exempel på område för sådan granskning är de hotbildsunderlag FOI tillhandahåller andra myndigheter, exempelvis hotbildsunderlag, för att se hur motsvarande kvalitét skulle kunna uppnås antingen av andra expertmyndigheter eller av ansvarig sektorsmyndighet själv, exempelvis Säpo.

KBM konstaterar att endast en mindre del av FOI:s CBRN-verksamhet finansieras med krisberedskapsmedel (anslaget 7:5), och att ingen av denna finansiering sker direkt till FOI utan medlen kanaliseras genom myndigheterna inom samverkansområdet Farliga ämnen. Dessa satsningar tenderar att minska vilket kan tyda på ett minskat behov. Försvarsmakten har tills nu varit huvudfinansiär av FOI:s CBRN-verksamhet. Man kan också konstatera att den CBRN-kompetens som finns inom FOI i många fall har motsvarigheter på annat håll inom landet, eller skulle kunna utvecklas hos andra myndigheter. Undantag finns exempelvis rörande uppgifter och följande hotbildsanalyser som kan omfattas av sekretess relaterat till FOI:s roll som underrättelsemyndighet åt försvaret. Dubbleringar av expertresurser finns inom B-området där såväl SMI som SVA förfogar över kvalificerade resurser. Det gäller också C-området där betydande kompetenser finns vid KemI, SRV, m.fl. myndigheter.

Inom R/N-området förfogar FOI över kvalificerade expertresurser som bl.a. utnyttjas av Utrikesdepartementet som stöd vid internationella förhandlingar. Detta nyttjade har inget direkt samband med krisberedskapens behov utan är behov som dessa organ har i sin ordinarie verksamhet och täckandet av dessa behov ingår i FOI:s uppdrag. Krisberedskapens direkta behov av expertstöd inom R/N-området avser bl.a. bedömningar som kan behöva göras i samband med kärnkraftsolyckor eller vid terroråd som medför användning av s.k. smutsiga bomber eller primitiva massförstörelsevapen. Dessa behov kan i huvudsak tillgodoses med resurser som finns vid SKI och SSI. Behovet av att vända sig till FOI är därför begränsat. Vad gäller kärnkraftsolyckor har SKI en uttrycklig skyldighet enligt sin

instruktion (2006:520, §2) att ge teknisk rådgivning till räddningstjänsten. SSI har en liknande skyldighet inskriven i sin instruktion (2006:524, §4).

Mot denna bakgrund konstaterar KBM att krisberedskapens direkta behov av expertstöd från FOI är begränsat vad gäller CBRN-området givet rådande omvärldsläge. Detta gäller i synnerhet C- och B-områdena. KBM konstaterar att det expertstöd som FOI tillhandahåller inom dessa områden och som är av intresse för krisberedskapen efter omdisponeringar av resurser skulle kunna tillhandahållas av andra organ

Utifrån den översiktliga genomgång av relevanta styrdokument och utifrån inventeringen av behov av expertstöd samt expertresurserna visar det sig att de sektorsansvariga myndigheterna i förekommande fall använder sig av FOI och detta nyttjande är avgiftsfinansierat. Av detta kan dras slutsatsen att någon ytterligare reglering av förhållandena inte är nödvändig.

Försvarsmaktens resurser inom CBRN-området

Försvarsmaktens resurser inom CBRN-området omfattar i dagsläget ett CBRN-förband under utveckling samt resurserna vid SkyddsC. Dessutom förfogar Försvarsmakten över mobila fältanalyslaboratorier. SkyddsC svarar för utbildnings- och utvecklingsinsatser med inriktning på CBRN-vapnens verkningsätt och på metoder för att skydda personal mot sådana vapens verkningar. SkyddsC används idag även av civila aktörer för utbildning i skydd mot CBRN-ämnen.

Av dessa resurser är det främst SkyddsC som kan komma ifråga för att lämna expertstöd vid CBRN-händelser som drabbar civil verksamhet. Försvarsmaktens övriga resurser har sin främsta användning som stöd för civila organ vid olika typer av operativa insatser. CBRN-förbandets långa insatstid begränsar förbandets användbarhet. CBRN-förband, vilket är under uppbyggnad kommer att organiseras efter en princip vilket ökar förbandets användbarhet vid händelser som drabbar civil verksamhet. Några legala hinder för att använda Försvarsmaktens resurser i sådana sammanhang finns knappast längre.

Försvarsmakten framhåller i sitt svar på KBM:s hemställan 2007-04-10 att formerna för att utnyttja Försvarsmaktens CBRN-resurser inom ramen för civil krishantering - vid tidpunkter då dessa resurser inte används internationellt - bör vidareutvecklas. KBM instämmer i denna bedömning.

3.5 Förslag

Se kapitel 1