



FOI MEMO

Projekt/Project

Sidnr/Page no

Studier om civilt försvar

1 (49)

Projektnummer/Project no Kund/Customer

E13416

MSB

FoT-område

Handläggare/Our reference

Datum/Date

Memo nummer/number

Ann Ödlund, Fredrik Lindgren

2014-12-15

FOI Memo 5202

Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret

Sändlista/Distribution:

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (att. Robert Nilsson)

Försvarshögskolan (att. Ingvar Hellquist)

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 2 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 3 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

Innehåll

1	Inledning	5
1.1	Uppdraget	5
1.2	Syfte	6
1.3	Metod	6
1.4	Läsanvisning	7
2	Utgångspunkter för krigsorganisering och resursförstärkning	8
2.1	Regeringsformen.....	8
2.2	Höjd beredskap	8
2.3	Det civila försvarets uppgifter och fokus	9
2.3.1	Krisberedskapsförordningen mm.....	10
2.3.2	Skyddsrum och utrymning	10
2.3.3	Försvarsplanering	11
2.3.4	Finansieringsprinciper	12
2.4	Utgångspunkter för krigsorganisering.....	13
2.4.1	Bevakningsansvariga myndigheter	13
2.4.2	Länsstyrelserna.....	14
2.4.3	Kommuner och landsting	14
2.4.4	Enskilda organisationer och företag	14
2.4.5	Kombattanter och icke-kombattanter.....	15
2.4.6	Frivillig försvarsverksamhet	15
2.4.7	Civila	15
2.4.8	Civilt försvarspersonal och sjukvårdspersonal m.fl.....	15
2.4.9	Krigsplacering	16
2.5	Resursförstärkning i den fredstida krisberedskapen.....	16
2.5.1	Risk- och sårbarhetsanalyser	17
2.5.2	Regionala ledningsplatser.....	17
2.5.3	Samverkansgrupper.....	17
2.5.4	Frivilliga försvarsorganisationer	17
2.5.5	MSB:s strategi för förstärkningsresurser inom krisberedskapen	18
2.6	Utgångspunkter för resursförstärkning vid höjd beredskap	19
2.6.1	Krisberedskapsförordningen mm.....	19
2.6.2	Föfogandelagstiftningen	20
2.6.3	Ransonering.....	20
3	Planering och förberedelser för civilt försvar	21
3.1	Förändringarna under 1990-2000-talet.....	21
3.1.1	Avvecklingen av det civila försvaret.....	21
3.1.2	Ökad internationalisering och privatisering	22

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 4 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

3.1.3	Ökat beroende av energiförsörjning och IT- och telekommunikationer	23
3.2	Planering och förberedelser med utgångspunkt i krisberedskapen	23
3.3	Återupptagen försvarsplanering	24
3.4	Krigsplacering av personal	25
3.5	Möjliga befintliga plattformar för diskussion kring civilt försvar	27
3.6	Finansiering av arbetet med civilt försvar	28
4	Krigsorganisering – en undersökning av nuläget	30
4.1	Organisering med fredstida kriser som grund	30
4.2	Övergång till höjd beredskap/gråzonsproblematik	31
5	Former för resursförstärkning – en nulägesbeskrivning	33
5.1	Kritiska resurser i den fredstida krisberedskapen	33
5.2	Behov av resursförstärkning vid höjd beredskap	34
5.2.1	Säkring av resurser	34
5.2.2	Frivilligorganisationer	35
5.2.3	Drift och försörjning av alternativa ledningsplatser	36
5.2.4	Skydd och säkerhet	36
6	Slutsatser och diskussion	38
6.1	Inriktning, styrning och stöd	38
6.2	Förberedelser inför höjd beredskap	39
6.3	Säkring av resurser	40
6.4	Krigsorganisering och resursförstärkning	41
6.5	Förslag på områden till grund för fortsatt arbete	42
	Litteraturlista	44
	Bilaga 1 Enkät om civilt försvar och höjd beredskap	45
	Bilaga 2 Deltagare vid intervjuer	46
	Bilaga 3 Intervjuguide	47
	Bilaga 4 Författningar vid beredskapslarm	49

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 5 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

1 Inledning

I sitt pågående arbete med att utveckla det civila försvaret har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) gett i uppdrag till Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) att genomföra fyra olika studier under 2014. I denna rapport redovisas studierna *Samhällets krigsorganisering under störda förhållanden och dess överskådliga konsekvenser och Resursförstärkning av civil verksamhet vid krigsfara och krig – krav, behov, mål, metoder samt resurser*.

De två övriga studier inom civilt försvar som FOI genomfört under 2014 handlar om hotbildsunderlag till grund för arbetet med civilt försvar respektive konsekvenser av modern krigföring för det civila försvaret. Dessa båda studier har tidigare redovisats i form av separata rapporter.¹ Även Försvarshögskolan har under 2014 genomfört studier inom civilt försvar på uppdrag av MSB. Försvarshögskolan och FOI har samordnat arbetet med studierna och regelbundet utbytt information om det pågående arbetet.

1.1 Uppdraget

Föreliggande studier har genomförts på uppdrag av MSB enligt ovan. Studierna ska beskriva nuläget gällande krigsorganisering av civila verksamheter samt former för resursförstärkning som en del i arbetet med att utveckla området civilt försvar. Då området under lång tid varit lågt prioriterat, behövs kunskap om planering för övergången från fredstida krisberedskap till höjd beredskap samt kunskap om hur behovet av resursförstärkning kan tillgodoses idag i och med att resurskapaciteten i det gamla totalförsvaret har avvecklats.

I uppdraget ingår två delar:

1. att belysa förutsättningar, förändringar och konsekvenser som krigsorganisering vid höjd beredskap medför
2. att kartlägga och beskriva hur resursförstärkning kan gå till vid krigsfara och krig.

Vi har valt att redovisa de båda studierna i en gemensam rapport då områdena delvis går in i varandra. Vi har utgått från begreppen krigsorganisering och resursförstärkning enligt följande:

Beslut om höjd beredskap och påföljande *krigsorganisering* innebär att viktiga verksamheter ställs om från fredstida inriktning, reglering och organisering till höjd beredskap och inriktning på uppgifter inom det militära och det civila försvaret.

Resursförstärkning vid höjd beredskap avser resurser som kan åberopas när de egna resurserna inte räcker till, t.ex. avseende personal, materiel, transportkapacitet och reservkraft.

¹ Lindgren, Fredrik, *Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar*, FOI Memo nr 5089 samt Lindgren, Fredrik, *Inslag i modern krigföring – konsekvenser för civilt försvar*, FOI Memo nr 5090, båda 2014-10-14.

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 6 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

1.2 Syfte

Syftet med föreliggande studier är att stärka kunskapen kring myndigheternas arbete med civilt försvar utifrån myndigheternas egna förutsättningar, deras syn på utvecklingen av civilt försvar och behov av stöd i utvecklingsarbetet samt att ge en bild av nuläget hos bevakningsansvariga myndigheter och länsstyrelser.

1.3 Metod

Studierna har genomförts med en kvalitativ ansats. Vi har med hjälp av enkäter och intervjuer undersökt och beskrivit nuläget i fråga om hur bevakningsansvariga myndigheter och länsstyrelser planerar för krigsorganisering och resursförstärkning vid höjd beredskap.

Vi har valt att inledningsvis beskriva förutsättningarna för krigsorganisering utifrån reglering och annan relevant dokumentation. I ett andra steg har vi skickat ut en enkät till samtliga länsstyrelser och bevakningsansvariga myndigheter samt till Sveriges television och Sveriges radio för att få en samlad bakgrund för intervjuer vid ett urval av myndigheter och aktörer.

Enkäten bestod av öppna frågor om krigsorganisering och resursförstärkning (se bilaga 1). Enkätens första del innehöll frågor om myndighetens/företagets roll vid höjd beredskap samt avseende planering och förberedelser inför övergången till höjd beredskap och krig. Enkätens andra del innehöll frågor om former för resursförstärkning vid krig och krigsfara, vilka förstärkningsresurser som finns tillgängliga i nuläget och vilka ytterligare behov som skulle kunna uppstå under höjd beredskap. Ca 70 % av de bevakningsansvariga myndigheterna och drygt 50 % av länsstyrelserna svarade på enkäten. En av länsstyrelserna lämnade uppgifter via telefon.

Enkäten följdes därefter upp genom intervjuer med länsstyrelserna i Jönköpings respektive Kalmar län.² Bland de bevakningsansvariga myndigheterna intervjuades Post- och Telestyrelsen (PTS), Svenska Kraftnät (SvK) och Jordbruksverket (SJV). Deltagarna vid intervjuerna redovisas i bilaga 2.

Intervjuerna genomfördes med en kvalitativ ansats utifrån en intervjuguide med frågeområden (se bilaga 3). Intervjuerna spelades in, skrevs ut och sammanställdes under rubriker baserade på textens innehåll. I analysen av enkäter och intervjuer har vi försökt att ge en så varierad bild som möjligt av de områden som beskrivs. I rapporten används citat både ur intervjuerna och ur enkätsvaren för att respondenternas egna ord snarare än författarnas tolkning ska belysa frågeställningarna. Citaten har i vissa fall omformulerats från talspråk till skriftspråk. I analysen fokuserade vi på de två huvudområdena i studien, dvs. krigsorganisering och resursförstärkning. Under arbetet framträdde en tredje kategori som beskriver planering och förberedelser för civilt försvar vilket även omfattar myndigheternas syn på förändringar som skett under 1990-2000-talet och som påverkat arbetet med civilt försvar.

² Inom ramen för en annan FOI-studie genomfördes i juni 2014 även en intervju med länsstyrelsen i Uppsala län. Då denna intervju kom in på frågor om civilt försvar har vi även använt detta underlag i analysen.

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 7 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

1.4 Läsanvisning

I kapitel 2 redovisas den formella grunden för krigsorganisering respektive resursförstärkning.

I kapitlen 3, 4 och 5 redovisas resultatet av enkäten och intervjuerna. Förutom ett kapitel vardera om krigsorganisering (kap 4) och resursförstärkning (kap 5) i samband med höjd beredskap finns även ett kapitel om planering och förberedelser inför höjd beredskap (kap 3).

I kapitel 6 redovisas slutsatser enligt ett antal gemensamma teman som resultatet kunde delas upp i. Avslutningsvis sammanfattas de viktigaste resultaten som rör krigsorganisering respektive resursförstärkning.

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 8 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

2 Utgångspunkter för krigsorganisering och resursförstärkning

I detta kapitel redovisar vi ett antal utgångspunkter för arbetet med krigsorganisering och resursförstärkning i händelse av höjd beredskap. Förutom de författningsmässiga grunderna för olika delar av arbetet med höjd beredskap och civilt försvar redovisar vi även de generella roller och ansvar som olika aktörer har i detta arbete. Detta underlag ger en grund för de diskussioner om nuläget som följer i de senare kapitlen samt ger en beskrivning av olika instrument och begrepp som ofta återkommer inom området civilt försvar. Underlaget låg också till grund för de frågor som togs fram till enkäten och inför intervjuerna.

2.1 Regeringsformen

Regeringsformen (1974:152) beskriver hur riket ska styras. Kommer riket i krig eller krigsfara ska regeringen eller talmannen kalla riksdagen till sammanträde. Den som utfärdar kallelsen kan besluta att riksdagen ska sammanträda någon annanstans än i Stockholm (15 kap. 1 §). Är riket i krig eller krigsfara, ska en inom riksdagen utsedd krigsdelegation träda i riksdagens ställe, om förhållandena kräver det. Om riket är i krig, meddelas beslut att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe av Utrikesnämndens ledamöter enligt närmare bestämmelser i riksdagsordningen. Innan beslut meddelas ska samråd ske med statsministern, om det är möjligt. Hindras nämndens ledamöter av krigsförhållandena att sammanträda, meddelas beslutet av regeringen. Om riket är i krigsfara, meddelas beslutet av Utrikesnämndens ledamöter i förening med statsministern. För ett sådant beslut krävs att statsministern och sex av nämndens ledamöter röstar för det (2 §).

Är riket i krig och kan varken riksdagen eller krigsdelegationen till följd av detta fullgöra sina uppgifter, ska regeringen fullgöra dessa i den utsträckning det behövs för att skydda riket och slutföra kriget (5 §).

Enligt 7 kap. 3 § regeringsformen ska regeringsärenden avgöras av regeringen vid regeringssammanträden. Regeringsärenden som gäller verkställighet inom Försvarsmakten av författningar eller särskilda regeringsbeslut kan dock enligt paragrafens andra stycke, i den omfattning som anges i lag, under statsministerns överinseende i stället avgöras av chefen för det departement som ärendena hör till enligt lagen (2014:341) om beslut i särskilda regeringsärenden. För att ett beslut ska få fattas i den ordning som föreskrivs i 7 kap. 3 § andra stycket krävs att ärendet är brådskande och att beslutsformen inte är olämplig med hänsyn till det som ärendet avser eller av andra skäl.³ Till de ärenden som omfattas hör:

- Försvarsmaktens krigsorganisering och mobilisering samt
- Totalförsvarspliktigas inkallelse och tjänstgöring i Försvarsmakten.

2.2 Höjd beredskap

Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Är Sverige i krig råder enligt lagen (1992:1403) om totalförsvar högsta beredskap (3 §). Beslut enligt 3 § får avse en

³ Prop. 2013/14:179, Lag om beslut i särskilda regeringsärenden

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 9 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

viss del av landet eller en viss verksamhet. Beslut om höjd beredskap ska tillkännages på det sätt som regeringen bestämmer (6 §).

Enligt förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap ska Försvarsmakten, när beredskapen höjts, krigsorganiseras i den omfattning som regeringen bestämmer. Beredskapslarm⁴ innebär allmän mobilisering och att hela Försvarsmakten ska krigsorganiseras (25 §). När beredskapen höjts ska de bevakningsansvariga myndigheterna främst inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för försvarsansträngningarna och vidta åtgärder enligt 19-22 och 33 §§ (26 §).

Regeringen fattar även beslut om vilka särskilda lagar som ska träda ikraft vid beredskapshöjningen. Beredskapslarm beskrivs i förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap och innebär för det civila försvaret att bl.a. följande författningar träder i kraft:

- 56–61 §§ förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion (27 §).
- föreskrift om allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 1 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt (29 §).
- föreskrift enligt 1 § förordningen (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten (29 §).
- förordnande enligt 2 § lagen (1940:176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg samt förordnande enligt 4 kap. 1 § sjötrafikförordningen (1986:300) (29 §).

Beredskapslarm innebär order till den som är krigsplacerad inom totalförsvaret enligt lagen om totalförsvarsplikt eller på annan grund att omedelbart inställa sig till tjänstgöring enligt krigsplaceringsorder eller motsvarande handling. Beredskapslarm innebär också att egendom som tagits ut i fredstid med stöd av förordningen (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov omedelbart ska tillhandahållas i enlighet med tidigare lämnade uttagningsbesked (30 §).

Vid beredskapslarm ska kommuner och landsting samt de trossamfund och andra enskilda organisationer samt de näringsidkare som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig övergå till krigsorganisation (26 §).

En rad lagar träder automatiskt ikraft vid beredskapslarm (se bilaga 4).

2.3 Det civila försvarets uppgifter och fokus

Vid krig och krigsfara ska samhället ställas om och organiseras för att klara av att möta angrepp från främmande makt. En antagonist i form av en högteknologisk stat utgör en annan typ av hot än fredstida kriser och störningar. Utifrån detta finns särskilda författningar och annan reglering som ska stödja samhället i försvarsansträngningarna. Regeringens inriktning är att arbetet med civilt försvar ska ta sin utgångspunkt i krisberedskapen.⁵ MSB konstaterar

⁴ Beredskapslarm, larmsignal med vilken regeringen tillkännager allmän mobilisering av totalförsvaret. Det består av 30 sekunder långa signaler med 15 sekunders uppehåll mellan signalerna och ges i ca 5 minuter (NE).

⁵ Se bl.a. prop 2013/14:144, Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling, s 18.

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 10 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

att det därutöver finns ”speciella förhållanden som särskiljer både planering och operativ hantering”.⁶ Det civila försvarets uppgifter utgår från tre mål, att:

- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna,
- värna civilbefolkningen
- bidra till Försvarmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.⁷

Nedan beskrivs kort övergripande planering och förberedelser inför krigsorganisering utifrån de tre målen ovan.

2.3.1 Krisberedskapsförordningen mm.

Ansvar och uppgifter inom det civila försvaret regleras i en rad sektors- och myndighetsspecifika lagar och förordningar. Av bilagan till förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap framgår vilka myndigheter som har ett ansvar att vidta de förberedelser som krävs inom respektive ansvarsområde inom krisberedskapen (11 §) samt vid höjd beredskap (bevakningsansvariga myndigheter).

Dessa myndigheter ska särskilt (18 §)

1. planera för att kunna anpassa verksamheten inför en förändrad säkerhetspolitisk situation,
2. genomföra den omvärldsbevakning och de risk- och sårbarhetsanalyser samt de utvecklingsinsatser som krävs för att myndigheten ska klara sina uppgifter vid höjd beredskap,
3. ta ut, utbilda och öva berörd personal för myndighetens verksamhet vid höjd beredskap om dessa aktiviteter inte kan anstå till en skärpt säkerhetspolitisk situation, och
4. av medel anvisade för höjd beredskap anskaffa de förnödenheter och den utrustning som myndigheten behöver för att klara sina uppgifter vid höjd beredskap om denna anskaffning inte kan anstå till en skärpt säkerhetspolitisk situation.

2.3.2 Skyddsrum och utrymning

Skyddsrum är utrymmen för skydd av befolkningen i krig. De ska vara utformade och utrustade för att stå emot verkningarna av sådana stridsmedel som kan antas komma till användning i krig. Om det krävs skyndsamma åtgärder för skydd av befolkningen i krig får skyddsrummen, enligt lagen (2006:545) om skyddsrum, utformas och utrustas så att de i största möjliga utsträckning står emot sådana verkningar. MSB beslutar om behovet av skyddsrum och inom vilka områden inom landets kommuner som skyddsrummen ska vara belägna. MSB ska även föra register över samtliga skyddsrum som finns och planeras enligt förordningen (2006:638) om skyddsrum.

MSB får efter samråd med Försvarmakten och Rikspolisstyrelsen meddela föreskrifter för hur utrymning ska planläggas. MSB får vidare i samråd med Försvarmakten besluta om vilka områden som ska planläggas för utrymning.

⁶ MSB, Delrapportering av uppdrag avseende planering inför höjd beredskap (civilt försvar), dnr 2013-2330, s. 12.

⁷ Prop. 2004/05:5, Vårt framtida försvar, s. 211. Målen har därefter legat fast och upprepats bl.a. i budgetpropositioner.

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 11 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

Vid höjd beredskap får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer enligt lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap besluta att de som uppehåller sig inom ett område ska utrymma detta om området blivit eller kan antas bli utsatt för stridshandlingar och utrymningen är nödvändig för att skydda befolkningen, eller det i området behöver vidtas militära åtgärder av väsentlig betydelse och åtgärderna allvarligt försvåras om inte utrymning sker. Vidare får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer besluta om vistelseort och villkor för vistelsen enligt 2 kap. 2 §.

Länsstyrelsen får besluta om utrymning enligt 2 kap. 1 § lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap inom det egna länet. Länsstyrelsen får även meddela sådana beslut som avses i 2 kap. 2 § (vistelseort och villkor för vistelsen) gällande det egna länet enligt förordning (2006:639) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap. En kommun får förelägga innehavaren av en byggnad eller bostadslägenhet (inkvarteringsvärd) att upplåta bostad och utrustning åt den som behöver en bostad (inkvarteringsbostad) på grund av beslut om utrymning eller på grund av att denne till följd av krigshändelser tvingats lämna sin ordinarie bostad (3 kap. 1 §).

2.3.3 Försvarsplanering

Det civila försvaret ska stödja och samverka med det militära försvaret för att kunna motstå ett väpnat angrepp och hantera samhällskonsekvenser. Försvarsberedningen anser i sin senaste rapport att det är av särskild betydelse att det civila försvaret bidrar till Försvarsmaktens operativa förmåga vid höjd beredskap och krig. Försvarsberedningen anser vidare att den övergripande inriktningen för det civila och militära försvaret ska styras genom regeringens inriktning av försvarsplaneringen. Därigenom åstadkoms en samlad styrning av planeringen för det samlade försvaret inklusive vilken förmåga som ska kunna upprätthållas över tid.⁸

Enligt Försvarsmakten delas försvarsplaneringen in i två områden: Förberedande planering och krisplanering. Den förberedande planeringen delas i sin tur in i grundoperationsplanering (för att kunna höja beredskapen på bred front) och omfallsplanering. I omfallsplaneringen presenteras scenarion som innehåller bland annat tänkbara aktörer och deras intentioner, krisers tänkbara utveckling, vilka stridskrafter motståndaren kan hinna skaffa sig, samt Försvarsmaktens egen beredskap och tillgänglighet. Krisplanering handlar om att kunna hantera pågående eller nära förestående verkliga utmaningar och hot, inklusive olika typer av incidenter.⁹

Försvarsmakten ska samordna beredskapsplanläggningen och den operativa planläggningen inom myndigheten med motsvarande planläggning inom övriga delar av totalförsvaret.¹⁰ MSB ska på motsvarande sätt samordna det civila försvaret och har ett särskilt ansvar på central nivå för frågor av betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser¹¹ Försvarsplanering på regional nivå genomförs av Militärregionstaberna och civilt främst av länsstyrelserna.

⁸ Försvarsberedningen, Försvaret av Sverige – starkare försvar för en osäker tid, Ds 2014:20

⁹ Försvarsmakten, Militärstrategisk doktrin med doktrinära grunder (MSD 12), FM 09 833:60820, 2011-07-01, s. 156-157

¹⁰ Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten (7 §)

¹¹ Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (1 §, 13 §)

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 12 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

2.3.4 Finansieringsprinciper

I fråga om finansiering av verksamhet och åtgärder som rör civilt försvar har regeringen hittills hänvisat till samma principer som för finansiering av samhällets krisberedskap, dvs. att åtgärder som en myndighet vidtar för att upprätthålla och förbättra krisberedskapen inom det egna ansvarsområdet också ska finansieras inom ramen för myndighetens ordinarie verksamhet. För åtgärder och utvecklingsprojekt som är sektorsövergripande eller på något annat sätt gemensamma för flera aktörer finns det möjlighet att söka finansiering genom anslaget 2:4 Krisberedskap. Motsvarande principer är därför utgångspunkten även för verksamhet och åtgärder som rör civilt försvar.

Regeringen har i de senaste årens budgetpropositioner, för åren 2011-2015, angett i ändamålen med anslaget 2:4 Krisberedskap att det ”finansierar [även] i viss utsträckning åtgärder som syftar till att skapa eller vidmakthålla förmågan vid höjd beredskap för det civila försvaret”.¹² I budgetpropositionen inför år 2013 kommenterades det särskilt i inriktningstexten att medlen inom anslaget 2:4 vid sidan av andra områden också bör kunna fördelas till att utveckla arbetet med civilt försvar.¹³

Några närmare styrningar i fråga om ambitionsnivån för arbetet med civilt försvar har inte beslutats. I den budgetproposition som regeringen föreslog för år 2015, som senare röstades ned i riksdagen, togs ämnet dock upp. Med utgångspunkt i att planeringen för fredstida krissituationer bör samordnas med planeringen för höjd beredskap så menade regeringen att ”liksom för försvarsplaneringen bör den säkerhetspolitiska analysen vara styrande medan tillgängliga resurser utgör ramen för planeringen inom det civila försvaret.”¹⁴ Arbetet med beredskapsplanering för totalförsvarets behov ska enligt regeringen ”ligga på en ambitionsnivå som möjliggör att det kan genomföras inom ramen för idag tillgängliga resurser hos myndigheterna.”¹⁵

MSB bedömer att arbetet med höjd beredskap under 2015 och åren därefter kommer att kräva vissa satsningar på central och regional nivå. På central nivå gäller det i första hand de bevakningsansvariga myndigheterna och verksamhet inom samverkansområdena. På regional nivå gäller det i första hand länsstyrelser och landsting. Enligt MSB har myndigheten tillsammans med Försvarsmakten för avsikt att inför 2015 utarbeta en gemensam syn för planering för höjd beredskap. MSB avser att tillsammans med berörda aktörer fortsätta arbetet med den konceptutveckling som genomförs inom området i syfte skapa förutsättningar för framtagandet av en mer konkret planering och eventuella åtgärder längre fram i tiden. Anslag 2:4 Krisberedskap kan även finansiera tillfälliga insatser för att vidmakthålla objekt, anläggningar och infrastruktur som (dokumenterat) är föremål för avveckling, i det fall den kan bedömas vara ändamålsenlig för höjd beredskap och krig.¹⁶

Exempel på andra former för finansiering av robusthetsåtgärder är PTS beredskapsavgifter som åläggs operatörerna. Beredskapsavgift är en avgift som ska finansiera åtgärder som stärker de elektroniska kommunikationerna mot allvarliga hot och påfrestningar i fredstid. Det kan vara hot och påfrestningar som sabotage, olyckor och naturkatastrofer. Enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation ska avgiften av rättviseskäl fördelas med en skälig

¹² Se t.ex. BP 2011, UO 6, sid 102 (prop. 2010/11:1) eller BP 2014, UO 6, sid 105 (prop. 2013/14:1)

¹³ BP 2013, UO 6, s 94 (prop. 2012/13:1)

¹⁴ BP 2015, UO 6, sid 99 (prop 2014/15:1)

¹⁵ BP 2015, UO 6, sid 99 (prop 2014/15:1)

¹⁶ MSB, Inriktning för anslag 2:4 Krisberedskap 2015, dnr 2013-5854, 2014-04-01, s 7

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 13 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

andel på flera aktörer.¹⁷ Anmälda operatörer som har en årsomsättning på 30 miljoner kronor eller mer ska vara med och betala beredskapsavgiften.¹⁸

2.4 Utgångspunkter för krigsorganisering

Krigsorganisering innebär att viktiga verksamheter ställs om från fredstida inriktning, reglering och organisering till höjd beredskap och inriktning på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret. Krisledning och organisering sker vid allvarliga händelser och störningar utifrån ansvars-, likhets- och närhetsprinciperna. Denna typ av organisering är vanligen fullt användbar för att möta händelser som kan hanteras lokalt och regionalt, dvs. den typ av händelser som inte behöver ett centraliserat beslutsfattande. Vid höjd beredskap ställs andra krav på organiseringen av samhällets verksamhet, bl.a. träder andra författningar i kraft, verksamheters fokus skiftas och nationella prioriteringar måste kunna göras. MSB har konstaterat att detta regelverk ”ger andra förutsättningar för ledning, samordning och beslut än det regelverk som gäller för fredstida kriser”.¹⁹ Nedan redovisas huvuddragen i den reglering som styr krigsorganiseringen utifrån ett aktörsperspektiv.

2.4.1 Bevakningsansvariga myndigheter

De bevakningsansvariga myndigheternas roll och ansvar vid höjd beredskap regleras i första hand i förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. De ska vid höjd beredskap i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret. Den fredstida verksamheten ska om möjligt upprätthållas i normal omfattning (19 §). Vid höjd beredskap ska de bevakningsansvariga myndigheterna hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen inom respektive ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder (20 §).

Vad gäller Polismyndigheten så är en polisman skyldig att under krig delta i rikets försvar i den omfattning regeringen föreskriver enligt lag (1943:881) om polisens ställning under krig. En polisman, som enligt särskilda bestämmelser ska delta i rikets försvar, tillhör under krig Försvarsmakten (enligt ändring i denna lag som träder ikraft 2015-01-01).

Enligt förordningen (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten, ska under krig personal och materiel ur Kustbevakningen inom Försvarsmakten användas för övervakning, transporter och andra uppgifter enligt närmare överenskommelse mellan Försvarsmakten och Kustbevakningen (1 §). Regeringen får föreskriva att detsamma ska gälla även annars under höjd beredskap. Om beredskapen höjs inom Försvarsmakten eller när Försvarsmakten i andra fall ingriper mot utländska statsfartyg enligt IKFN-förordningen (1982:756), ska Kustbevakningen samverka med Försvarsmakten (2 §). När 1 § tillämpas ingår chefen för Kustbevakningen med erforderlig personal ur Kustbevakningen i högkvarteret (3 §).

¹⁷ Till exempel beslutade regeringen att den sammanlagda beredskapsavgiften som skulle tas ut för år 2013 var 100 miljoner kronor.

¹⁸ Enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, 47 §

¹⁹ MSB, Delrapportering av uppdrag avseende planering inför höjd beredskap (civilt försvar), dnr 2013-2330, s. 12

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 14 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

2.4.2 Länsstyrelserna

Länsstyrelsen ska som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. Länsstyrelsen ska enligt sin instruktion (2007:825) särskilt (56 §):

1. samordna de civila försvarsåtgärderna,
2. verka för att sådan verksamhet hos civila myndigheter och andra civila organ som har betydelse för försvarsansträngningarna bedrivs med en enhetlig inriktning,
3. i samråd med Försvarmakten verka för att det civila och det militära försvaret samordnas, och
4. verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas.

En länsstyrelse får meddela föreskrifter om verksamheten hos andra regionala eller lokala civila myndigheter med statliga förvaltningsuppgifter inom länet om den bedömer det nödvändigt för samordningen av försvarsansträngningarna (§ 57). Länsstyrelsen ska på alla sätt försöka upprätthålla förbindelse med regeringen, centrala myndigheter och länsstyrelserna i angränsande län (58 §).

Föreskrifter om länsstyrelsens befogenheter i vissa fall när förbindelsen har avbrutits med regeringen finns i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. och i förordningen (1988:1215) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m..

I sådana fall ska länsstyrelsen självständigt genomföra de åtgärder som behövs för den civila försvarsverksamheten och till stöd för det militära försvaret (59 §).

2.4.3 Kommuner och landsting

Vid höjd beredskap ska kommuner och landsting, enligt lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap, vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena ska kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret (7 §). I lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap finns bestämmelser om vilka åtgärder kommuner och landsting ska vidta vid höjd beredskap. Vid högsta beredskap ska kommuner och landsting övergå till krigsorganisation.

2.4.4 Enskilda organisationer och företag

Vid höjd beredskap ska de enskilda organisationer och företag som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 15 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

förhållandena ska kunna fullgöra dessa skyldigheter (enligt 7 § i lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap).

2.4.5 Kombattanter och icke-kombattanter

Som *kombattanter* anses de som tjänstgör i Försvarmaktens krigsorganisation, om de inte tillhör sjukvårds- eller själavårdspersonalen enligt 8 eller 12 § i Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12). Utöver dessa ska följande anses som kombattanter:

1. Polismän som enligt lagen (1943:881) om polisens ställning under krig deltar i rikets försvar.
2. De som tjänstgör som skyddsvakter enligt skyddslagen (2010:305).
3. Personal ur Tullverket som tjänstgör som gränsövervakningspersonal enligt lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m.
4. Medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen.

Som *icke-kombattanter* räknas militär sjukvårdspersonal och fältpräster. De ingår i de väpnade styrkorna men får inte delta aktivt i stridigheterna.

2.4.6 Frivillig försvarsverksamhet

Med frivillig försvarsverksamhet avses i förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet verksamhet som främjar totalförsvaret och som omfattar försvarsupplysning samt rekrytering och utbildning av frivilliga för uppgifter inom totalförsvaret. En myndighet med uppgifter inom totalförsvaret får ingå ett skriftligt avtal med en person som tillhör en frivillig försvarsorganisation om att denne ska tjänstgöra inom totalförsvaret. Personer som har ingått sådana avtal benämns avtalspersonal. De frivilliga försvarsorganisationerna anges i en bilaga till förordningen. Exempel på sådana organisationer är Svenska Lottakåren (SLK), Frivilliga Automobilkårernas Riksförbund (FAK), Frivilliga Flygkåren (FFK) och Svenska Röda Korset.

2.4.7 Civila

Alla som inte är militärer eller ingår i väpnade styrkor är civila som ska skyddas. De får inte utsättas för anfall eller tas som krigsfångar. En civil person som aktivt medverkar i fientligheterna mister sitt skydd som civil.

2.4.8 Civilförsvarspersonal och sjukvårdspersonal m.fl.

Som civilförsvarspersonal anses enligt Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12, 6 §) de som under höjd beredskap tjänstgör i den kommunala organisationen för räddningstjänst eller fullgör uppgifter inom befolkningskyddet, om de inte tillhör sjukvårdspersonalen enligt 8 §.

Som civilförsvarspersonal anses även annan personal som på anmodan av en räddningsledare deltar i räddningstjänst eller i verksamhet enligt 8 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. MSB får meddela föreskrifter för verkställigheten av bestämmelserna i 6 § om civilförsvarspersonal.

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 16 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

Som sjukvårdspersonal anses all personal som under höjd beredskap uteslutande har till uppgift att sörja för de skadades och sjukas välbefinnande genom förebyggande eller vårdande åtgärder inom den civila eller militära hälso- och sjukvården, tandvården eller veterinärverksamheten eller inom den kommunala tillsynen på miljö- och hälsoskyddsområdet. De som är krigsplacerade inom den militära hälso- och sjukvården får bära endast personlig lätt beväpning. Föreskrifter för verkställigheten av bestämmelserna om sjukvårdspersonalen får meddelas av

1. Försvarsmakten för personal inom hälso- och sjukvården, tandvården och veterinärverksamheten i fråga om det militära försvaret,
2. Socialstyrelsen för övrig sjukvårdspersonal utom för personal inom den civila veterinärverksamheten,
3. Statens jordbruksverk för personal inom den civila veterinärverksamheten.

Som civila åtföljande stridskrafterna anses de som utför arbete åt ett militärt förband enligt särskilt tillstånd av Försvarsmakten utan att de tjänstgör vid förbandet och utan att de har stridsuppgifter. Försvarsmakten får efter samråd med MSB meddela föreskrifter för verkställigheten av bestämmelserna i 13 § om civila åtföljande stridskrafterna.

2.4.9 Krigsplacering²⁰

Begreppet krigsplacering förknippas vanligen med inplacering av en individ på en viss befattning i ett av Försvarsmaktens krigsförband. Beslut om krigsplacering av en individ efter genomförd grundutbildning fattas av Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, ett förfarande som regleras i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt (12-15 §§).

Men krigsplacering av personal kan göras även av statliga myndigheter enligt det regelverk som framgår av krisberedskapsförordningen (2006:942): ”Personal som är anställd hos en myndighet och som inte tas i anspråk i totalförsvaret i övrigt får, med stöd av anställningsavtalet, krigsplaceras vid myndigheten” (17 §).

För kommuner och landsting finns det inget uttryckligt lagstöd att kunna krigsplacera sin personal på motsvarande sätt. Däremot anses skrivningarna i 3 kap 1 § i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ge stöd även till kommuner och landsting att krigsplacera sin personal.^{21,22}

2.5 Resursförstärkning i den fredstida krisberedskapen

Redan den fredstida normala verksamheten, särskilt när det gäller samhällsviktig verksamhet, ställer krav på robusthet och uthållighet. Krisberedskapssystemet ställer ytterligare krav på ansvariga myndigheter och aktörer.

²⁰ Underlaget till detta avsnitt bygger, om inte annat anges, på telefonintervjuer och mailväxling med Lars Carnander vid Rekryteringsmyndigheten. Informationen är inhämtad under november 2014.

²¹ Muntlig uppgift från Kjell Kastman, chefsjurist vid Totalförsvarets Rekryteringsmyndighet, 2014-12-11.

²² Av lagen (1994:1829) om totalförsvarsplikt, 15 §, framgår att Totalförsvarets rekryteringsmyndighet kan fatta beslut om krigsplacering ”efter framställningar från statliga myndigheter, kommuner, landsting, bolag, föreningar, samfälligheter, registrerade trossamfund, organisatoriska delar av sådana samfund eller andra enskilda (bemanningsansvariga)”. Detta gäller dock enbart krigsplacering av individer som grundutbildats. De civilpliktiga som tidigare utbildades under huvudmannaskap av t.ex. MSB, SvK och LFV krigsplacerades enligt detta förfarande. Huruvida det idag finns aktörer utanför de statliga myndigheterna som är bemanningsansvariga inom totalförsvaret är inte utrett inom ramen för denna studie.

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 17 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

2.5.1 Risk- och sårbarhetsanalyser

I krisberedskapsförordningen (2006:942) ställs kravet att de myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen årligen ska genomföra risk- och sårbarhetsanalyser (11 §). Redovisningen ska innefatta vilka åtgärder som planeras och en bedömning av behovet av ytterligare åtgärder. I länsstyrelsens instruktion finns krav på att minska sårbarheten i samhället, bevaka att risk- och beredskapshänsyn tas i samhällsplaneringen samt utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Enligt MSB:s föreskrifter för myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser är myndigheterna ålagda att bl.a. beskriva viktiga resurser ”för att motstå allvarliga störningar och hantera kriser”.²³

2.5.2 Regionala ledningsplatser

MSB är ansvarig myndighet för att stödja länsstyrelserna genom att tillhandahålla ledningsplatser. Detta som en del i förutsättningarna för att respektive länsstyrelse ska kunna utföra sin roll som geografiskt områdesansvarig på regional nivå. Genom att äga, driva och förvalta samt utveckla ledningsplatserna och deras tekniska funktioner bidrar MSB till att bibehålla och stärka länsstyrelsernas ledningsförmåga.²⁴

2.5.3 Samverkansgrupper

Det finns förutom samverkansområden och regionala råd (som myndigheter respektive länsstyrelser ska ha enligt krisberedskapsförordningen) en rad övriga samverkansgrupper inom krisberedskapen, sektorsvisa såväl som geografiskt avgränsade. Grupperna har till syfte att stärka samverkan mellan aktörerna. Nationella telesamverkansgruppen (NTSG) och Finansiella Sektorns Privat-Offentliga Samverkansgrupp (FSPOS) är exempel på sektorsvisa grupper.

Regionalt finns t.ex. tre länsövergripande samverkansgrupper. De sydliga länen har etablerat ett samarbete mellan de enheter som arbetar med krisberedskapsfrågor, kallat Sydlänssamverkan.²⁵ På motsvarande sätt samarbetar länsstyrelserna i Mellansverige om krisberedskapsfrågor inom ÖSAM (Övergripande samverkan i Mellansverige).²⁶ Även de nordliga länsstyrelserna samarbetar om krisberedskap inom Nordsam.²⁷ Deras arbete syftar till samordning, ömsesidigt stöd samt ett mera effektivt utnyttjande av länsstyrelsernas samlade kompetens och resurser.

2.5.4 Frivilliga försvarsorganisationer

Frivilliga försvarsorganisationer kan utgöra resursförstärkning både inom krisberedskapen och inom det civila försvaret. I Sverige finns 18 frivilliga försvarsorganisationer som rekryterar och utbildar frivilliga för en mängd olika uppgifter. Det kan till exempel handla om

²³ MSB, Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser, MSBFS 2010:7

²⁴ Se <https://www.msb.se/sv/Insats--beredskap/Ledning--samverkan/Utveckling-av-ledningsplatser/Ledningsplatser/Lansstyrelsens-ledningsplats/>

²⁵ Jönköping, Kronobergs, Kalmar, Blekinge, Skåne, Halland och Västra Götalands län

²⁶ Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Gotlands, Värmlands, Örebro och Västmanlands län

²⁷ Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland, Jämtland, Gävleborg och Dalarna.

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 18 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

att transportera medicin i svårframkomlig terräng, eller att bevaka skyddsvärda områden med hjälp av hundar.

De frivilliga försvarsorganisationerna är självständiga förbund och föreningar som har skapats på medlemmarnas egna initiativ. Deras uppgifter bestäms av Försvarsmakten och MSB. Varje organisation har specialistkompetens inom olika områden som brukshundar, fallskärmshoppning eller radiokommunikation. Genom kurser och utbildningar ser organisationerna till att den särskilda kompetensen bevaras. Organisationerna placerar även ett stort antal personer på specialistbefattningar inom totalförsvaret. En myndighet med uppgifter inom totalförsvaret får ingå ett skriftligt avtal med en person som tillhör en frivillig försvarsorganisation om att denne ska tjänstgöra inom totalförsvaret. Personer som har ingått sådana avtal benämns avtalspersonal enligt förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet.

2.5.5 MSB:s strategi för förstärkningsresurser inom krisberedskapen

MSB har på regeringens uppdrag (Fö2009/1451/SSK) lämnat förslag till en strategi för förstärkningsresurser vid olyckor och kriser. Förstärkningsresurser definieras som:

ett element som ökar styrkan, uthålligheten eller effektiviteten i arbetet med att hantera och minimera konsekvenserna av olyckor, kriser och krig. Det kan handla om att förstärka eller stödja aktörer med expertis, speciell materiel, tillgång till olika system eller att öka mängden personella resurser. Förstärkningsresursen kan syfta till att förstärka eller utöka en eller flera förmågor hos aktörer, eller stärka aktörers uthållighet.

En förstärkningsresurs ska särskiljas från aktörers grundförmåga att hantera olyckor och kriser, men en aktörs grundförmåga kan mycket väl utgöra en förstärkningsresurs åt en annan aktör.

I förslaget till strategi efterfrågas b.l.a. metoder, samverkan kring resursutnyttjande, prioriteringar vid resursknapphet samt möjligheter att bygga upp register på olika nivåer och sektorsvis. En viktig utgångspunkt i förslaget är den utvidgade ansvarsprincipen enligt vilken de aktörer som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen även har ansvar för att initiera och bedriva samverkan med andra aktörer. Utifrån ett uppdrag i 2013 års regleringsbrev har MSB fortsatt att arbeta med strategin och om hur arbetet med förstärkningsresurser kan bedrivas. Resultat har lett till ett strategidokument för förstärkningsresurser som omfattar en övergripande målbild med två målområden:²⁸

Målområde 1: Att använda och dela på befintliga resurser mer effektivt inom samtliga nivåer före, under och efter en kris

Här lyfts sex områden fram: a) hantering av glesbygdens resursproblem; b) stärkt arbete med kontinuitets- och insatsplanering; c) att stärka länsstyrelsernas roll på den regionala nivån; d) utveckling av de centrala myndigheternas förmåga att ge stöd; e) stimulering av den ideella sektorns medverkan samt f) utnyttjande av möjligheterna med ny teknik.

Målområde 2: Att säkerställa tillgången till kritiska produkter och tjänster

²⁸ MSB, Strategi för förstärkningsresurser – Strategidokument, dnr 2013-1013, 2014-02-18, s. 5-8.

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 19 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

Här lyfter MSB fram arbetet med samhällsviktig verksamhet samt det systematiska säkerhetsarbetet omfattande riskhantering, kontinuitetshantering etc. som grundläggande för arbetet med förstärkningsresurser. MSB konstaterar dock att säkerställande av tillgången till kritiska produkter och tjänster vid en större olycka eller kris till stor del ligger inom ramen för enskilda organisationers kontinuitetshantering.

Även om MSB i definitionen av förstärkningsresurser nämner ”krig” så har man valt att i strategin gör en avgränsning gällande höjd beredskap enligt följande: ”Eftersom hanterandet av resurser (och i förlängningen förstärkningsresurser) under höjd beredskap ingår i en kontext skild från hanterandet vid olycka och kris, och i mångt och mycket kan anses vara en disciplin i sig själv, avgränsar sig strategin till att inte behandla förstärkningsresurser under höjd beredskap”.

2.6 Utgångspunkter för resursförstärkning vid höjd beredskap

Myndigheternas möjligheter till resursförstärkning, utanför de möjligheter som den fredstida krisberedskapens resurser ger, styrs ytterst genom de författningar som reglerar verksamhet under höjd beredskap.

2.6.1 Krisberedskapsförordningen mm.

De bevakningsansvariga myndigheterna ska enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap bl.a. kunna planera för att kunna anpassa verksamheten inför en förändrad säkerhetspolitisk situation, genomföra risk- och sårbarhetsanalyser och de utvecklingsinsatser som höjd beredskap kräver samt ”av medel anvisade för höjd beredskap anskaffa de förnödenheter och den utrustning som myndigheten behöver för att klara sina uppgifter vid höjd beredskap om denna anskaffning inte kan anstå till en skärpt säkerhetspolitisk situation” (18 §).

Vid höjd beredskap ska de bevakningsansvariga myndigheterna i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret. Den fredstida verksamheten ska om möjligt upprätthållas i normal omfattning.

Länsstyrelserna ska verka för att den verksamhet som berörda aktörer bedriver inom länet avseende krisberedskap bidrar till att en grundläggande förmåga till civilt försvar uppnås. Under höjd beredskap omfattar länsstyrelsernas ansvar att verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas.

Enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. är ägare eller innehavare av industriella anläggningar, andra näringsidkare samt arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer²⁹ skyldiga att på begäran av den myndighet som regeringen bestämmer (totalförsvarsmyndighet), delta i totalförsvarsplaneringen (1 §).

Ägare eller innehavare av industriella anläggningar och andra näringsidkare ska vidare lämna upplysningar:

- om personal, lokaler, maskiner och annan utrustning,

²⁹ De arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer som avses i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (6 §)

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 20 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

- om produktion, förbrukning av energi, råvaror och andra förnödenheter,
- om lagerhållning, inköp, leveranser och annat dylikt som totalförsvarsmyndigheterna behöver för sitt planeringsarbete samt,
- om det behövs, i övrigt medverka vid planeringen av de egna uppgifterna inom totalförsvaret.

Den som på grund av bestämmelserna i första stycket har fått utföra arbete som har medfört betydande kostnader, kan få ersättning för detta av allmänna medel (2 §).

2.6.2 Förfogandelagstiftningen

Viss lagstiftning som träder ikraft vid höjd beredskap ger myndigheterna möjlighet att få tillgång till extra resurser. Ett viktigt sådant exempel är förfogandelagen (1978:262) som ger möjlighet att tillgodose totalförsvarets eller folkförsörjningens ofrånkomliga behov av egendom eller tjänster. Genom förfogande kan:

1. fastighet tas i anspråk med nyttjanderätt och annan egendom tas i anspråk med äganderätt eller nyttjanderätt,
2. nyttjanderätt, servitut eller liknande rätt till egendom upphävas eller begränsas och nyttjanderätt i andra hand tillskapas,
3. ägare eller innehavare av fastighet, gruva, byggnad, industrianläggning eller annan anläggning eller av transportmedel, arbetsmaskin eller liknande åläggas att utöva verksamhet för eller på annat sätt medverka till framställning av egendom för statens eller annans räkning,
4. ägare eller innehavare av lageranläggning åläggas att förvara egendom,
5. ägare eller innehavare av transportmedel åläggas att ombesörja transporter,
6. viss person åläggas tillfällig uppgift för försvarsmakten som vägvisare, budbärare, arbetsmanskap eller sjukvårdspersonal.

Förfogande kan inte riktas mot staten.

2.6.3 Ransonerings

När det gäller ransonerings får regeringen, om det är nödvändigt för hushållning med förnödenhet som är av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen, enligt ransoneringslagen (1978:268) föreskriva att förnödenheten:

1. under viss tid icke får saluhållas, utbjudas mot vederlag, överlätas eller förvärvas,
2. får saluhållas, utbjudas mot vederlag, överlätas eller förvärvas endast i den ordning och på de villkor som föreskrives av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer,
3. får användas endast för de ändamål, på de villkor och med de begränsningar som föreskrivs av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 21 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

3 Planering och förberedelser för civilt försvar

Enkätsvaren och intervjuerna visar att arbetet med civilt försvar och höjd beredskap är i en uppstartsfas och att det finns ett stort behov av inriktning och vägledning från regeringen, Försvarsmakten och MSB. Det har uttryckts behov av ramar och förutsättningar för arbetet med civilt försvar. Myndigheterna behöver veta vad de ska planera emot, hur de ska prioritera och vilka resurser som ska avsättas till försvarsplanering. Myndigheterna generellt efterfrågar nationellt framtagna grundscenarier och en nationell inriktning för att det ska bli en sammanhållen planering över landet. Områden som lyfts fram är hantering av sekretess, möjligheter till krigsplacering, privat-offentlig samverkan, förtydligande av mandat och roller, behov av finansiering samt en genomgång av de författningar som gäller höjd beredskap och krig. Myndigheterna hänvisar i flera fall även till hur det var innan avvecklingen av det civila försvaret och hur viktiga förändringar i samhället påverkar uppbyggnaden av ett modernt civilt försvar. Vi har därför valt att inleda kapitlet med en kort beskrivning av några av dessa förändringar.

3.1 Förändringarna under 1990-2000-talet

Myndigheterna tar i intervju- och enkätsvaren upp de förändringar i samhället som skedde under 1990-2000-talet och som i hög grad påverkat förutsättningarna för det civila försvarets verksamhet. Dels har flera beskrivit avvecklingen av det civila försvaret och införandet av det nya krisberedskapssystemet. Dels har frågan om privatisering av offentlig verksamhet samt ökad internationalisering skapat osäkerhet om vilka krav som myndigheterna kan ställa. I flera svar uttrycks en undran över om de författningar som styr under höjd beredskap är anpassade till dessa förändringar.

3.1.1 Avvecklingen av det civila försvaret

Myndigheternas planering för civilt försvar förändrades i och med att det nya krisberedskapssystemet ersatte det gamla tidigt under 2000-talet, samtidigt som planering och förberedelser för höjd beredskap och krig till stor del avskaffades. Länsstyrelserna hade t.ex. tidigare egna resurser och lager, medan man idag främst ska verka för samordning av andras åtgärder och resurser. Jordbruksverket ansvarade i det gamla systemet för funktionen livsmedelsförsörjning, inklusive beredskapslagring av livsmedel, insatsvaror och bekämpningsmedel. Nedan ges två exempel på förändringar som beskrivits i enkät- och intervjusvar:

När Försvarsmakten tog sin strategiska time-out så skrotades det civila försvaret ganska rejält. De tog bort alla resurser och fokuserade på det som blev det nya krisberedskapssystemet. Framför allt togs alla beredskapslager och den materiel som länsstyrelsen hade bort. Planeringen för utrymning och försörjningsplaner som borde ligga i krisberedskapen togs också bort (Lst Kalmar).

Då hade företagen krigsplaner och de lämnade in listor på nyckelpersonal som skulle säkras mot Pliktverket osv. Vi hade också planering mot scenarios då. Vi visste hur många anläggningar fienden skulle slå ut och vi visste konsekvenserna. Vi hade en väldigt detaljerad planering för att hantera vår verksamhet och försörja oss osv. Vi utbildade civilpliktiga då också. Men av allt det där finns det ingenting kvar, annat än i

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 22 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

huvudet på ett fåtal personer. Det blev sedan en ekonomiskt anpassad hotbild, först skulle man kunna återta inom fem år, sedan inom tio. Det sjönk bara bort på något sätt. Vi slutade då att begära in krigsplaner etc. Man sa först att det som var öronmärkt för höjd beredskap även skulle användas vid fredstida kriser, sedan vände man på det och sa att det som fanns för fredstida kriser även täckte kriget. Vi har ju ändrat tyngd i våra åtgärder, t.ex. gällande fysiskt skydd som ju blir annorlunda om vi ska klara ovädersstormar (SvK).

Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) pekar på att en avvecklad skyddsorganisation för kärnvapenhändelser medför att det i viss utsträckning saknas förutsättningar att hantera sådana händelser, såväl över svenskt territorium som i närområdet, vad avser skyddet av civilbefolkningen.³⁰

3.1.2 Ökad internationalisering och privatisering

Den ökade internationaliseringen och EU-inträdet har lett till att verksamhet som tidigare fanns inom landet nu är baserad utomlands. En annan faktor som tagits upp av myndigheterna är att mycket av tidigare offentligt styrd verksamhet privatiserats och att organisationer som bedriver samhällsviktig verksamhet idag är nedbantade. I undersökningen uttrycks osäkerhet över vilka krav som kan ställas på privata aktörer i samband med höjd beredskap och krig och vilka mandat myndigheterna har gentemot dessa. Ett angränsande område som tas upp i svaren är hur aktuell lagstiftningen är för att hantera en avreglerad marknad.

Myndigheterna har olika förutsättningar att ställa krav på privata aktörer. Ett exempel är PTS som har att hantera ett stort antal aktörer inom telekommunikationssektorn. Myndigheten kan t.ex. kräva att operatörerna ska delta i försvarsverksamheten, något som kan kräva viss finansiering från PTS sida. Operatörerna kan inte neka myndigheten de uppgifter de behöver för försvarsplaneringen, vilket skiljer sig från fredstida risk- och sårbarhetsanalyser, där man enligt PTS inte har samma juridiska tyngd. PTS påpekar att företagen agerar på en marknad med hård konkurrens:

Aktörerna vidtar åtgärder så länge de får intäkt för vad de gör, men viljan är mer begränsad när det gäller åtgärder som de inte är skyldiga att vidta enligt lag eller som inte ger intäkt. Man måste samtidigt hitta en balans i det här. De privata aktörerna är ju enormt konkurrensutsatta – vad kan man mäta med? Här kommer finansieringen in igen (PTS).

PTS beskriver att det stora antalet aktörer inom vissa sektorer gör det svårt att ha överblick och att man har mindre kunskap om hur det ser ut längre ner på läns- och kommunnivå. Lagen om offentlig upphandling (LOU) medför att operatörerna byts ut och att det är svårt att veta vilka enskilda samhällsviktiga verksamheter som har ny operatör.

Det finns även en osäkerhet när det gäller outsourcing av företag utomlands och vilka konsekvenser detta medför för försvarsförmågan. En fråga som PTS lyfter är i vilken mån Sverige liksom Finland ska kunna kräva att en grundläggande förmåga finns kvar i landet.

³⁰ I Sverige fanns fram till slutet av 1990-talet en beredskap för skydd mot radioaktivt nedfall från kärnvapeninsatser i vår omvärld (det s.k. åskådrafallet). Beredskapen byggde på skyddscentraler organiserade i högre regionala militärområden/civilområden och lägre regionala försvarsområden/län (Fo/Lst). Skyddscentralerna bemannades med militär och civil personal utbildade för att beräkna stråldoser och göra lokala prognoser över det radioaktiva nedfallet (SSM 2012-5351-2, s 20).

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 23 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

Man påpekar att även om man idag arbetar med att uppdatera föreskrifter, så är det sannolikt otillräckligt och att det kan behövas justeringar av lagstiftningen.

Jordbrukspolitikerna är ett område som påverkades starkt av EU-inträdet i och med att Sverige frångick en livsmedelspolitik som syftade till hög grad av självförsörjning. Jordbruksverket var t.ex. tidigare ansvarig för livsmedelsberedskapen och de stora lager av förnödenheter som fanns i landet men som var helt avvecklade i början av 2000-talet.

3.1.3 Ökat beroende av energiförsörjning och IT- och telekommunikationer

Samhället har blivit allt mer beroende av el, tele- och IT-kommunikationer och därmed också reservkraft för att kunna upprätthålla verksamheten vid avbrott. Detta gäller generellt, oavsett verksamhet. Mycket görs för att öka robustheten inom ramen för krisberedskapen. Flera myndigheter tar upp Raket i detta sammanhang. Ett exempel är SSM som är kritiskt beroende av fungerande IT- och telekommunikationer och därför har strävat efter en hög grad av diversifiering av lednings- och sambandssystem. Myndigheten är bl.a. ansluten till Försvarets telenät (FTN). Enligt SSM kommer vid höjd beredskap en större del av myndighetens kommunikation att ske via dessa nät i takt med att de publika näten störs ut eller bortfaller (SSM).

För att stärka elsektorn genomför SvK bl.a. övningar med företagen, även mot extremscenarier (t.ex. riktigt stora oväder) och ger bidrag till företag för att de ska öva sin krisledningsorganisation. Man har dock inte övat scenarier med höjd beredskap. Även PTS lyfter fram behovet av övningar:

MSB har ju SAMÖ-övningar. Det kanske skulle vara bra att ha en sådan med höjd beredskap som tema. Så att vi får öva: Hur får man in civilt försvar? Vad händer? Ett problem är att man ofta inte vill öva bortfall av elektroniska kommunikationer, utan man vill öva processen i övrigt för att se om den fungerar. Då vill man inte öva att det inte går att kommunicera. Hur ska vi lösa det? Men om inte annat kan man se hur beroende man är av allmänt tillgängliga kommunikationsmedel för att sätta samhället i en höjd beredskapssituation. Bara det skulle vara positivt, man kan kanske kvantifiera: Vilka förmågor är efterfrågade? Och med vilken uthållighet? Sen kan vi ta frågor därifrån och föra in dem i en sektorsövning i stället (PTS).

3.2 Planering och förberedelser med utgångspunkt i krisberedskapen

Myndigheterna utgår i dag från fredstida krisberedskap och de planer och förberedelser som tagits fram utifrån krisberedskapens krav, vilket bl.a. innebär att ansvars-, likhets- och närhetsprinciperna ligger till grund för ledning, mandat och uppgifter. Under de tio senaste åren har myndigheterna utvecklat robusthet mot fredstida kriser och händelser. Detta arbete har gynnat förmågan i det civila försvaret, särskilt när det gäller två av de tre målen, att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och att värna civilbefolkningen. När det gäller det tredje målet, att bidra till Försvarmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld, finns ingen konkret planering genomförd i dagsläget. Vad som saknas är bl.a. gemensamma hotbilder och scenarier som omfattar höjd beredskap.

Socialstyrelsen pekar på behovet av ett långsiktigt arbete eftersom kunskapen om uppgifter som har betydelse för civilt försvar idag är mycket begränsad. Enligt Socialstyrelsen bör

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 24 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

samordning av förberedelser för försörjning av läkemedel och sjukvårdsmateriel fungera med utgångspunkt i krisberedskapen. Detta kräver dock särskilda beslut av regeringen månader eller år i förväg och behov av ökade mandat och anslag. Långsiktighet nämns även av länsstyrelsen i Kalmar som också tar upp behovet av förankring:

Man ska vara noga nu när man börjar bygga upp att man tar vara på det system som finns i form av krisberedskapen men att man tillför resurser och förutsättningar för att lösa det här typfallet. Ska det vara ett hållbart system ska det förankras väl. Så vi har en lång väg att vandra och behöver en långsiktig tidshorison, vi behöver 10-15 års arbete (Lst Kalmar).

SvK kräver i sina föreskrifter att företagen ska ha en plan för att kunna hantera normala händelser som t.ex. stormar och att de ska kunna planera för höjd beredskap om läget kräver. Man har även tagit fram en vägledning om hur det här ska gå till och anser sig förberedda, även om inget utöver normal planering sker i dagsläget.

Ett annat exempel från energisektorn är Energimyndigheten som påbörjat ett projekt i syfte att sätta upp mål för en trygg energiförsörjning under höjd beredskap. En första del är genomförd med en initial målbild för 2018. Planeringen är inte behovsanalyserad, vilket Energimyndigheten bedömer vara lämpligt att göra först efter att planeringsförutsättningar och övergripande behov är mer klarlagda.

Frågan (om planering för övergång från fredstid till höjd beredskap) är tidigt ställd och kan möjligtvis delas upp i vad myndigheten och vad sektorn kan vidta. Det saknas behovsanalys samt planeringsunderlag (Energimyndigheten).

Hantering av försvarssekretess är en fråga som omnämns i enkät- och intervjuvarna. Flera anser sig ha tappat den förmågan och att detta är ett område som behöver byggas upp. SSM hör till dem som har en relativt omfattande signalskyddsverksamhet och som inom ramen för fredstida krisberedskap kan hantera försvarssekretess. SSM har även medverkat till att de svenska kärnkraftverken tillförts signalskyddsförmåga. Man påpekar att denna fredstida verksamhet skapar förutsättningar att effektivt och med kort varsel kunna agera inom totalförsvaret vid höjd beredskap.

3.3 Återupptagen försvarsplanering

Beslutet att återuppta försvarsplaneringen har lett till en viss aktivitet hos myndigheterna, även om ingen egentlig planering för höjd beredskap har påbörjats. Enligt bl.a. RPS/RKP har totalförvarsplanering och frågor om civil-militär samverkan kopplat till höjd beredskap diskuterats i olika forum och börjar komma upp på agendan.

Trafikverket pekar på att myndigheten deltar i gemensamma aktiviteter med MSB och Försvarsmakten och under första halvåret 2014 genomförde ett uppstartsmöte tillsammans med Försvarsmakten med anledning av försvarsplaneringen.

En fråga som lyfts i enkäter och intervjuer är hur försvarsplaneringen är tänkt att genomföras:

När det gäller försvarsplanering blir man nyfiken på vilken metod MSB och Försvarsmakten tänkt använda i försvarsplaneringsarbetet. Det känns oklart, det hade varit bra att veta vilken process man ser framför sig för att nå ett önskvärt läge. Försvarsmakten har ju sin process utifrån sina insatsordrar, att få fram färdiga krigsförband och vilka förmågor de ska ha. Vi skulle behöva något liknande, vad det

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 25 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

krävs för stöd och för förmågor på den civila sidan. Det hade varit lättare att arbeta om man visste hur det skulle gå till. Då kunde man jacka in, se sin roll och sina leverabler i processen (PTS).

Försvarsmaktens behov av stöd har enligt enkäterna och intervjuvärderna ännu inte konkretiserats, vilket gör det svårt att veta vilket stöd man ska planera för. Ett exempel ges av SvK:

Vi har varit med när Försvarsmakten har kallat oss i och med att de startat sin planering rörande vilket stöd de kan få. Och vi har presenterat hur elförsörjningen fungerar, det är inte lätt att stödja dem när man inte vet vad de vill ha. De måste också förstå vad de kan få för stöd. Man måste även tala om för oss vilka områden som är synnerligen viktiga. Vi vet inte heller vilka anläggningar som är särskilt viktiga för Försvarsmakten (SvK).

Regionalt på länsstyrelserna ges exempel på att Försvarsmaktens regionala staber (MR-staberna) har påbörjat arbetet med försvarsplanering tillsammans med länsstyrelserna.³¹ Ett exempel är MR Syd som har tagit fram fokusområden tillsammans med ett fiktivt scenario för diskussion, vilket har presenterats för länsstyrelserna i regionen. MR Syd har tagit fram ett förslag på fem punkter som utgör en del av grundarbetet, men som även skulle kunna vara konkreta uppgifter inom planeringen av civilt försvar och stöd till Försvarsmakten i ett senare skede.

Följande punkter har lyfts fram av MR Syd:

- Ta del av länsstyrelsernas identifierade behov av skyddsobjekt/verksamheter (med prioriteringar) för att samhällsviktiga funktioner ska fungera vid beredskapshöjning.
- Stöd till Försvarsmakten/MR Syd verksamhet vid beredskapshöjning.
- Att försvarssekretess vid behov kan utbytas mellan MR Syd och länsstyrelserna och hanteras på rätt sätt.
- Gemensam syn på hotbild/scenario.
- Gemensam syn på lagar som aktiveras vid beredskapshöjning.

Motsvarande behov har också lyfts av myndigheterna i vår undersökning.

3.4 Krigsplacering av personal

Myndigheterna lyfter generellt fram personal som en kritisk resurs vid krigsorganisering, men det finns en stor osäkerhet när det gäller krigsplacering och hur nyckelpersonal ska säkras. Ett exempel är SSM som inte sedan myndigheten bildades år 2008 krigsplacerat någon personal, vilket kan medföra att nyckelpersonal vid höjd beredskap tas i anspråk av Försvarsmakten. Även PTS tar upp osäkerhet kring krigsplacering och vilket regelverk som gäller när driftvärnet är avvecklat.

SvK använder civilpliktiga i sin fredstida krisorganisation:

Vi har gjort frivilliga överenskommelser med våra civilpliktiga, de som utbildades fram till år 1996, reparatörer, linjemontörer etc. och vi repetitionsutbildar dem vartannat år

³¹ Försvarsmakten har fyra regionala staber; MR Nord, MR Mitt, MR Väst samt MR Syd.

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 26 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

så länge som de finns med på listan. Vi gör det för att de behövs vid en krissituation, det finns inte tillräckligt med montörer vid en stor händelse. Inga av dem är krigsplacerade hos Försvarmakten, de gjorde vapenfri tjänst. Vi vet inte vilka medarbetare som är krigsplacerade hos andra, men det har ju inte varit någon värnplikt på länge, så inga av våra yngre är i farozonen. Men ska man göra en planering måste man ju se över personalresurserna, det är jätteviktigt för oss. Se om man ska göra militärtjänst eller civilt inom arbete som t.ex. montör (SvK).

Efter den ”strategiska timeouten” som inleddes i början av 2000-talet upphörde mycket av förberedelserna på personalområdet inför höjd beredskap. Idag är det också i stort sett bara Försvarmakten som utnyttjar instrumentet krigsplacering av personal. I detta omfattas även krigsplaceringar i hemvärnsförbanden. Utanför Försvarmakten är det ett fåtal andra aktörer som krigsplacerar personal, t.ex. är vissa poliser krigsplacerade i den egna myndigheten. Även Rekryteringsmyndigheten själva har krigsplacerat sin personal.³²

I Hemvärnets förband ingår förutom hemvärmän även personer ur de frivilliga försvarsorganisationerna, bl.a. ur Lottakåren och Bilkåren. Dessa individer har så kallade frivilligavtal och är krigsplacerade på särskilda befattningar i hemvärnets förband. I händelse av krig upprättas den Nationella Upplysningsbyrån (NUB) för att förmedla upplysningar om krigsfångar, andra internerade och stupade. Det är Röda korset som ansvarar för att bemanna NUB och de personer som är tänkta att ingå är krigsplacerade i byrån.

Det finns också exempel på enstaka kommuner och räddningstjänstförbund med krigsplacerad personal. MSB har fortfarande ett antal så kallade civilpliktiga krigsplacerade (t.ex. räddningsmän med inriktning ammunitionsröjning eller sanering), men generellt sett är denna kategori på väg att fasas ut genom att utbildningen av civilpliktiga upphörde helt den 1 juli 2008. Enligt regelverket ska krigsplaceringen inte kvarstå längre än tio år efter det senaste tjänstgöringstillfället.³³ Även SvK har civilpliktiga (bl.a. linjemontörer) som fortfarande är krigsplacerade. Deltagarna i den repetitionsutbildning som SvK relativt nyligen har genomfört för denna kategori har därmed kunnat få sin krigsplacering förlängd.

Förfarandet för den myndighet som vill krigsplacera är enkelt, det räcker med en Excel-fil med namn och personnummer på de personer som myndigheten vill ta i anspråk vid höjd beredskap. Namnen körs mot registret över redan krigsplacerade, en så kallad disponibilitetskontroll. Om ingen konflikt föreligger kan Rekryteringsmyndigheten besluta om krigsplacering. Om två myndigheter vill ianspråkta samma personal skapas en felrapport av systemet. Den ”senast frågande” myndigheten underrättas. Om krigsplaceringen ska ändras måste den ”givande” myndigheten (dvs. där personen redan har en krigsplacering) meddela Rekryteringsmyndigheten för att placeringen ska ändras. För att hålla uppgifterna aktuella ska uppgifter om vilka som ska krigsplaceras lämnas en gång per år. Även om förfarandet i sig är enkelt behöver krigsplaceringen göras i god tid, alltså i fredstid, för att fungera på det sätt som det är tänkt.

Hanteringen av krigsplaceringar för enskilda myndigheter belastar Rekryteringsmyndighetens anslag. Om den beställande myndigheten vill ha utökade tjänster t.ex. i form av att placera in

³² Om inte annat anges så bygger underlaget till detta och följande stycken i avsnittet på telefonintervjuer och mailväxling med Lars Carnander vid Rekryteringsmyndigheten. Informationen är inhämtad under november 2014.

³³ Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt, 12 §

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 27 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

personal i olika enheter eller skicka ut krigsplaceringsorder kan det finnas behov av att ta betalt för hanteringen. För närvarande är det bara Försvarsmakten som uppdrar åt Rekryteringsmyndigheten att skicka ut krigsplaceringsorder.

Generellt sett så gäller anställningsavtalet även vid höjd beredskap. Det viktigaste skälet till att krigsplacera personalen i den egna verksamheten är att dessa individer då inte samtidigt kan vara krigsplacerade på en annan befattning och därmed kallas in till annan tjänstgöring i händelse av höjd beredskap. Ett exempel som nämnts i detta sammanhang är att ett antal av de tidvis tjänstgörande soldaterna inom Försvarsmakten har Polisen som sin ordinarie arbetsgivare. I händelse av höjd beredskap skulle de då lämna sin ordinarie befattning inom polisen.

Genom kontroll hos Rekryteringsmyndigheten kan berörda arbetsgivare få besked om vilka i personalen (utifrån en namnlista) som är krigsplacerade på en befattning utanför den egna organisationen.

3.5 Möjliga befintliga plattformar för diskussion kring civilt försvar

I intervjuerna ställde vi frågan om vilka av de fora som finns idag inom krisberedskapen som även skulle kunna utgöra en plattform för diskussioner kring höjd beredskap. I svaren tog myndigheterna upp samverkan inom krisberedskapen på olika nivåer och inom olika sektorer (även i enkätsvaren tog vissa myndigheter spontant upp olika samverkansformer).

Flera myndigheter hänvisar till samverkansområdena som möjliga forum för arbetet med civilt försvar. Det finns dock en viss tvekan, dels beroende på hur man arbetar, dels beroende på hur väl samverkansområdenas indelning stämmer överens med det egna myndighets- eller sektorsansvaret. Ett förslag är att skapa ett eget samverkansområde för civilt försvar och höjd beredskap.

Det handlar väl mycket om regelverk, hur man ska diskutera de här frågorna i samverkansområdena och andra diskussionsforum. Vad man pratar, hur man pratar och vilka som pratar. Det beror på vilka som sitter i rummet, vilket förtroende man har för individerna och vet vilket mandat de har i frågorna (PTS).

En annan typ av fora som nämns av myndigheterna är sektorsanknutna nätverk och organisationer. Inom t.ex. Nationella telesamverkansgruppen³⁴ har man enligt PTS sedan förra året tagit upp höjd beredskap vid flera tillfällen, främst för att informera om att arbetet med civilt försvar pågår och att det är på väg upp i samhället igen. Jordbruksverket beskriver i sin tur hur man i vardagen arbetar mot centrala organisationer, något som underlättar informationsspridningen inom sektorn:

Vi har en ganska homogen industri med några starka näringsorganisationer. Vi jobbar mycket mot LRF centralt, som sedan jobbar vidare mot sina regionala organisationer. Vi sprider information, när vi vill öka uppmärksamheten kring t.ex. svinpest. Då går det härifrån till LRF till LRF regionalt och ut till medlemmarna. Eller en del köttproducenter som inte är anslutna till LRF, då går det via Svenska djurhälsovården eller Växa, det är en begränsad mängd organisationer (SJV).

³⁴ Se även avsnitt 2.5.3

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 28 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

När det gäller samverkan mellan länen i frågor om krisberedskap har länsstyrelserna skapat tre olika länsgrupperingar (se även avsnitt 2.5.3).

Försvarsmakten har som tidigare nämnts delat in Sverige i fyra militärregioner (Nord, Mitt, Väst och Syd) med staber för respektive region placerade Boden, Kungsängen, Skövde och Revinge. Länsstyrelsernas samverkan med Försvarsmakten sker nu i första hand med respektive militärregion. De tre länsgrupperingarna nämns som motpart till MR.

Länsstyrelsen i Jönköping konstaterar:

Länsstyrelsen förr hade gott stöd i sin planering genom den högre regionala nivån (CB), de kunde ju samordna olika frågor, plus var ett filter till de nationella myndigheterna och kunde konkretisera deras ibland flummiga tankar, vägleda, ge råd och tips. Nu är Sydlänssamverkan ett bra forum för diskussioner med MR på högre regional nivå (Lst Jönköping).

Försvarsmaktens indelning skiljer sig dock delvis från länsstyrelsernas högre regionala indelning. Flertalet län i Sydlänssamverkan ingår i MR Syd, men Västra Götalands och Hallands län hör till MR Väst. Samtidigt ingår Östergötlands län i MR Syd, men ingår i länsstyrelsernas samarbete i ÖSAM. Detsamma gäller andra myndigheters regionala indelning. Polismyndigheten t.ex. kommer från och med 1 januari 2015 vara indelad i sju polisregioner: Nord, Mitt, Bergslagen, Stockholm, Öst, Väst och Syd (motsvarar polisens sju tidigare samverkansområden.) Det finns fler exempel på centrala aktörer och regionala fora inom krisberedskap och civilt försvar där den geografiska indelningen skiljer sig åt.

Länsstyrelserna tar i intervju- och enkätsvaren även upp samverkan med kommuner och andra aktörer inom länet och man beskriver olika former av överenskommelser. Ett exempel är länsstyrelsen Kalmar som skrivit avtal med länets aktörer om att kunna låna olika experter (OmRådet), ett annat exempel är länsstyrelsen i Jönköping som sedan tio år tillbaka har F-samverkan, en etablerad samverkan om krishantering inom länet.

Även internationellt finns en rad samarbeten inom krisberedskap, sektorsanknutna samarbeten och överenskommelser inom bl.a. EU, Nato/PFP och inom Norden. Elberedskapsnätverket NordBER³⁵ har enligt SvK gjort en del krisberedskapsplanering på nordisk basis. Och även om det enligt SvK är svårt att låsa något mellan länderna i och med att det är respektive lands lagrum som styr finns kontaktpersoner och tillgång till information om vilka resurser respektive land har på stamnätetsnivå. En fråga är dock i vilken mån dessa samarbeten lämpar sig för diskussioner kring höjd beredskap.

3.6 Finansiering av arbetet med civilt försvar

Myndigheterna tar upp behovet av finansiering av en uppbyggnad av det civila försvaret som angeläget. Ekonomiska resurser behöver tillskjutas för att man ska klara arbete på ett tillfredsställande sätt. Det gäller utbildning, säkring av resurser samt personal som har till uppgift att arbeta med frågorna. Ett exempel är länsstyrelsen i Gävleborg, som bedömer att arbetet kommer att bli allt mer krävande efter hand som planeringen går framåt och man anser därför att en heltidstjänst från 2015 bör vara en start men att det på sikt handlar om fler

³⁵ I det nordiska elberedskapsnätverket NordBER (Norge, Sverige, Finland, Danmark, Island) ingår de nordiska systemansvariga samt respektive lands myndighet som ansvarar för elförsörjningen. Inom ramarna för NordBER genomförs risk- och -sårbarhetsanalyser på nordisk nivå, vilka ligger till grund för beredskapsplaner för samordning av till exempel resurser samt utbildning och övning.

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 29 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

heltidstjänster. Om inga nya resurser tillförs eller prioriteringar görs kommer det enligt intervju- och enkätsvaren vara svårt att utveckla ett civilt försvar. Ett exempel på ett sådant svar ges av Jordbruksverket som efterfrågar ökade resurser:

Ska vi börja planera för fler typer än vad vi gör idag, det mäktar vi inte med. Speciellt om det ska vara en planering, inte bara för vår egen skull utan sträcka sig ut i näringen och vi ska titta på t.ex. beroendet av transporter, då krävs det ganska mycket folk och arbetstid. Ett civilt försvar är inte gratis (SJV).

Som en del i finansieringen nämns i flera enkät- och intervjusvar MSB:s 2:4-anslag som ett ekonomiskt stöd till uppbyggnaden av civilt försvar. Inom MR Väst pågår t.ex. ett kunskapsuppbyggande arbete inom ett 2:4-projekt som drivits sedan januari 2013.

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 30 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

4 Krigsorganisering – en undersökning av nuläget

I undersökningen fick bevakningsansvariga myndigheter och länsstyrelser svara på frågor om fredstida beredskapslägen, om myndighetens roll vid höjd beredskap samt om planering och förberedelser inför övergången till höjd beredskap och krig.

Svaren visar att även om området varit lågt prioriterat under ett decennium har arbetet med fredstida krisberedskap gjort att myndigheterna utvecklat former och förmåga att hantera allvarliga händelser och kriser. Myndigheterna hänvisar också i enkäten till planering och förberedelser inför fredstida händelser liksom till risk- och sårbarhetsanalyser. Vid organisering i samband med allvarliga händelser har myndigheterna fredstida beredskapslägen eller andra former för organisering som skalar upp organisationen vid behov.

Undersökningen visar att myndigheterna generellt sett är medvetna om sin roll vid höjd beredskap enligt författningarna och man hänvisar till krisberedskapsförordningen, instruktioner och annan reglering. Dock efterfrågas inriktning och tydlighet, dvs. vad myndigheten de facto ska göra, vad man ska prioritera och hur det hela ska gå till.

4.1 Organisering med fredstida kriser som grund

Myndigheterna är väl medvetna om sina roller vid fredstida kriser och pekar bl.a. på ansvar enligt gällande författningar. När det gäller organisering vid kriser finns olika former. Vissa, t.ex. Svenska kraftnät har en steglös och skalbar organisation medan andra som t.ex. PTS och Pensionsmyndigheten, har fastställda beredskapslägen. Detsamma gäller länsstyrelserna, som också har lite olika former för organisering vid kriser. Generellt gäller att man har en tjänsteman i beredskap (TiB) eller ett vakthavande befäl som kontaktpunkt vid händelser. När det gäller kritiska resurser hänvisar myndigheterna till genomgångarna i risk- och sårbarhetsanalyserna (RSA) och övrig dokumentation inom området.

Vid höjd beredskap skulle det idag vara den fredstida organiseringen vid kriser som kommer att utgöra basen för verksamheten. Denna kan skilja sig åt mellan myndigheterna och här ges fyra exempel på myndigheter med olika former för organisering vid kriser:

1. Enligt RPS/RKP äger den som utses vid en särskild händelse hela myndighetens samlade resurser att användas i särskild ordning och man upprättar en stab, normalt i en polismyndighet men även på nationell nivå om flera myndigheter omfattas eller om händelsen har riksintresse.³⁶
2. Enligt Socialstyrelsen har myndigheten förmåga att omedelbart kunna upprätta en ledningsfunktion för att kunna samverka med verksamheter inom hälso- och sjukvården, smittskyddet och socialtjänsten samt andra myndigheter. Ett roterande beredskapsschema är beslutat och i bruk. Inställelsetid och ett antal olika ingående funktioner för krisledningsorganisationen (ledningsfunktion) är reglerat och beslutat.
3. Länsstyrelsen i Uppsala har en Krisberedskapsorganisation (KBO) som är organiserad i en stabsstruktur liknande den som finns hos Försvarmakten och Polisen. KBO:n bygger på arbete i tre skift och omfattar ca 150 medarbetare. Organisationen är ”skalbar” och kan anpassas efter rådande läge.

³⁶ Med ”flera myndigheter” avses här polisens organisation fram till 31 dec 2014 med 21 st länspolismyndigheter.

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 31 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

4. För en krisorganisering med fastställda beredskapslägen kan Pensionsmyndigheten utgöra ett exempel. Myndigheten har tre beredskapslägen:

Normalläge Normal ledningsstruktur	Förhöjt beredskapsläge Normal ledningsstruktur Eskaleringsgrupp i funktion	Krisläge Krisledningsgrupp leder arbetet Operativa grupper i funktion
Normalläge Verksamheten leds med de vanliga ledningsstrukturerna	Förhöjt beredskaps läge Verksamheten leds med de vanliga ledningsstrukturerna. Eskaleringsgrupp i funktion för att bevaka händelseutvecklingen och vidta erforderliga åtgärder. Medlemmar i den centrala krisledningsgruppen ska vara anträffbara dygnet runt ifall lägesutvecklingen föranleder ett krisläge.	Krisläge En särskild central krisledning leder krishanteringen för att skapa långsiktig krisledningsförmåga och kontinuitet. Operativa krisledningsgrupper är i funktion som stöd och verkställande resurs till krisledningsgruppen. Lokala krisledare behjälpliga beroende på krisens karaktär.

Figur 1 Pensionsmyndighetens beredskapslägen (enligt myndighetens enkätsvar)

4.2 Övergång till höjd beredskap/gråzonsproblematik

En övergång från fredstid till höjd beredskap innebär olika saker för olika myndigheter och myndigheterna behöver även här inriktning och styrning. De flesta myndigheter uppger att de hanterar en gråzonsproblematik inom ordinarie krisorganisation och att ansvarsprincipen gäller. Transportstyrelsen beskriver t.ex. att myndighetens krisorganisation aktiveras på olika nivåer och att man tillsammans med Försvarmakten ser över resurser för att bemanna flygtrafiktjänstens myndighetsuppgifter.

Kustbevakningen skiljer sig från övriga myndigheter genom att vid höjd beredskap gå in i en författningsreglerad samverkan med Försvarmakten enligt förordning (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarmakten (1 §)³⁷ samt ÖBs föreskrifter (FFS 1993:11) utöver att genomföra sina ordinarie uppgifter. Det finns enligt KBV vissa problem:

Ett tillkommande problem är att en KBV-tjänsteman till sin ordinarie uniform ska bära ett särskilt militärt tjänstetecken. Kustbevakningens fartyg ska då också föra örlogsflagga och dess flygplan och fordon ha särskild märkning. Detta ökar risk och fara för personalen, som inte är militärt beväpnad eller utbildad eller utrustad för väpnad strid. Åtgärder som behöver vidtas är höjd beredskapsplanläggning, utbildning av personal, mobiliseringsåtgärder (förflyttning av materiel/personal), uppgiftsplanering samt samverkansplanering med Försvarmakten (KBV).

Länsstyrelsen i Jönköping pekar på behovet av prioriteringar, att vissa delar av länsstyrelsens verksamhet kommer att nedprioriteras eller helt utgå ur verksamheten för att personal till krisorganisationen ska kunna frigöras. Man påpekar också att höjd beredskap kan anbefallas

³⁷ ”Under krig skall personal och materiel ur Kustbevakningen inom Försvarmakten användas för övervakning, transporter och andra uppgifter enligt närmare överenskommelse mellan Försvarmakten och Kustbevakningen. Regeringen får föreskriva att detsamma skall gälla även annars under höjd beredskap.”

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 32 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

utgående från en mängd varierande scenarier och orsaker som påverkar myndighetens verksamhet, liksom regeringens beslut om vilka lagar som ska träda i kraft vid tillfället.

Vissa myndigheter har till uppgift att genomföra utbetalningar, något som i händelse av avbrott kan få stora konsekvenser för olika grupper av människor. Ett exempel är Pensionsmyndigheten, som lyfter fram vikten av att kunna säkerställa den samhällsviktiga verksamheten, dvs. utbetalningarna. Vid en övergång till höjd beredskap skulle myndigheten göra kontroll av personalläget med avseende på eventuella krigsplaceringar samt omplaceringar med anledning av utfallet. Det krävs även en uppföljning/kontroll av status på olika drifts- och leveransavtal och fortsatt leveransförmåga med anledning av den höjda beredskapen. Jordbruksverket å sin sida tvingas prioritera:

Det gjordes en utredning för ett par år sedan om vad som är samhällsviktig verksamhet hos SJV och det finns områden som ska fungera, oavsett. Det är krisorganisationen, smittskyddet, växtskyddet. Då används personalen till de tre aktiviteterna. Men då kan det uppstå störningar i utbetalning av EU-stöd, att stödet till bönderna inte kommer att fungera och blir det långdraget, vi har sagt att den prioriteringen är giltig i tre veckor. Och sen därefter så kommer det få följdverkningar, jag tror att det är 14 miljarder som passerar SJV i stöd till olika företag (SJV).

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 33 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

5 Former för resursförstärkning – en nulägesbeskrivning

I enkäter och intervjuer har myndigheterna svarat på frågor kring resursförstärkning, vilka former som finns, vilka behoven är i fredstid samt vilka ytterligare resurser som behövs för att klara verksamheten under höjd beredskap. Svaren visar att det råder stor osäkerhet kring hur höjd beredskap påverkar tillgången till resursförstärkning och vilka former inom den fredstida krisberedskapen som t.ex. avtal, samverkansgrupper, nätverk etc. som även kan omfatta höjd beredskap.

5.1 Kritiska resurser i den fredstida krisberedskapen

Myndigheterna har inom ramen för sitt sektoransvar respektive geografiska områdesansvar ansvar för krisberedskapen inom sitt område. På frågan om vilka resurser som är kritiska för myndigheterna hänvisar man i enkätsvaren till de risk- och sårbarhetsanalyser som genomförs inom den fredstida krisberedskapen. I dessa analyseras kritiska resurser, beroenden och brister.

Generellt är verksamheterna beroende av

- Elförsörjning (inklusive tillgång till reservkraft och bränsle till reservelaggregat)
- IT- och telekommunikationer
- Fungerande transportinfrastruktur
- Tillgång till transportkapacitet
- Nyckelpersonal
- Lokaler inklusive alternativa ledningsplatser
- Förnödenhetsförsörjning

Myndigheterna har tagit upp svårigheten att idag snabbt kunna få tag i kritiska resurser om behovet skulle uppstå, med dagens nedbantade organisationer och begränsade lagerhållning. Ett exempel på detta ges av SvK som pekar på att en avreglerad marknad medför att företagen ser till att man har så lite kostnader som möjligt, vilket har gjort att det nästan inte finns något liggande, utan att man är beroende av att kunna avropa det man behöver via upphandling. Det kan enligt SvK bli svårt att få det att fungera när det inte finns strategiska resurser och materiel i Sverige:

Vi köper t.ex. transformatorer ifrån Tjeckien och det tar oerhört lång tid att skaffa fram vår utrustning i anläggningar, varje anläggning är skraddarsydd. Det finns ingen som har en transformator som ligger på en hylla utan den ska tillverkas och det tar 3-6 månader. Tittar man på lite lättare materiel finns heller inte grossister som ligger på stora lager. Beroende på omvärldsläget kommer det dessutom att bli konkurrens – slår man ut transformatorer här gör man det säkert någon annanstans också. Att gå ut på en marknad och försöka avropa strategisk materiel, det kommer att bli tungt. Man är beroende av en lång förvarningstid och en planering över vad vi ska göra annars, vilka anläggningar vi ska stänga (SvK).

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 34 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

5.2 Behov av resursförstärkning vid höjd beredskap

Myndigheterna uppger överlag att de analyser som hittills genomförts av kritiska resurser gjorts inom ramen för fredstida krisberedskap, men att det finns behov av att planera även för höjd beredskap. Ett exempel ges av länsstyrelsen i Halland, där man pekar på att om regeringen ger styrsignaler om att påbörja planering inför höjd beredskap kommer det ta många år innan en förmåga uppnås. Man nämner inventering, analys, beredningar och genomförandeplaner som måste genomföras och upprättas för att uppnå en robusthet inom de samhällsviktiga verksamheterna som även ska kunna motstå en situation med höjd beredskap och de hot som verksamheten då kan komma att utsättas för.

Riksgälden har gjort en intern kartläggning över de processer som är klassade som kritiska, men lyfter fram att deras uppgifter i samband med höjd beredskap är oklara och att myndighetens roll i systemet behöver tydliggöras samt att en prioritering mellan de interna huvudprocesserna kommer att behövas. Riksgälden tar även upp behov av ett tydliggörande gällande vilket skydd och resursförstärkning myndigheten kan räkna med och påpekar att det krävs ett omfattande planeringsarbete i samråd med expertmyndigheter om man ska fungera i krig.

Enligt SvK är det svårt att göra bedömningar av resursbehov utan planeringsförutsättningar för vad som kan slås ut vid ett angrepp. Man behöver en hotbild att planera utifrån och finansiering:

Vi får lägga ut en karta och titta på vilka områden som kan tänkas vara mål och sedan ”om angriparen slår ut 20 anläggningar, hur ska vi lösa det?” Sen kanske det kostar två miljarder att lägga upp materiellager hos oss för att möta den första hotbilden. Är staten beredd att ta det? (SvK).

Länsstyrelsen i Uppsala lyfter fram beroendet av andra aktörer och påpekar att det kan finnas en alltför stor tilltro till robustheten i systemet. Systemet idag bygger på att ingen har tillräckligt med resurser för att själva klara av en svår påfrestning och att aktörerna därför måste samarbeta.

5.2.1 Säkring av resurser

Det finns inom ramen för krisberedskapen avtal och överenskommelser kring resursförstärkning – mellan myndigheter, med frivilligorganisationer och med privata aktörer.

De sektorsvisa samverkansgrupperna och nätverken som är utvecklade för stöd inom krisberedskapen liksom de regionala överenskommelserna inom länen och mellan länsstyrelser kan behöva utvecklas till att omfatta även höjd beredskap. Enligt länsstyrelsen i Jönköping finns ingen skillnad vad gäller de resurser som finns inom länet, med undantag av Hemvärnet som vid höjd beredskap går in i Försvarsmakten:

Överenskommelser med myndigheterna i länet gäller även vid höjd beredskap, men vi måste se över avtalen med frivilligorganisationerna. Exempelvis behöver vi en motortransportenhet och även resurser från Frivilliga Flygkåren (FFK). Vi behöver se över avtal med Frivilliga Automobilkårens Riksförbund (FAK) så att deras medlemmar inte också skrivit avtal med Hemvärnet, Svenska Kraftnät eller andra aktörer med samma resurser, deras medlemmar får inte ha flera avtal (Lst Jönköping).

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 35 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

Enligt PTS kan särskilda beredskapsavtal vara en väg att säkra resurser som logistik (mat, sängplats, transporter etc. för reparatörer), men även PTS pekar på risken att flera myndigheter sluter avtal om samma resurser och att det finns en osäkerhet i hur tillgången till resurser då skulle prioriteras och vem som skulle göra prioriteringarna. Enligt PTS försöker man när det gäller egna resurser avtalsvägen att se till att det finns manöverutrymme vid höjd beredskap. Ett exempel är PTS mobila reservaggregat som nyttjas av operatörerna och där man avtalat att PTS under höjd beredskap förfogar över materielen. Detta skiljer sig från fredstida kriser där operatörerna får en förfrågan om de kan bistå med aggregat de inte själva behöver. Enligt PTS blir myndigheten allt bättre på att säkra egna åtgärder så att de ger bättre effekt och möjlighet att prioritera och styra sektorn, framför allt när det gäller materiel.

Ett annat område som lyfts fram är att det stöd från Försvarmakten som myndigheterna kan åberopa vid fredstida kriser inte kommer att finnas tillgängligt vid höjd beredskap. Det finns en viss osäkerhet om vilka konsekvenser detta får för de enskilda myndigheterna.

5.2.2 Frivilligorganisationer

Det skiljer sig åt mellan myndigheterna när det gäller avtal med frivilligorganisationerna. SSM har t.ex. för sin fredstida krisberedskapsverksamhet kontrakterat resurser från vissa frivilliga försvarsorganisationer som Svenska Lottakåren, Sveriges Bilkåristers Riksförbund och Svenska Blå Stjärnan, huvudsakligen för stöd inom den nationella provtagningsorganisationen för betesgräs i händelse av radioaktivt nedfall, men även för visst stabstöd. Dessa resurser torde enligt SSM även kunna avropas vid höjd beredskap. Ett annat exempel är PTS som i fredstid bl.a. har avtal med Lottakåren om stabstöd men påpekar att man skulle kunna utöka området med frivilligresurser till att gälla allt ifrån att distribuera drivmedel och reservaggregat till skydd och bevakning.

Ett tredje exempel är SvK som i hög grad använder frivilligorganisationer i sin verksamhet och beskriver hur systemet fungerar:

Vi använder väldigt mycket frivilligorganisationer. Vi har utbildat bandvagnsförare som är tänkta att köra våra bandvagnar sedan har vi utleasade bandvagnar hos företagen och där är det tänkt att man ska kunna köra de bandvagnarna. Vi utbildar reservkraftsoperatörer, bandtraktorförare och personal från Frivilliga radioorganisationen (FRO). Sen utbildar Frivilliga flygkåren piloter som ska kunna flyga kraftledningsinspektion och även kunna leda fram reparationsresurser osv. Vi har överenskommelser med varje kår att de ska utbilda ett visst antal. Sedan sluter kåren avtal med individen om att de ska utbilda sig för vår del. Sedan har vi lagt en utbildningsstege på hur de ska vara utbildade och vad utbildningarna ska innehålla, det är t.ex. viktigt att man kan elsäkerhet. Vi kommer sedan överens med kåren om hur mycket utbildning vi behöver för de kommande åren, sen lägger de in hemställan till MSB som sen ger pengar till det. Sedan har vi och MSB en dialog om kravställningen, att vi vill ha de här resurserna (SvK).

Länsstyrelserna använder frivilligorganisationer i olika grad, vissa har avtal medan det hos andra är under utveckling. Ett exempel är länsstyrelsen i Kalmar som inte själva skriver avtal med frivilligorganisationer utan hänvisar till den kommunala nivån eftersom det är där resurserna ska användas.

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 36 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

5.2.3 Drift och försörjning av alternativa ledningsplatser

Flera myndigheter tar upp behovet av skyddade ledningsplatser och deras drift och försörjning. Jordbruksverket t.ex. pekar på sin beslutande och operativa roll i krishanteringen när det gäller foder, djursjukdomar och växtskadegörare och myndigheten har en nationell ledningscentral som ska fungera vid kriser:

Vi har reservkraft, sedan beror det på om någon fyller på diesel i aggregaten, men de finns i alla fall. Vi har två system som är högt klassade och som alltid ska fungera och de är knutna till olika servrar, så om en kraschar ska den andra fungera (SJV).

Flera länsstyrelser tar upp frågan om drift och bemanning samt försörjning av drivmedel och förnödenheter till de ledningsplatser som ägs och drivs av MSB. Länsstyrelsen i Gävleborg tar upp behov av att teckna avtal för försörjning av drivmedel till reservkraft. Man tar även upp behovet av en översyn över hur logistiken (förplägnad, logi, transporter osv-) ska kunna hanteras för att säkra en långvarig stabshantering på myndigheten. Enligt länsstyrelsen i Gävleborg behövs det ekonomiska resurser för att till exempel anskaffa skyddsutrustning och materiel. Ett annat exempel är länsstyrelsen i Kalmar som tar upp osäkerhet kring drift och bemanning av ledningscentralen:

Vi har ju en skyddad ledningsplats som har en viss tålighet. Men vi har ingen egen personal som kan starta upp den, MSB anlitar driftsföretag men de är ju inte krigsplacerade här och kommer vi till krig eller kärnhändelse är det osäkert hur vi ska kunna driva den som skyddad ledningsplats. (Lst Kalmar).

5.2.4 Skydd och säkerhet

Skydd och säkerhet är områden som kräver personal och resurser. I enkät- och intervju svaren är skyddsobjekt och bevakning en fråga som lyfts fram av flera. Inom sektorn elektroniska kommunikationer är, enligt PTS, de objekt som har avgörande betydelse för nationell, regional eller lokal kommunikation klassade som skyddsobjekt. PTS påpekar att dessa utgör ett försvinnande litet antal av det totala antalet objekt inom sektorn. PTS har en rutin där man talar med operatörerna om vilka objekt som bör vara skyddsobjekt. Dessa skickar sedan in en hemställan om ett förordnande till länsstyrelsen samtidigt som PTS skickar in en skrivelse om att de tillstyrker hemställan.

SvK betonar behovet av stöd från Försvarmakten då man inte har bevakning på sina anläggningar. SvK påpekar att man har hundratals anläggningar och att det man behöver bevakningsresurser. Tidigare fanns driftvärn att stötta med men de är avvecklade.³⁸

Om fiendens strategi är att skicka någon form av specialförband för att släcka viktiga punkter, då måste vi ha bevakning som kan förhindra det. Klipper de av en ledning kan vi reparera snabbt, men slår de ut en transformator så tar det lång tid att få igång den (SvK).

PTS lyfter fram reservsamband till Försvarmakten och man jobbar med att ansluta till försvarets telenät. Man nämner även behov av mer reservsamband för att ansluta till olika delar av Sverige. PTS tar särskilt upp vikten av det logiska skyddet, dvs. skydd av IT-system:

³⁸ Driftvärn var en del av hemvärnet som organiserades vid statlig myndighet eller vid företag och som hade till uppgift att skydda anläggningar i anslutning till arbetsplatsen (NE). Driftvärnet avvecklades i mitten av 2000-talet.

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 37 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

Det fysiska skyddet är den enkla biten, men det finns ju det logiska skyddet och där ska man inte tro att det fungerar, vare sig hos Försvarmakten eller privata aktörer, att man tar in några tekniker och ingenjörer som hjälper operatörerna med det logiska skyddet. Det är operatörerna som vet bäst hur systemet fungerar och som kan tillgripa åtgärder. Och hur man hanterar den skyddshöjningen, den är intressant. Och det handlar ju om att du ska ha gjort arbetet innan. Och hur mycket höjd ska man ta för det? (PTS).

Länsstyrelsen i Kalmar påpekar att man tappat planeringen när det gäller skydd av personal, vilka som ska hämtas och vilka som ska erhålla skydd och vad man ska göra med deras familjer.

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 38 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

6 Slutsatser och diskussion

Syftet med föreliggande studier har varit att stärka kunskapen kring myndigheternas arbete med civilt försvar utifrån myndigheternas egna förutsättningar, deras syn på utvecklingen av civilt försvar, behov av stöd i utvecklingsarbetet samt att ge en bild av nuläget hos bevakningsansvariga myndigheter och länsstyrelser. Som grund för båda uppdragen har vi med hjälp av enkäter och intervjuer undersökt och beskrivit nuläget i fråga om krigsorganisering och resursförstärkning.

I detta avslutande kapitel går vi igenom ett antal områden som uppmärksammats i undersökningen om krigsorganisering och resursförstärkning. I kapitlet ingår också en summering av de viktigaste slutsatserna som specifikt rör frågorna om krigsorganisering respektive resursförstärkning. Våra slutsatser och iakttagelser är baserade på det material som undersökningen genererade.

6.1 Inriktning, styrning och stöd

MSB har redan tidigare till regeringen redovisat behovet av tydliga styrsignaler till berörda myndigheter att påbörja planeringen för höjd beredskap och att signalerna i dag inte uppfattas som tillräckligt tydliga för att inleda konkret verksamhet.³⁹ Vår undersökning bekräftar och förstärker denna bild.

Även om uppgiften att planera för höjd beredskap aldrig tagits bort från de bevakningsansvariga myndigheterna så har det under åtminstone tio års tid varit ett starkt fokus på utveckling av krisberedskapen. Det har heller inte funnits någon aktiv styrning eller uppföljning av uppgifterna inom civilt försvar även om regeringen har lyft upp frågan i propositioner till riksdagen, bl.a. i budgetpropositionen inför år 2013:

”Statliga myndigheter, i synnerhet de med särskilt ansvar enligt 11§ och 18§ förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, ska utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter såväl vid fredstida krissituationer som vid höjd beredskap. Regeringen vill betona vikten av att planering för detta genomförs och att det finns en helhetssyn som omfattar hela hotskalan.”⁴⁰

Vi har i vår undersökning inte sett några exempel på någon styrning direkt riktad till de enskilda myndigheterna. Undantagen är Försvarsmakten och MSB som båda har fått uppgifter framförallt inom försvarsplaneringen, men även särskilda uppdrag om civilt försvar. Undersökningen visar att det finns en stor efterfrågan på en inriktning för arbetet med civilt försvar och att denna inriktning behöver bygga på en gemensam grund. Detta så att arbetet inom olika sektorer och i olika geografiska indelningar kan bedrivas någorlunda likformigt.

Ett viktigt ingångsvärde för att kunna genomföra en konkret planering är att krav på olika verksamheter vid höjd beredskap kan förtydligas, detta för vart och ett av de tre målen för civilt försvar. Som en grund för detta kan det också behövas en genomlysning av vem som har ansvar för olika frågor under höjd beredskap i den mån detta inte är tydligt utklarat idag.

En effekt av den låga uppmärksamheten på civilt försvar under det senaste decenniet är att resurser som tidigare användes för frågor om civilt försvar hos de bevakningsansvariga

³⁹ MSB, Rapportering av uppdrag avseende planering inför höjd beredskap (civilt försvar), dnr 2013-2330, 2014-05-27, s 5.

⁴⁰ BP 2013, prop 2012/13:1, UO 6, sid 77.

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 39 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

myndigheterna successivt omfördelats till arbete med andra frågor. Även om det inte varit frågan om någon indragning av specifika medel från regeringens sida finns det idag ett behov av tydliga signaler till berörda aktörer om vilka prioriteringar som bör göras inom området.

MSB har en viktig roll i frågan genom att stödja övriga myndigheter och aktörer i deras arbete med civilt försvar, men inriktning och prioritering av uppgiften bör göras av regeringen via den ordinarie styrningen av myndigheterna. Detta är grunden för att resurser ska fördelas till frågor om civilt försvar inom den nuvarande principen för finansiering, dvs. att åtgärder som aktörer vidtar inom sitt eget ansvarsområde (utifrån kraven i enlighet med krisberedskapsförordningen) också finansieras inom ramen för den aktörens ordinarie verksamhet.

Efter den utveckling och uppbyggnad av krisberedskapssystemet som ägt rum de senaste tio åren kan det nu behövas särskilda satsningar inom området civilt försvar. För utvecklingsåtgärder inom civilt försvar som är sektorsövergripande kan en prioritering av 2:4-medel mot detta område påskynda arbetet med civilt försvar. Oavsett ambition så bör man göra medvetna val mellan nivån på de resurser som satsas i förhållande till hur snabbt förmågan inom området civilt försvar förväntas utvecklas.

6.2 Förberedelser inför höjd beredskap

Även om frågan om civilt försvar inte uppmärksammats under en längre tid börjar inte utvecklingen av själva förmågan att hantera krigsfara och krig från noll. I utvecklingen av krisberedskapen har det vidtagits ett antal åtgärder som kommer att kunna utnyttjas även utanför den fredstida krisberedskapen. Inrättandet av systemet med tjänsteman i beredskap (TIB) och kraven på att kunna upprätta en ledningsfunktion är exempel som särskilt i inledningen av en allvarlig händelseutveckling torde ha en stor betydelse för myndigheternas agerande. Utbyggnaden och införandet av det gemensamma radiokommunikationssystemet Rakel är ett annat sådant exempel. Kravet på att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser har lett till att bl.a. frågor om kritiska resurser och beroenden regelbundet analyseras.

En mycket tydlig slutsats av undersökningen är att det finns en stark efterfrågan på ett planeringsunderlag att utgå ifrån i arbetet med civilt försvar, såväl inom den egna organisationen som för sektorsvis eller regionalt arbete om frågorna. I detta underlag bör det dels ingå vägledning för hur arbetet kan bedrivas, dels scenarier som anger vilken typ av situationer aktörerna ska planera mot. Värdet av att utgå från en gemensam uppsättning scenarier betonas upprepade gånger i undersökningen. Det skulle ge en gemensam grund för alla aktörer i samhället, även om underlaget kan behöva konkretiseras ytterligare för att nyttjas inom en sektor eller för en viss aktör.

Regeringen har sedan några år fattat beslut om underlag för Försvarsmakten att använda som grund för sin försvarsplanering. Endast Försvarsmakten har tillgång till detta underlag idag. Det behövs ett motsvarande underlag för övriga aktörers planering och det bör vara regeringen som fattar beslut om ett sådant underlag. För uppgiften att bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp finns därmed redan ett underlag att utgå ifrån, men då endast indirekt genom att Försvarsmakten utifrån underlaget kan uttrycka sina behov av stöd. Det är tydligt i undersökningen att aktörerna vill ha en bättre bild av vilket stöd som Försvarsmakten kommer att efterfråga. På regional nivå ser länsstyrelserna att samverka med MR-staberna är det naturliga valet. För myndigheter med sektorsansvar är det inte lika tydligt hur samverkan med Försvarsmakten bör gå till.

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 40 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

För såväl uppgiften att bidra till Försvarsmaktens förmåga som de övriga uppgifterna inom det civila försvaret, att värna civilbefolkningen och att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna, behöver övriga aktörer ett underlag som de själva kan arbeta med för att kunna planera och förbereda sin egen roll under höjd beredskap. För uppgiften att bidra till Försvarsmaktens förmåga är planering i samverkan med Försvarsmakten en nödvändighet, men undersökningen visar att samverkan med Försvarsmakten förutses även i andra delar av det civila försvaret.

Enligt undersökningen ser aktörerna framför sig att arbetet med civilt försvar kräver samverkan såväl sektorsvis som i olika regionala dimensioner, i frågor om bl.a. behovsanalyser, inventering av uppgifter och förtydligande av ansvar. Utbildning och övning som rör höjd beredskap är ett annat område där undersökningen visar på ett stort intresse, i allt från att utbilda egen personal, t.ex. i fråga om stabsarbete och hantering av sekretess, till att delta i större övningar med andra aktörer. Ett antal av de behov som uttrycks borde vara lämpliga att arbeta med gemensamt i form av spel och övningar.

Hantering av försvarssekretess är ett annat område som lyfts fram upprepade gånger. För att kunna delta i gemensam planering och själv genomföra ett konkret planeringsarbete behöver det finnas såväl tekniska förutsättningar för utbyte av sekretessbelagd information som ökade kunskaper om hantering av sådan information, inom och mellan berörda aktörer. Undersökningen pekar på att behoven inom detta område är stora.

Fysiskt skydd och säkerhet är ett annat område som uppmärksammas, bl.a. i fråga av ledningsplatser för den egna verksamheten, men också för viktiga objekt inom olika samhällsfunktioner. Frågor som togs upp var t.ex. uppstart och test av ledningscentraler med skyddad drift, krav på säkerhets- och skyddsnivåer för viktiga objekt runt om i samhället samt rutiner och beslutsfattande om skyddsobjekt.

6.3 Säkring av resurser

De bevakningsansvariga myndigheterna ska enligt krisberedskapsförordningen vid höjd beredskap i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret medan den fredstida verksamheten om möjligt ska upprätthållas i normal omfattning. Länsstyrelsen ska i sin tur, som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet, verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. Detta omfattar att verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas. Det är i dagsläget oklart vad detta innebär för myndigheternas verksamheter. När det gäller resursförstärkning inom ramen för höjd beredskap och krig finns ett stort behov av att den förmåga som myndigheterna förväntas ha specificeras utifrån olika scenarier. Att enbart bygga på en generell förmåga som ska vara tillräcklig för att hantera alla olika sorters kriser är sannolikt inte tillräckligt.

De målområden som angetts i MSB:s strategi för förstärkningsresurser (att använda och dela på befintliga resurser mer effektivt inom samtliga nivåer före, under och efter en kris samt att säkerställa tillgången till kritiska produkter och tjänster) bör kunna ligga till grund även för resonemang kring resursförstärkning i samband med höjd beredskap, dock kan nedbrytningen av målområdena behöva ha ett annat fokus.

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 41 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

Behoven av resursförstärkning vid krig och krigsfara kan delas in i det som är förutsägbart redan i fredstid, dvs. det aktörerna på förhand vet att de kommer att behöva och det som behöver analyseras utifrån ett sammanhang, dvs. någon form av krigsscenario.

I undersökningen betonas i första hand grundläggande behov av att säkerställa resurser i form av personal, materiel och försörjning för att kunna upprätthålla den egna organisationens verksamhet. Det kan handla om att trygga tillgången på alternativa lokaler för att bedriva verksamheten och att se över avtal för att trygga tillförsel av förnödenheter, reservkraft och andra vitala resurser. Ingen tog upp att det gjorts några förberedelser för att vid höjd beredskap kunna säkra resurser med stöd av förfogandelagen (se avsnitt 2.6).

Möjligheten att krigsplacera personal vid den egna myndigheten är i princip helt outnyttjad. Vi menar att krisberedskapsförordningen borde förtydligas på denna punkt så att det framgår att beslut om krigsplacering (enligt 17 §) fattas av Totalförsvarets rekryteringsmyndighet efter framställningar från statliga myndigheter, på motsvarande sätt som i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Om det är lagstiftarens avsikt att även kommuner och landsting ska kunna krigsplacera (delar av) sin personal bör detta förtydligas, förslagsvis genom ett tillägg i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

6.4 Krigsorganisering och resursförstärkning

När det gäller det civila försvarets tre mål är de två första målen – att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och att värna civilbefolkningen – ett arbete som delvis görs inom ramen för fredstida krisberedskap och som sker både på myndighets- och sektorsnivå. När det gäller det tredje målet – att bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld – är arbetet i dagsläget i en uppstartsfas. Vid höjd beredskap träder andra författningar i kraft – fokus och prioriteringar ändras. Det finns idag en utbredd osäkerhet hos myndigheterna kring hur en omställning från normaltillstånd och kris till höjd beredskap och krig de facto ska genomföras.

Trots att länsstyrelsernas geografiska områdesansvar och de bevakningsansvariga myndigheternas sektorsansvar ställer olika krav så har svaren på frågor om krigsorganisering och resursförstärkning inte skiljt sig nämnvärt mellan de två olika grupperna.

I fråga om krigsorganisering så visar undersökningen att det som berörda aktörer i första hand hänvisar till är den utveckling av förmågan att hantera allvarliga händelser och kriser som pågått i ungefär ett decennium. Myndigheterna hänvisar bl.a. till planering och förberedelser inför fredstida händelser, risk- och sårbarhetsanalyser samt fredstida beredskapslägen för att hantera allvarliga händelser. Detta utgör idag grunden för deras förmåga att hantera situationer under höjd beredskap, men eftersom frågan om civilt försvar och scenarier med inslag av krig eller krigsfara varit lågt prioriterat under ett decennium återstår mycket arbete i planeringen mot höjd beredskap.

Undersökningen visar att myndigheterna generellt sett är medvetna om sin roll vid höjd beredskap utifrån hänvisningar till krisberedskapsförordningen, instruktioner och annan reglering. Det finns emellertid en stark efterfrågan på inriktning och tydlighet i arbetet, dels i fråga om uppgifter och prioriteringar, dels i fråga om hur arbetet är tänkt att bedrivas.

I fråga om resursförstärkning visar undersökningen att det råder en stor osäkerhet kring hur tillgången på olika förstärkningsresurser skulle påverkas av höjd beredskap. Det finns också

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 42 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

ett antal oklarheter i hur olika former av hantering av förstärkningsresurser i den fredstida krisberedskapen, i form av t.ex. avtal, samverkansgrupper, nätverk etc. skulle fungera under höjd beredskap.

6.5 Förslag på områden till grund för fortsatt arbete

Det finns några områden som särskilt bör lyftas fram när det gäller myndigheternas utveckling av ett modernt civilt försvar och som har stor vikt för genomförandet av det fortsatta arbetet.

- Tillämpning av de författningar som gäller vid höjd beredskap**
Myndigheterna i undersökningen är över lag medvetna om lagstiftningen vid höjd beredskap, men har i flera fall svårt att se hur lagarna ska kunna appliceras. De författningar som idag gäller behöver analyseras utifrån aktörernas ansvar, roller och verksamhet. Ett sådant arbete kan dels öka kunskapen om vilka möjligheter lagstiftningen ger myndigheterna, dels visa i vilka avseenden författningarna behöver förändras för att möta dagens samhälle.
- Tydliggörande av mandat, roller och ansvar vid krigsorganisering**
Roller och ansvar vid höjd beredskap samt de mandat bevakningsansvariga och geografiskt områdesansvariga myndigheter har behöver redas ut. Detta gäller även ansvars-, likhets- och närhetsprincipernas tyngd kontra eventuella behov av ett centraliserat beslutsfattande vid höjd beredskap.
- Finansieringsprinciper**
Resurser i form av personal och tid att utföra arbetet behövs för att utvecklingen av ett civilt försvar ska kunna genomföras. En trängd ekonomi gör att myndigheterna har svårt att se vad som ytterligare kan åstadkommas inom ram utan att annat måste nedprioriteras. Utan särskilda prioriteringar riskerar utvecklingen av det civila försvaret att gå mycket långsamt framåt. Den fredstida krisberedskapen har under det senaste decenniet stärkts betydligt och en möjlighet är att för en tid framåt prioritera det civila försvaret t.ex. gällande 2:4-anlaget, i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser samt vid utbildning och övning.
- Planeringsförutsättningar inklusive hotbildsscenarier och vägledning**
Vad myndigheterna ska planera för och hur arbetet ska prioriteras är i dagsläget oklart och det finns ingen idag tydlig gemensam process för genomförandet. En fråga som lyfts är vilka övergripande scenarier som ska ligga till grund och hur dessa ska konkretiseras mot den egna verksamheten. Det finns även en oro för att planeringen ska genomföras utan nationell inriktning och därmed se olika ut mellan sektorer, enskilda bevakningsansvariga myndigheter och länsstyrelser, något som kan försvåra samordning av verksamheterna. Samordning med Försvarmakten på olika nivåer krävs för att försvarsplaneringen ska fungera – särskilt när det gäller Försvarmaktens behov av stöd - och MSB spelar här en viktig roll för överenskommelser och samordning med Försvarmakten på central nivå som sedan kan brytas ner till den regionala nivån med MR-staber, länsstyrelser och övriga regionala aktörer.

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 43 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

- **Identifiering av behov av resursförstärkning vid höjd beredskap**

Myndigheterna har inom ramen för krisberedskapen utvecklat uthållighet och robusthet för fredstida händelser, i huvudsak stora olyckor och naturhändelser. I dagsläget finns dock lite planering gjord när det gäller antagonistiska hot som terrorism eller angrepp från främmande makt. Det finns därför ett stort behov av att myndigheterna identifierar vilka ytterligare krav som ställs på resursförstärkning vid höjd beredskap, hur resurserna kan säkras och i längden prioriteras utifrån höjd beredskap och krig.

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 44 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

Litteraturlista

Försvarsberedningen (2014), *Försvaret av Sverige. Starkare försvar för en osäker tid*. Ds 2014:20

Försvarsmakten (2011), *Militärstrategisk doktrin med doktrinära grunder (MSD 12)*, FM 09 833:60820, 2011-07-01.

Lindgren, Fredrik (2014), *Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar*, FOI Memo nr 5089

Lindgren, Fredrik (2014), *Inslag i modern krigföring – konsekvenser för civilt försvar*, FOI Memo nr 5090

MSB (2010), *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser*, MSBFS 2010:7

MSB (2013), *En strategi för civilt försvar*, dnr 2013-1013

MSB (2013), *Delrapportering av uppdrag avseende planering inför höjd beredskap (civilt försvar)*, dnr 2013-2330, 2013-09-24

MSB (2014), *Inriktning för anslag 2:4 Krisberedskap 2015*, dnr 2013-5854, 2014-04-01

MSB (2014), *Rapportering av uppdrag avseende planering inför höjd beredskap (civilt försvar)*, dnr 2013-2330, 2014-05-27

Prop. 2013/14:179 *Lag om beslut i särskilda regeringsärenden*

Prop 2013/14:144, *Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling*

Prop. 2004/05:5, *Vårt framtida försvar*

Strålsäkerhetsmyndigheten (2012), *Strålsäkerhetsmyndighetens risk- och sårbarhetsanalys med förmågebedömning för 2013*, SSM2012- 5351

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 45 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

Bilaga 1 Enkät om civilt försvar och höjd beredskap

Bakgrundsfrågor

Myndighet/företag

Enhet

Befattning

DEL 1 Krigsorganisering – övergång från fredstida förhållanden till höjd beredskap och krig

1. Hur vill ni kort beskriva er myndighets/företags roll vid höjd beredskap? Koppla gärna beskrivningen till det civila försvarets tre mål.
2. Hur ser er myndighets/företags beredskapslägen (som t.ex. att gå upp i stab) ut inom ramen för fredstida krisberedskap?
3. Finns/pågår planering inom er myndighet/företag inför en övergång från fredstid till höjd beredskap?
 - a. Om ja, ge gärna exempel
4. Vilka åtgärder kan komma att vidtas vid en övergång från fredstid till höjd beredskap? Ge gärna exempel
5. Egna synpunkter

DEL 2 Förstärkningsresurser

1. Vilka resurser eller beroenden är kritiska för er myndighet/företag?
2. Har er myndighet/företag tillgång till förstärkningsresurser som kan användas vid krig och krigsfara?
 - a. Om ja, ge gärna exempel
3. Har er myndighet/företag i dag avtal eller överenskommelser med aktörer rörande förstärkningsresurser som kan åberopas under höjd beredskap?
 - a. Om ja, ge gärna exempel
4. Vilka ytterligare resurser bedömer ni att er myndighet/företag behöver för att klara sin verksamhet under höjd beredskap?
5. Egna synpunkter

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 46 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

Bilaga 2 Deltagare vid intervjuer

Intervjuerna genomfördes under november 2014. Från FOI deltog Ann Ödlund och Fredrik Lindgren vid samtliga tillfällen.

Länsstyrelsen i Jönköpings län

Beredskapsenheten

Bernt Blank

Kurt Lindberg

Länsstyrelsen i Kalmar län

Krisberedskapsenheten

David Nordin

Jordbruksverket

Beredskapsenheten

Johanna Dahlström (bitr. enhetschef)

Haralampos Keremidis

Ingrid Lindberg

Catrin Molander (enhetschef)

Tomas Sandström

Post- och telestyrelsen

Nätsäkerhetsavdelningen, Enheten för robusthet och beredskap

Victoria Ekstedt

Ove Landberg (enhetschef)

Håkan Swedenborg

Svenska Kraftnät

Enheten för beredskap och säkerhet

Peter Helsing (stf. enhetschef)

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 47 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

Bilaga 3 Intervjuguide

Inledande frågor

- Kan du beskriva din roll och uppgift på myndigheten?
- Har du tidigare erfarenheter av civilt försvar?
- Hur har ni på myndigheten resonerat kring regeringens beslut att återta planering för höjd beredskap och civilt försvar? (utifrån de tre uppgifterna)

A. Krigsorganisering

1. Planering och förberedelser inför krigsorganisering

I arbetet med att *planera* för och *förbereda* krigsorganisering av er verksamhet (alt. ”omställning av er verksamhet till krigsförhållanden”)

- Vilka frågeställningar har dykt upp hittills?
- Vilka behov av information och underlag har ni identifierat så här långt?
- Vilken typ vilken typ av stöd och ingångsvärden från andra aktörer ser ni behov av? (”uppåt, åt sidan, neråt”, ”nationellt, regionalt, lokalt”, ”inom sektorn, sektorsövergripande”)

2. Verksamhet vid krigsorganisering

Kan ni beskriva vad krigsorganisering skulle kunna innebära för er myndighet?

- Ledningsstrukturer
- Vilka prioriteringar kommer att göras i er verksamhet?
- Krigsplacering
 - Har ni någon personal krigsplacerad vid myndigheten?
 - Om ja. Vilka kategorier av personal? Hur många?
(Storleksordning räcker, enstaka, tiotal, större delen av personalen)
 - Vet ni vilka i er personal som är krigsplacerade inom Försvarmakten? Eller har någon annan krigsplacering?
- Vilken typ av stöd från andra aktörer ser ni behov av?

3. Gråzonsproblematiken

- Tidiga förberedelser innan höjd beredskap är anbefalld
 - Vad skulle ett (utdraget) skymningsläge innebära för era åtgärder och förberedelser inför höjd beredskap?

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 48 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

B. Resursförstärkning

1. Fredstida behov

- Hur säkras resursförstärkning finns i fredstid?
- Är tillgången till dessa resurser reserverade för er myndigheter?
- Hur är denna tillgång på resurser tryggad? (avtal etc).
- Vilka ytterligare former för att säkra resurser ser ni behov av?

2. Myndighetens egna behov vid krig och krigsfara

- Förändrar krig och krigsfara möjligheterna att få tillgång till resursförstärkning?
- Är de resurser som finns att tillgå i fredstid även tillgängliga under höjd beredskap
- Finns förslag på lösningar?

3. Myndighetens stöd till Försvarmakten

- Vilket stöd kan Försvarmakten komma att behöva från er, t.ex. vid mobilisering
- Hur tror ni att ni kan uppfylla dessa?

4. Fora för diskussion och förberedelser för samordning av resurser

- Vilka fora finns i dagsläget för att diskutera och samordna frågor om resursbehov? (t.ex. prioriteringar)
- Gäller dessa även behov vid höjd beredskap?

FOI MEMO	Datum/Date 2014-12-15	Sida/Page 49 (49)
Titel/Title Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret		Memo nummer/number FOI Memo 5202

Bilaga 4 Författningar vid beredskapslarm

Vid beredskapslarm ska följande författningar, enligt § 27 i förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, omedelbart tillämpas i sin helhet:

- lagen (1939:299) om förbud i vissa fall mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m.m.,
- lagen (1940:176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg,
- lagen (1957:684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden,
- kungörelsen (1960:516) med tillämpningsföreskrifter till lagen (1940:176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg,
- lagen (1962:627) om vissa åtgärder för utnyttjande av vattenkraft vid krig m.m.,
- krigshandelslagen (1964:19),
- förfogandelagen (1978:262),
- ransoneringslagen (1978:268),
- lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m.,
- arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262),
- lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.,
- prisregleringslagen (1989:978),
- förordningen (1991:1195) om det offentliga skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m.,
- förordningen (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara,
- lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring,
- lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång,
- lagen (1995:439) om beskattning, förtullning och folkbokföring under krig eller krigsfara m.m., och
- lagen (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m.