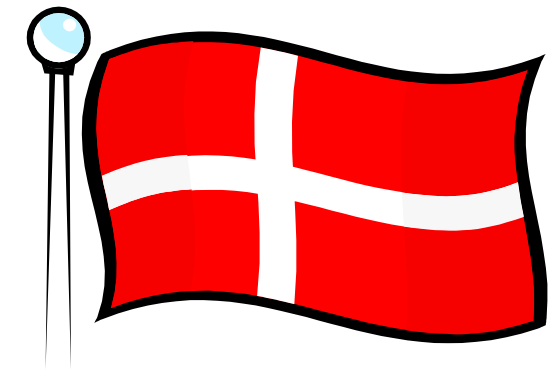
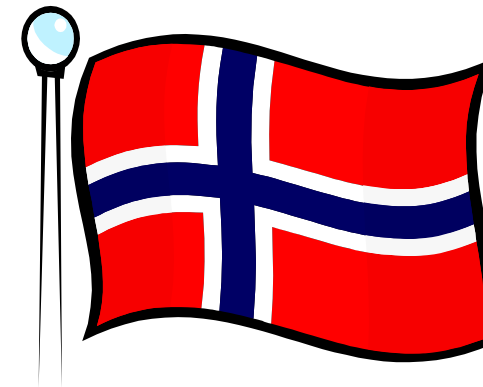
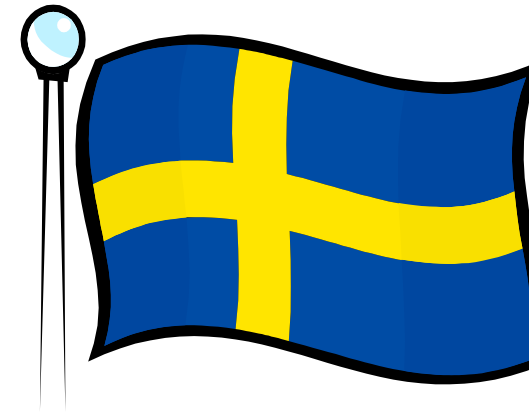


ANN ÖDLUND



FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.

Ann Ödlund

Militärt stöd vid nationella civila kriser i de nordiska länderna

En översikt över strukturer i Sverige, Norge, Finland och

Danmark

Titel Skriv svensk titel här

Title Skriv engelsk titel här

Rapportnr/Report no FOI-R--2944--SE

Rapporttyp
Report Type Underlagsrapport

Månad/Month Månad/Month

Utgivningsår/Year 2009

Antal sidor/Pages 63 p

ISSN ISSN 1650-1942

Kund/Customer Försvarsmakten

Projektnr/Project no E 11102

Godkänd av/Approved by

FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut
Avdelningen för Försvarsanalys

FOI, Swedish Defence Research Agency

164 90 Stockholm

SE-164 90 Stockholm

Sammanfattning

Utvecklingen inom det nordiska samarbetet omfattar samhällsskydd och krisberedskap. Detta medför ett ökat behov av kunskap om de nordiska ländernas krishantering. Försvarmakten gav 2009 FOI i uppdrag att beskriva de organisatoriska strukturerna för de nordiska ländernas (Sverige, Finland, Norge, Danmark) civil-militära samverkan i fredstida nationella kriser.

Samtliga länder har principer som innebär att den som normalt ansvarar för en verksamhet även har detta ansvar i kriser och allvarliga händelser. I Finland spelar Inrikesministeriet en viktig roll, medan motsvarande ansvar i övriga länder vanligen ålagts centrala myndigheter. I Sverige ligger ansvaret för räddningstjänst främst på kommunen och dess räddningstjänst, medan det i Norge och Danmark är polisen som vanligen har ledningsansvaret. I samtliga länder kan det militära försvaret lämna stöd till polisen vid terrorism.

I Norge och Danmark har Försvaret civila uppgifter när det gäller gräns- och sjöbevakning. I Finland är Gränsbevakningsväsendet militärt organiserat och samverkar med Försvarmakten när det gäller rikets försvar.

Sverige är det land som är minst samorganiserat civil-militärt kring stöd till civila myndigheter. Principer som t.ex. ansvarsprincipen verkar inte hindra övriga studerade nordiska länder att ha en högre grad av civil-militär koordinering och samverkan. Finland har en militär struktur med civil samverkan på samtliga administrativa nivåer. Norge har två huvudräddningscentraler där även Försvaret ingår som en aktör. I Danmark finns en Nationell operativ stab (NOST) för koordinering, där Försvaret är ordinarie medlem.

Två aspekter kan lyftas fram: 1. Hur ska Försvarmaktens och civila myndigheters strukturer utvecklas för effektiv samverkan i nationella civila kriser? 2. Vad krävs för effektiv civil-militär i civila kriser tillsammans med de övriga nordiska länderna?

Nyckelord: Försvarmakten, krishantering, Sverige, Finland, Norge, Danmark struktur, samverkan, organisation.

Summary

The development of extended cooperation in crisis management between the Nordic states call for increased understanding of similarities and differences in organisation. This study describes organisational structures for civil-military cooperation in national peace-time crises in Sweden, Finland, Norway and Denmark. All countries have fundamental principles stating that the responsibility an authority hold during normal circumstances, is also applicable during crises. In Sweden the agencies in different sectors, but first and in front the municipalities and their rescue services, are the main actors. In Norway and Denmark the police at different levels have the main responsibility and in Finland the Ministry of the Interior plays an important role. In all countries, the military is obliged to support the civil society in severe crisis, and can also by law support the police in terrorism incidents. In Norway and Denmark parts of the military have civil obligations, like sea- and border control. In Finland the Border Guard has a military command system and cooperates with the military in the defence of the state.

Sweden is less civil-military coordinated and has a vaguer structure for supporting civil society in crisis. The principle of responsibility doesn't seem to prevent the other countries from having a more coordinated structure. Finland has civil-military cooperation at all administrative levels. Norway has two Joint Rescue Coordination Centres which include the military and Denmark has a National Operative Staff for coordination in crisis where the military is a member.

Two aspects are important to point out: 1. How should the structure of the Swedish Armed Forces and the civil authorities develop to effectively support civil-military cooperation in crisis? 2. What is needed for effective civil-military cooperation with the other countries in national peace-time crises?

Keywords: The Swedish Armed Forces, crisis management, Sweden, Finland, Norway, Denmark, organisation, cooperation, structure.

Innehållsförteckning

1	Inledning	8
1.1	Syfte	8
1.2	Metod	8
1.3	Avgränsningar	8
2	Sverige	10
2.1	Det svenska totalförsvaret	10
2.2	Krisberedskapssystemet.....	11
2.3	Det militära försvarets struktur för stöd i samband med kriser	20
3	Finland	22
3.1	Det finska totalförsvaret	22
3.2	Det militära försvarets struktur för stöd i samband med kriser	27
4	Norge	30
4.1	Det norska totalförsvaret.....	30
4.2	Det militära försvarets struktur för stöd i samband med kriser	35
5	Danmark	37
5.1	Det danska totalförsvaret	37
5.2	Det militära försvarets struktur för stöd i samband med kriser	41
6	Slutsatser och diskussion	44
6.1	Skillnader och likheter mellan Sverige och de övriga nordiska länderna	44
6.2	Diskussion.....	51
	Bilaga 1 – Översikt över strukturerna	60

1 Inledning

I regeringens försvarspolitiska proposition (2008/09:140) framgår att Sveriges förmåga till civil-militär samverkan ska utvecklas. Detta omfattar även samhällets beredskap mot kriser i Östersjöområdet och inkluderar såväl samordning på nationell nivå som samverkan med grannländer. Överenskommelsen i Hagadeklarationen som antogs vid ett nordiskt ministermöte den 27 april 2009 innebär långtgående samarbete om samhällsskydd och krisberedskap i Norden samt i olika internationella sammanhang (HKV, 2009).

FOI har fått i uppdrag att beskriva de nordiska ländernas civilmilitära nationella krishantering samt dess avgränsningar mellan civil och militär verksamhet.

1.1 Syfte

Uppdragets syfte är att beskriva organisatoriska strukturer för civil-militär samverkan under nationella civila kriser i de nordiska länderna, Sverige, Norge, Finland och Danmark.

1.2 Metod

Insamling har skett via litteratur samt dokument från respektive lands offentliga källor på Internet. En intervju genomfördes med Maria Oredsson och Tor-Björn Åstrand Karlsson på Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Kontakter togs via e-post med ansvariga för nationell krishantering i Norge, Finland¹ och Danmark.

1.3 Avgränsningar

Av de nordiska länderna ingår Sverige, Finland, Norge och Danmark. Island har inte ingått i studien. Rapporten gör inte anspråk på att ge en

¹ Finland har ej svarat.

heltäckande bild över de nordiska ländernas strukturer. Enbart formella strukturer har studerats och olika typer av nätverk ingår inte i studien. Varje land beskrivs utifrån den information som erhållits genom kontakter med ansvariga, *International CEP Handbook. Civil Emergency Planning in the NATO/EPAC Countries* (MSB, 2009) samt i dokument och på officiella hemsidor. Studien säger inte heller något om hur samverkan i de olika beskrivna strukturerna fungerar i praktiken.

Hur Norges och Danmarks medlemskap i Nato kan påverka strukturerna för civil-militär samverkan har inte studerats. Inte heller den samverkan mellan länderna som sker inom den civila krishanteringen idag.

En stor försiktighet bör iakttas vid jämförelser. I studien görs inga jämförande analyser av begrepp som liknar varandra, t.ex. ”räddningstjänst”, ”räddningsberedskap”, ”räddningsväsende”. För en rättvisande jämförelse mellan verksamheterna och dess organisering i de olika länderna behöver detta genomföras.

2 Sverige

Sverige är en konstitutionell monarki och en parlamentarisk demokrati. Den politiska makten ligger hos regeringen som är ansvarig inför riksdagen. Riksdagen är lagstiftande och beslutar om skatter och statliga utgifter. Regeringens beslut implementeras genom departementen och myndigheterna.

Ministrarna har ett kollektivt ansvar för politiska beslut. Varje myndighet är kopplat till ett departement, men arbetar självständigt inom sitt ansvarsområde. Ministrarnas möjlighet att kontrollera arbetet inom enskilda myndigheter är kopplat till de budgetramar och reglering som påförs myndigheterna.

Den regionala statliga nivån utgörs av 21 län styrda av en landshövding. Dessutom består regionala nivån av 18 landsting och 2 regioner som leds av folkvalda församlingar. På lokal nivå finns 290 kommuner som styrs av folkvalda församlingar.

2.1 Det svenska totalförsvaret

Sverige har enligt regeringen ”ett totalförsvaret som består av det civila och militära försvaret. Det civila försvaret² omfattar hela samhället med alla dess funktioner som måste fungera under kris och krig.

Kommuner, landsting, länsstyrelser, statliga myndigheter, många företag och organisationer har viktiga uppgifter inom det civila försvaret.

Det civila försvaret är inte en organisation utan olika slag av verksamheter i samhället som genomförs för att stärka samhällets förmåga att kunna hantera höjd beredskap och krig. Det militära försvaret omfattar den verksamhet som bedrivs av Försvarsmakten och delar av den verksamhet som bedrivs av de totalförsvarsgemensamma myndigheterna” (Regeringen, Sverige^a, 2010).

² Ej att sammanblanda med begreppet ”Civilförsvaret” som tidigare var inriktat på den civila beredskapen för höjd beredskap eller krig. Civilförsvaret finns i dag i praktiken endast kvar som ett juridiskt begrepp (SOU 2008:101).

I det svenska försvaret pågår en av de största militära reformer som Sverige genomfört i modern tid från ett invasionsförsvär till ett insatsförsvär som både ska ha till uppgift att försvara Sverige och att genomföra insatser utomlands. Omställningen från invasionsförsvär till insatsförsvär har inneburit att möjligheterna för Försvarsmakten att lämna stöd till civil verksamhet till viss del har minskat (Prop. 2007/08:92). Inriktningen är att den frivilliga beredskapsverksamheten ska kunna möta samhällets behov av stöd i samband med kriser (SOU 2008:101).

2.2 Krisberedskapssystemet

Regeringens ansvar för krishantering gäller i första hand strategiska frågor medan ansvaret för ledning och samordning av det rent praktiska arbetet ligger på berörda myndigheter. Statsrådsberedningen leder och samordnar arbetet i regeringskansliet. Regeringskansliets krishantering bygger på departementens krishanteringsorganisationer, en grupp för strategisk samordning, en chefstjänsteman för krishantering och ett kansli för krishantering. Kansliet för krishantering följer dygnet runt händelseutvecklingen både inom landet och internationellt. Under en kris ska kansliet stötta Regeringskansliet i hanteringen av krisen. I krishanteringssuppgifterna ingår exempelvis att ta fram en samlad lägesbild och hur samtliga enskilda händelser tillsammans påverkar samhället (Krisinformation.se, 2010).

Från och med 1 januari 2009 omvandlades tre myndigheter, Statens räddningsverk (SRV), Krisberedskapsmyndigheten (KBM) samt Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) till en ny myndighet: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). MSB ska utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser samt bidra till att minska konsekvenserna när en allvarlig olycka eller kris inträffar. Myndigheten har en viktig roll när det gäller stöd till samordning över

sektorsgränser och ansvarsområden. MSB är även tillsynsmyndighet för SOS Alarm³.

Det svenska krisberedskapssystemet är decentraliserat och utgår ifrån ansvars- och närhetsprinciperna, vilket innebär att kriser ska hanteras nära medborgarna och att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden även har det under kris. För myndigheterna gäller dessutom likhetsprincipen, vilken innebär att en verksamhets lokalisering och organisation så långt det är möjligt ska vara densamma under kris och krig. Som en följd av dessa principer finns fastlagt ett geografiskt områdes ansvar på lokal, regional respektive nationell nivå, samt sektorsansvar för myndigheternas verksamhetsområden (Ödlund, 2007). Samverkan mellan myndigheter är traditionellt den huvudsakliga metoden för att hantera sektorsöverskridande arbete och ingen myndighet styr över någon annan. Även MSB:s samordningsroll utgår från ansvarsprincipen och myndigheten tar inte över andra aktörers sektorsansvar. Vissa myndigheter har genom Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap fått ett särskilt ansvar för planering och dessa är indelade i olika grupper som är ansvariga för krisberedskapen inom ett så kallat samverkansområde. Det finns sex samverkansområden: Teknisk infrastruktur (TI), Transporter (TP), Farliga ämnen (FÄ), Ekonomisk säkerhet (ES), Geografiskt områdesansvar (GO) samt Skydd, undsättning och vård (SUV) (SKL, 2010).

På regional nivå är det länsstyrelserna som har samordningsansvaret vid kriser och är ålagda att ha ett regionalt råd för skydd mot olyckor och krisberedskap (SFS 2007:825). Länsstyrelserna stöder samordningen mellan kommunerna i länet. Länsstyrelserna är tillsynsmyndighet för vattenverksamheter där dammsäkerhet ingår samt har ansvar för

³ SOS Alarm har på uppdrag av staten ansvar för nödnumret 112 inom Sverige. SOS Alarm ska även vara en resurs i samhällets krisberedskap. SOS Alarm ägs till 50 procent av staten samt 50 procent av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Bolaget driver 18 SOS-centraler över hela landet.

räddningstjänsten vid radioaktiva utsläpp från en kärnteknisk anläggning. Saneringen efter ett utsläpp är också länsstyrelsens ansvar.

Landstingen och regionerna ansvarar på den regionala nivån för hälso- och sjukvård, smittskydd och kollektivtrafik. I det svenska sjukvårdssystemet är ansvaret för hälso- och sjukvården delat mellan stat, landsting och kommun. I hälso- och sjukvårdslagen (HSL) regleras vad som är landstingens respektive kommunernas ansvar inom hälso- och sjukvården. Lagen är utformad så att den ger landstingen och kommunerna stor frihet när det gäller hur den egna hälso- och sjukvården ska organiseras (Regeringen, Sverige^b, 2010). Landstingen ansvarar bl.a. för ambulanssjukvården.

På den lokala nivån är det kommunernas uppgift vid en extraordinär händelse att se till att verksamhet som inte tål avbrott kan genomföras. Övrig verksamhet ska om möjligt bedrivas i normal omfattning och vanliga former.

Försvarsdepartementets ansvarsområde

Försvarsdepartementet ansvarar för områdena Försvar, skydd och säkerhet och säkerställer att de åtta underlydande myndigheterna (Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets pliktverk, Totalförsvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kustbevakningen samt Statens haverikommission) har rätt förutsättningar för att kunna upprätthålla och skydda säkerheten, även i krislägen. Samhällets samlade förmåga för att trygga medborgarnas säkerhet delas in i två områden: Det civila, som ombesörjer krisberedskapen, och det militära, som ska försvara Sverige mot väpnat angrepp och bidra till fred och stabilitet i omvärlden.

Följande områden ligger inom Försvarsdepartementets ansvarsområde:

- Krisberedskap

- Skydd och beredskap mot olyckor
- Militära försvaret
- Säkerhetspolitik inom försvarsområdet
- Internationell verksamhet
- Fredsfrämjande insatser
- Nordiskt försvarssamarbete
- Kvinnor i konfliktområden
- Europas försvarspolitik
- Folkrätt: krigets lagar
- Underrättelsefrågor

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

MSB har ansvar för frågor som rör skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka eller en kris. Uppdraget spänner över hela hot- och riskskalan, från vardagens olyckor till stora katastrofer. MSB ska 1) utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser och vara pådrivande i arbetet med förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder, 2) arbeta med samordning mellan berörda aktörer i samhället för att förebygga och hantera olyckor och kriser, 3) bidra till att minska konsekvenser av olyckor och kriser, 4) följa upp och utvärdera samhällets krisberedskapsarbete samt 5) se till att utbildning och övningar kommer till stånd inom myndighetens ansvarsområde. Myndigheten har ansvar för uppgifter inom områdena brandfarliga och explosiva varor, transporter på land av farligt gods, åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor samt sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning. Myndigheten ska även kunna delta i internationella katastrof- och biståndsinsatser samt undsätta svenskar i nöd utomlands (Förordning (2008:1002)).

Räddningstjänst

Med räddningstjänst avses i lagen de räddningsinsatser som staten eller kommunerna skall ansvara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom

eller miljön (Lag (2003:778) om skydd mot olyckor). Räddningstjänsten indelas i kommunal och statlig räddningstjänst. Kommunen ska enligt lag ovan se till att åtgärder vidtas för att förebygga bränder och skador till följd av bränder samt, utan att andras ansvar inskränks, verka för att åstadkomma skydd mot andra olyckor än bränder. Kommunerna skall ta till vara möjligheterna att utnyttja varandras resurser för förebyggande verksamhet.

Ansvaret för den statliga räddningstjänsten delas enligt nedan:

- fjällräddning – polismyndigheterna i fjäll-länen
- sjöräddning – Sjöfartsverket och Transportstyrelsen
- miljöräddning till sjöss - Kustbevakningen
- flygräddning – Transportstyrelsen och Sjöfartsverket
- efterforskning av försvunna personer – polismyndigheten i respektive län
- räddningstjänst i samband med utsläpp av radioaktiva ämnen från kärnteknisk anläggning – länsstyrelsen i respektive län.

Räddningsledare är i den kommunala räddningstjänsten räddningschefen eller den som denne har utsett. Vid omfattande räddningsinsatser där flera kommuner berörs får länsstyrelsen utse räddningsledare och ta över ansvar för räddningstjänsten (Lag (2003:778) om skydd mot olyckor). I statlig räddningstjänst utses räddningsledaren av ansvarig myndighet. Om räddningsledaren så kräver är statlig och kommunala myndigheter skyldiga att ställa upp med personal och egendom, under förutsättning att de har de resurser som behövs och att deras medverkan inte allvarligt hindrar deras normala verksamhet. Räddningsledaren kan ta egendom i anspråk. Räddningsledaren kan också beordra alla personer i åldern 18-65 år att delta i räddningsarbetet i den mån deras kunskaper, hälsa och kroppskrafter tillåter.

Centrala samrådsgruppen för Sjö- och flygräddning (CSSF) är ett nationellt forum på central nivå för utveckling av sjö- och flygräddningen i Sverige. I CSSF-gruppen diskuteras övergripande policy-, utbildnings- och samordningsfrågor, internationella övningar samt erfarenhe-

ter från sjö- och flygräddningsärenden. Ordförandeposten i CSSF ligger hos Sjöfartsverket. Övriga myndigheter och organisationer som ingår i CSSF är: Sjöräddningssällskapet, Kustbevakningen, Forsvarsmakten, Viamare (kustradio), Rikspolisstyrelsen, Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap, Socialstyrelsen samt Sveriges Kommuner och Landsting.

Sjöräddningscentralen i Göteborg är samlokaliserad med flygräddningscentralen (ARCC), Kustbevakningens regionledning och Forsvarsmaktens sjöinformationscentral. Dessa bildar gemensamt JRCC (Joint Rescue Center) Göteborg.

Kustbevakningen

Kustbevakningen ansvarar för gränskontroll till sjöss samt för miljöräddning till sjöss och arbetar för att skadorna vid ett utsläpp av farliga ämnen ska minimeras. Kustbevakningens verksamhet på regional nivå bedrivs i fyra regioner; Region Nord, Region Ost, Region Syd och Region Väst (SOU 2008:55). Från dessa styrs den dagliga operativa verksamheten och där är också vakthavande befäl i tjänst dygnet runt. Kustbevakningen har 26 kuststationer inklusive en flygkuststation. Stationerna sorterar under de fyra regionala ledningarna i Härnösand, Stockholm, Göteborg och Karlskrona. Kustbevakningen har i uppgift att samordna de civila behoven av sjöövervakning och sjöinformation, och att förmedla denna till berörda myndigheter. Samtidigt har Forsvarsmakten fått ansvaret för att i fredstid samla in, bearbeta och lämna sjölägesinformation anpassad efter civila behov till Kustbevakningen (Kustbevakningen, 2010).

Justitiedepartementets ansvarsområde

Justitiedepartementet ansvarar för bl.a. polisväsendet, åklagarväsendet, domstolsväsendet, kriminalvården samt för migrationsfrågor. Till de myndigheter som lyder under Justitiedepartementet hör Rikspolisstyrelsen samt Migrationsverket.

Polisväsendet

Nationellt har Rikspolisstyrelsen (RPS) det högsta ansvaret för polisväsendet. Till Rikspolisstyrelsen hör också Rikskriminalpolisen (med nationella insatsstyrkan), Säkerhetspolisen och Polishögskolan. Rikspolisstyrelsen är sektorsansvarig myndighet för Polisen och samordnar krisberedskapsarbetet både internt och gentemot andra myndigheter.

Rikskriminalpolisen (RKP) bekämpar grov organiserad brottslighet, på nationell och internationell nivå. Målet är att motverka de kriminella organisationernas möjligheter att verka i Sverige. Rikskriminalpolisen ansvarar för den nationella beredskapen för kriser och särskilda händelser. Vid en kris eller en särskild händelse, exempelvis en naturkatastrof, en stor olycka eller ett attentat, samordnar och leder Rikskriminalpolisen polisens insatser. Rikskriminalpolisen ansvarar även för en rad nationella resurser som nationella insatsstyrkan, polisflyget och rikskommunikationscentralen. Inom RKP finns även Centrala gränskontrollenheten. Polisen har det övergripande ansvaret för gränskontrollen i fråga om personer, efterlysta föremål, gränsbevakning och för samordningen av dessa uppgifter med de andra gränskontrollmyndigheterna (Polisen, Sverige^a, 2010).

På regional nivå finns en polismyndighet i varje län där länspolismästaren är den som är ansvarig för såväl daglig verksamhet som särskilda händelser. Vanligtvis leds polisarbetet, även vid särskilda händelser, av länspolismyndigheterna. Om flera polismyndigheter är involverade samordnas dessa av RPS, dock utan att ta över den operativa ledningen (detta kan dock ske, t.ex. vid brott mot rikets säkerhet).

Beredskapspolisen kan kallas in vid höjd beredskap vid svåra eller påfrestande situationer ur ordnings- och säkerhetssynpunkt. Styrkan består av cirka 1500 civilpliktiga poliser som förstärker respektive polismyndighets ordinarie personal (Polisen, Sverige^b, 2010). För särskilt svåra uppgifter finns den nationella insatsstyrkan som är en del av Rikskriminalpolisen. Poliserna i nationella insatsstyrkan är tränade att hantera ovanligt svåra och farliga situationer, som terrorism, gisslan-

tagning, kidnappning, grova vapenbrott med mera. Alla polismyndigheter i landet kan begära hjälp från nationella insatsstyrkan (Polisen, Sverige^c, 2010).

Finansdepartementets ansvarsområde

Tullverket

Tullverket har uppdraget att kontrollera varuflödet, säkerställa konkurrensneutral handel, förebygga och bekämpa brottslighet, att begränsa den organiserade och storskaliga brottsligheten (som t.ex. narkotika-, alkohol- eller tobaksmuggling eller ekonomisk brottslighet) samt bidra till ett säkert samhälle. Tullverket verkar i hela landet, men har framför allt personal vid gränsorter med större godsflöden, i huvudsak i Stockholm, Göteborg och Malmö (Tullverket, 2010).

Länsstyrelserna

Länsstyrelsen är en statlig samordnande myndighet med tillsynsansvar, en servicemyndighet, och en överklagandeinstans. Sverige har 21 länsstyrelser ledda av en landshövding, vilka lyder under finansdepartementet. Under en kris lämnar länsstyrelsen stöd och koordinerar med samverkande myndigheter, organisationer och samhällsviktiga företag. I Uppsala, Kalmar och Hallands län har länsstyrelsen utökade beredskapsuppgifter som gäller säkerheten kring kärnkraftverken och risken för utsläpp av radioaktiva ämnen. Om det uppstår höjd beredskap eller krig ska länsstyrelsen leda och samordna all civil verksamhet i länet och koordinera med den militära verksamheten (Länsstyrelsen, 2010).

Näringsdepartementets ansvarsområde

Sjöfartsverket

Sjöfartsverket ansvarar för efterforskning och räddning av människor som är eller som befaras vara i sjönöd samt för sjuktransporter från fartyg, sjöräddningstjänst. Ansvaret omfattar svenskt sjöterritorium och ekonomiska zon m.fl. insjöar. Sjöfartsverket ska vid flyghaverier svara för räddningstjänst inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon m.fl. insjöar. Den operativa ledningen av räddningsinsatser sker

från den gemensamma ledningscentralen JRCC (Joint Rescue Co-ordination Centre) i Göteborg. Utöver Sjöfartsverkets egna resurser som lotsbåtar och VTS (Vessel Traffic Service/ sjötrafikinformationscentraler) deltar i första hand båtar och flygande enheter från Sjöräddningssällskapet, Kustbevakningen, Polisen, Försvarmakten, Norrlandsflyg och kommunerna i räddningsinsatserna (Sjöfartsverket, 2010).

Vid flyghaverier med känd nedslagsplats i fjällen eller annat kommunalt ansvarsområde övergår ansvaret till fjäll- eller kommunal räddningstjänst.

Post- och telestyrelsen

Post- och telestyrelsen ska svara för att Sverige har en nationell funktion med uppgift att stödja samhället i arbetet med att hantera och förebygga IT-incidenter. Post- och telestyrelsen ska bl.a: agera skyndsamt vid inträffade IT-incidenter genom att sprida information samt vid behov medverka i samordning av åtgärder, samverka med myndigheter med särskilda uppgifter inom informationssäkerhetsområdet, lämna råd och stöd avseende förebyggande arbete samt vara Sveriges kontaktpunkt gentemot motsvarande funktioner i andra länder samt utveckla samarbetet och informationsutbytet med dessa (Sitic, 2010).

Transportstyrelsen

Transportstyrelsen har samordningsansvaret för krisberedskapsarbetet inom den civila luftfarten. Svenska Nationella Ambulansflyget, SNAM, är en resurs som kan användas vid större olyckor, katastrofer eller terroristattacker för att transportera sjuka och skadade. Transportstyrelsen har ansvaret för att upprätthålla en beredskap för att, i samråd med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, och Socialstyrelsen, besluta om och genomföra flygningar med SNAM (Transportstyrelsen, 2010).

Miljödepartementets ansvarsområde

Miljödepartementet ansvarar bl.a. för miljö- och klimatfrågor samt kärnsäkerhet och strålskydd. Under Miljödepartementet lyder Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) som har tillsynsansvar för strålskyddet och kärnsäkerheten i Sverige. Strålsäkerhetsmyndigheten finansierar också forskning inom området (Regeringen, Sverige^c, 2010).

2.3 Det militära försvarets struktur för stöd i samband med kriser

Försvarmaktens möjligheter att stödja civila aktörer är betydelsefulla inom krishantering. Försvarmaktens resurser kan t.ex. tas i anspråk vid räddningstjänst. Vidare får myndigheten lämna stöd på begäran av bl.a. statliga myndigheter, kommuner och landsting om Försvarmakten har resurser som är lämpliga för uppgiften och det inte allvarligt hindrar dess ordinarie verksamhet eller dess medverkan i räddningstjänst. Därutöver har polisen möjlighet att begära stöd i enlighet med Lag (2006:343) om Försvarmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning (Prop. 2007/08:92). För att detta ska ske krävs att det rör sig om ingripanden som kräver resurser som polisen inte har tillgång till. Regeringen måste alltid ge sitt medgivande. De myndigheter eller räddningstjänster som behöver stöd av militären kontakter vakthavande befäl på arméns taktiska stab, ATS.

Polisen (bombskydd, fjällräddning etc.), Kustbevakningen (sjöövervakning), Sjöfartsverket (sjöräddning, minor mm), är exempel på myndigheter som samverkar med Försvarmakten i den vardagliga verksamheten. Samverkan finns även med Post- och telestyrelsen. Vid allvarlig händelse eller kris kan militärt stöd ges efter förfrågan från berörd myndighet. Beslut fattas av chefen för Högkvarteret eller efter dennes bestämmande, chefen för operativa insatsledningen (FFS 2002:7).

Försvarmaktens nationella stöd är organiserat så att det militärterritoriella ansvaret ligger hos den operativa chefen i Försvarmaktens högkvarter. På uppdrag av denne leds nationella insatser av de tre taktiska

staberna (armé-, marin- och flygtaktisk stab). Den militära territoriella ledningen omfattar även det stöd till samhället som Försvarsmakten lämnar för räddningstjänst eller vid stora påfrestningar på samhället. Vid Försvarsmaktens utbildningsförband finns insatsresurser i beredskap i form av bland annat skyddsstyrkor, beredskapstroppar, personal och hemvärn (www.raddsamf.com). Helikopterförband genomför flyg- och sjöräddningstjänst (Försvarsmakten, Sverige^a, 2010).

Försvarsmakten är indelat i fyra säkerhets- och samverkanssektioner (Säksam) för regional samordning av den militära säkerhetstjänsten samt regional samverkan. Säkerhets- och samverkanssektorerna leds från Boden, Stockholm, Göteborg och Malmö. Försvarsmakten deltar även i länsstyrelsernas regionala råd (Ödlund, 2008).

Hemvärnet – nationella skyddsstyrkorna (ca 30 000 pers) är en militär frivilligorganisation som är indelad i 60 hemvärnsbataljoner. Hemvärnet är en del av det civila samhällets katastrofberedskap i fredstid. I enheterna ingår förutom personal som genomgått militär grundutbildning en stor andel specialister, rekryterade och utbildade av frivilliga försvarsorganisationer. Hemvärnet skyddar, bevakar, ytövervakar och stödjer samhället vid svåra påfrestningar. I Försvarsmaktens insatser vid exempelvis skogsbränder, översvämningar och eftersök/skallgång är det ofta hemvärnssoldater som gör jobbet (Försvarsmakten, Sverige^b, 2010).

3 Finland

Finland är en parlamentarisk republik. Finlands tolv ministerier bildar statsrådet (regeringen). Statsrådet består av statsministern och maximalt 17 ministrar. Riksdagen är lagstiftande. Republikens president utövar den högsta verkställande makten tillsammans med statsrådet. Presidenten har en relativt stark position när det gäller utrikespolitik och nationellt försvar och är även överbefälhavare för Försvarsmakten.

Från och med 2010, i syfte att reformera regionförvaltningen läggs regionala statskontor ner, bl.a. länsstyrelserna. Deras uppgifter kommer att koncentreras och omorganiseras i två nya myndigheter: regionförvaltningsverket (AVI) och närings-, trafik- och miljöcentralen (ELY), som inleder sin verksamhet vid ingången av 2010.

Finland är vidare indelat i 90 häradar som har hand om statens lokala förvaltning, bl.a. polis och åklagare. Organisationer som inte är myndigheter men som tar hand om offentliga uppgifter eller utövar offentlig makt kallas för medelbar offentlig förvaltning. Medelbar offentlig förvaltning som verkar under statsrådets och ministeriernas styrning kallas för medelbar statsförvaltning. Finland har 348 självstyrande kommuner varav 16 ligger på Åland. Kommunernas huvuduppgift är att anordna den lagstadgade basservicen för invånarna. Antalet regionala samkommuner som gemensamt producerar basservice uppgår i Finland till 228. Finland har 19 landskapsförbund (en typ av samkommun, ”sekundärkommun”). Förbunden är lagstadgade myndigheter med uppgift att sköta regional utveckling och intressebevakning.

Källa: Suomi.fi (2010).

3.1 Det finska totalförsvaret

Totalförsvaret är Finlands nationella säkerhetslösning och stadfäst enligt grundlagen. Totalförsvaret hör till statsrådets (regeringens) utrikes- och säkerhetspolitiska utskott. Försvarsministeriet svarar för koordineringen av totalförsvaret och för den beständiga försvarsviljan. Det lämnar handräckning till de övriga myndigheterna på begäran. Den högsta verkställande makten i frågor som gäller totalförsvaret utövas av statsrådet (Yett, 2010). Tryggandet av samhällets vitala funktioner leds, övervakas och samordnas av statsrådet och det behöriga ministeriet inom det egna förvaltningsområdet.

I statsrådets principbeslut av den 23 november 2006 om strategin för tryggande av samhällets vitala funktioner (ledning av staten, interna-

tionell verksamhet, det militära försvaret av riket, upprätthållande av den inre säkerheten, ekonomins och infrastrukturens funktionsförmåga, befolkningens utkomstskydd och handlingsförmåga samt mental kriställighet) har ministeriernas beredskap förenhetligats. I principbeslutet förtecknas en rad vitala funktioner i samhället som ska tryggas i alla situationer. Ministerierna ansvarar för dessa strategiska uppgifter och beredskapen inför hoten mot dessa. Inrikesministeriets strategiska uppgift är att upprätthålla den allmänna ordningen och att ha beredskap inför hot mot denna (Inrikesministeriet^a 2010).

I och med reformeringen av regionförvaltningen som träder i kraft 2010 kommer de funktioner som idag tillhör länsstyrelsen, bl.a. räddningsväsendet samt beredskapen för undantagsförhållanden att flyttas till Regionförvaltningsverket. Av polisavdelningens uppgifter flyttas det regionala myndighetssamarbetet inom polisväsendet och samordningen av beredskap och beredskapsplanering beträffande polisväsendet till regionförvaltningsverket (Länsstyrelsen, 2009).

Försvarsministeriets ansvarsområde

Försvarsministeriet ansvarar för samordning av totalförsvaret. Strategiska uppgifter för försvarsministeriets förvaltningsområde är:

- Förebyggande och förhindrande av militära hot
- Upprätthållande av en militär lägesbild
- Övervakande och tryggnad av den territoriella integriteten
- Stödande av samhället och övriga myndigheter
- Internationell militär krishantering

Försvarsministeriet har planeringsansvar för frågor rörande det militära försvaret, dessutom har man delat planeringsansvar beträffande:

- Explosioner, bränder eller andra allvarliga gärningar eller olyckor
- Avsiktligt skadligt påverkande i beslutsfattandet, den allmänna opinionen eller försvarsviljan

- Störning av land-, havs-, och lufttrafik eller telekommunikationsverksamhet

Inrikesministeriets ansvarsområde

Inrikesministeriet har ett centralt ansvar för upprätthållandet av den inre säkerheten. Det finns fyra avdelningar vid ministeriet: polisavdelningen, räddningsavdelningen, migrationsavdelningen och gränsbevakningsavdelningen (Inrikesministeriet^b, 2010).

Inrikesministeriets strategiska uppgifter omfattar befolkningsskydd, upprätthållande av räddnings- och sjöräddningsverksamheten, internationell räddningsverksamhet, upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, upprätthållande av gränssäkerheten, hantering av migrationen, upprätthållande av lägesbilden av den inre säkerheten samt civil krishantering. Inrikesministeriet har även planeringsansvar för stora olyckor och naturkatastrofer, terrorism samt organiserad och annan allvarlig brottslighet.

Räddningsväsendet

Inrikesministeriet leder och övervakar räddningsväsendet. Räddningsväsendet primära mål är att förebygga olyckor och i synnerhet eldsvådor. Om olyckor inträffar ska räddningsväsendet kunna ge hjälp snabbt och effektivt. Räddningsväsendet ska planera beredskapen för olika nödsituationer och undantagsförhållanden (Inrikesministeriet^c, 2010). Kommunerna ansvarar för räddningsväsendet i samverkan på ett område som bestämts av statsrådet. Finland har 22 räddningsområden. Vid sidan av räddningsmyndigheterna är bl.a. Nödcentralsverket, Polisen, Gränsbevakningsväsendet och Försvarsmakten skyldiga att delta i räddningsverksamheten och befolkningsskyddet enligt författningarna om respektive verksamhetsområde och i övrig lagstiftning (Räddningslag 13.6.2003/468).

Genom att Åland har självbestämmanderätt och egen lagstiftning inom räddningstjänsten är Ålands landskapsstyrelse central myndighet inom

räddningstjänsten. Kommunerna handhar det lokala ansvaret för räddningstjänsten. Beträffande det operativa ansvaret gäller samma principer som i riket (Nordred^a, 2010).

Polisen

Inrikesministeriets polisavdelning är polisens högsta ledning. Polisens länsledning, Centralkriminalpolisen (CKP), rörliga polisen, skyddspolisen, Polisyrkeshögskolan, Polisens teknikcentral och Polisinrättningen i Helsingfors lyder under polisavdelningen. CKP, rörliga polisen och skyddspolisen är polisens riksomfattande enheter. CKP har specialiserat sig på bekämpning av organiserad och professionell brottslighet, skyddspolisen på bekämpning av sådana projekt och brott som äventyrar statens inre och yttre säkerhet och rörliga polisen på trafikövervakning (Polisen, Finland, 2010).

Till den lokala polisen hör 24 polisinrättningar vars servicenät består av huvudpolisstation, polisstationer, polisens serviceställen och sam-servicekontor (Inrikesministeriet^c, 2010).

På Åland har landshövdingen (som även är chef för Statens ämbetsverk på Åland) högsta ansvar för centralkriminalpolisen (Statens ämbetsverk på Åland, 2010).

Gränsbevakningen

Gränsbevakningsväsendet är en del av inrikesministeriet och har civila uppgifter: gränsövervakning, gränskontroller, brottsbekämpning, säkerheten på havsområdet, internationellt samarbete och militärt försvar. Det är t.ex. Gränsbevakningsväsendets uppgift att initialt hantera en suveränitetskränkning. Gränsbevakningsväsendet är militärt organiserat och har tillgång till värnpliktiga, även om dessa inte används i utövande tjänst i fredstid. I krigstid ingår Gränsbevakningsväsendet i de militära styrkorna (NOU 2009:20).

Gränsbevakningsväsendet leder sjöräddningsverksamheten och utför efterspaningar och sjuktransporter på sitt övervakningsområde. Gränsbevakningsväsendet sköter också polisuppgifter och svarar för tullövervakningen vid de gränsövergångsställen där Tullverket inte har verksamhet. På havsområdet bedrivs samarbete med Sjöfartsverket, Försvarsmakten och miljömyndigheterna. Gränsbevakningsväsendet har materiel för bekämpning av olje- och kemikalieolyckor (Sjöbevakningen, 2010).

För genomförandet av Gränsbevakningsväsendets uppgifter svarar sammanlagt sex gräns- och sjöbevakningssektioner.⁴ Bevakningsflygdivisionen stödjer sektionernas verksamhet. Till Gränsbevakningsväsendet hör dessutom gräns- och sjöbevakningsskolan. Staben för Gränsbevakningsväsendet som samtidigt är inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning styr gräns- och sjöbevakningssektionerna genom ett resultatstyrt militär ledningssystem. Rikets försvar har alltid varit en viktig uppgift för Gränsbevakningsväsendet och denna uppgift sköts i samverkan med Försvarsmakten.

Åland tillhör Västra Finlands sjöbevakningssektion. Inom den åländska sjöbevakningen finns fyra sjöbevakningsstationer (Raija, 2010).

Finansministeriets ansvarsområde

Tullen

Tullen lyder under finansministeriet. Centralförvaltningen utgörs av Tullstyrelsen.

⁴ Sydöstra Finlands, Norra Karelen, Kajanalands och Lapplands gränsbevakningssektioner, Finska Vikens och Västra Finlands sjöbevakningssektioner.

Regionalförvaltningen består av fem tulldistrikt.⁵ Tullen jobbar för intern säkerhet tillsammans med andra säkerhetsmyndigheter, särskilt i PTG-samarbetet (PTG = Polisen, Tullen och Gränsbevakningsväsendet) (Tullen, Finland, 2010).

Regionalförvaltningsverken (fr.o.m. 2010)

Regionförvaltningsverken hör till finansministeriets förvaltningsområde.⁶ Regionförvaltningsverken är Södra-, Sydvästra-, Östra-, Västra och Inre Finlands-, Norra- samt Lapplands regionförvaltningsverk. På Åland finns statens ämbetsverk på Åland.

Regionförvaltningsverkens fem ansvarsområden är de grundläggande rättigheterna, rättssäkerheten och tillstånden, arbetarskyddet, miljötillstånden, räddningsväsendet och beredskapen samt polisen.

3.2 Det militära försvarets struktur för stöd i samband med kriser

Under fredstid är Försvarmakten skyldig att stödja det civila samhället i kris. Detta innefattar handräckning för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, för förhindrande och avbrytande av terroristbrott samt för skyddande av samhället i övrigt. Försvarmakten kan bistå räddningstjänsten genom deltagande i räddningsverksamheten samt genom att tillhandahålla utrustning, personalresurser och sakkunnigtjänster (Försvarmakten^a, (2010). Försvarmaktens uppgifter i räddningsverksamheten föreskrivs i den speciallagstiftning som gäller För-

⁵ Södra- (Helsingfors), Västra (Åbo), Norra (Torneå), Östra (Villmanstrand), samt Ålands tulldistrikt (Mariehamn).

⁶ Regionförvaltningsverken styrs dessutom av social- och hälsoministeriet, undervisningsministeriet, justitieministeriet, arbets- och näringsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, kommunikationsministeriet, inrikesministeriet samt miljöministeriet.

svarsmakten och om förfaringsättet då Försvarsmakten deltar i räddningsverksamheten bestäms genom avtal mellan försvarsministeriet och inrikesministeriet (Statsrådets förordning om räddningsväsendet (787/2003)).

Försvarsmakten upprätthåller beredskap för att i enlighet med lag eller avtal om samverkan kunna ge stöd till alla förvaltningsnivåer. Försvarsmaktens huvudsakliga uppgift får dock inte äventyras. Civilmilitär samverkan i Finland är organiserad på varje administrativ nivå. På den högsta nivån samverkar försvarsministern med försvarsstaben. På regional nivå samverkar västra, östra och norra försvarsområdena med länsstyrelser och andra statliga regionala kontor. Arméstaben leder Södra Finlands, Västra Finlands, Östra Finlands och Norra Finlands operativa militärlän. De operativa militärlänen ansvarar för den operativa planeringen och det operativa verkställandet inom sitt område, bl.a. för koordinering av försvarsförberedelserna med de övriga myndigheterna och aktörerna inom området samt för uppställande av beordrade trupper. Militärlänet är regional förvaltningsmyndighet inom sitt område och ansvarar bland annat för handräckning inom det. De regionala militärlänen Österbottens, Savolax-Karelens och Lapplands Militärlän samt regionalbyråerna lyder under det operativa militärlän som de befinner sig inom.

En del av Försvarsmaktens regionala trupper ombildas till landskapstrupper. De utgörs av reservister och trupperna leds av Försvarsmakten. Målsättningen för landskapstrupperna är att förbättra lokalförsvarets prestationsförmåga, reservisternas militära färdigheter och försvarsvilja samt beredskapen att bistå de civila myndigheterna med handräckning och räddningstjänst. Bland landskapstrupperna utses centralenheter för de regionala trupperna i varje landskap för att snabbt bl.a. kunna stödja myndigheterna vid tryggheten av de vitala samhällsfunktionerna (Statsrådets principbeslut 23.11.2006). På den lokala nivån samverkar operativa försvarsenheter med kommunerna.

I samband med Försvarsmaktens strukturomvandling beslöts att kontakten med reserven och det övriga samhället ska tryggas genom att det

grundas 19 regionalbyråer och två servicepunkter. Regionalbyråerna hör till arméns organisation och är regionala förvaltningsmyndigheter som lyder under militärlänen (Försvarmakten, Finland^b, 2010).

4 Norge

Norge är en konstitutionell monarki. Den verkställande makten ligger formellt hos kungen men i praktiken hos regeringen. Den lagstiftande makten ligger hos parlamentet, Stortinget. Varje minister leder normalt ett departement. Den regionala nivån består av 19 län vilka styrs av en landshövding (fylkesman). På lokal nivå finns 430 kommuner ledda av politiskt valda församlingar.

4.1 Det norska totalförsvaret

Ett brett totalförsvarskonceptet är utgångspunkten för Norges planering. Begreppet har dock förändrats från att tidigare ha omfattat mobilisering av alla nationella resurser till stöd vid ett militärt angrepp till att fokusera på samhällets säkerhet. Samhällets säkerhet definieras i Norge som skyddande av befolkningen och viktiga samhällsfunktioner samt infrastruktur mot attack eller skador när samhällets existens inte är hotat.

Krishanteringen styrs av principer om ansvar, likhet och närhet. Ansvarsprincipen innebär att den som normalt har ansvar för en verksamhet även har ansvar under extraordinära händelser. Principen gäller både offentliga och privata verksamheter. Varje departement är vidare ansvarigt för att planera för kriser och allvarliga händelser inom sin sektor. Justitie- och polisdepartementet har dock getts ett mer uttalat ansvar för att koordinera arbetet med skydd, säkerhet och planering inom den civila sektorn. Enligt likhetsprincipen ska ansvarsstrukturerna upprätthållas även under extraordinära situationer. Närhetsprincipen innebär att ansvaret för krishantering ska ligga på lägsta möjliga nivå. (MSB, 2009).

Regeringen fattar politiska beslut om överordnade mål och ramar för krishanteringen. På nationell nivå finns regeringens krisråd som säkrar strategisk koordinering, bl.a. mellan berörda departement (här ingår även regeringsrådet vid statsministerns kontor). Krisrådet leds av departementsrådet i ledardepartementet. Ledardepartement tillsätts vid

kriser för att koordinera bl.a. lägesrapporter, bedöma behov åtgärder på nationell nivå, koordinera andra departement samt information till media och allmänhet. En enhet som skall stödja dessa båda funktioner har inrättats. Samtliga departement måste vara beredda på att ta på sig rollen som ledande departement. Rollen ges till det departement som är mest berört av den specifika krisen och därför har bäst tillgång till information och instrument för att hantera krisen. Att utse ett ledande departement påverkar inte det konstitutionella ansvaret. Vid osäkerhet om vilket departement som ska "ta lead" och tills att ett beslut är taget läggs ansvaret på Justitie- och polisdepartementet (St.meld. nr. 37).

Vid atomolyckor har de olika departementen ett självständigt ansvar om inte fullmakten är given till Krisutskottet (Kriseutvalget) för atomolyckor (Regeringen, Norge^a, 2010).

På regional nivå är det landshövdingen som koordinerar och övervakar planeringen inför kriser. Den regionala nivån ansvarar även för bl.a. planering för den lokala nivån, planering av stödet från militären, miljöfrågor samt jordbruk. Vid större kriser kan landshövdingen bli ansvarig för koordinering av krishantering. Den kommunala nivån ansvarar för samhällsservice och har inom sitt geografiska område ansvar för dess upprätthållande under kriser. Kommunerna har lagstadgat ansvar för förberedelser inför kriser inom hälsosektorn (MSB, 2009).

Justitie- och polisdepartementets ansvarsområde

Justitiedepartementet har det sektorsövergripande samordningsansvaret på central nivå inom räddningstjänst och beredskap och ansvarar bl.a. för räddningstjänst, polisverksamhet, civilförsvaret, landshövdingarna (fylkesmennene) samt nödkommunikation. Justitiedepartementet har i och med detta getts ett ansvar för huvuddelen av räddnings- och beredskapsresurserna och spelar i de flesta nationella kriser en central roll (St.meld. nr. 37).

Direktoratet för samhällssäkerhet och beredskap (DSB)

DSB ska bl.a. ha översikt över risker och sårbarhet i samhället, driva arbetet det förebyggande arbetet med olyckor och kriser (både i kris och i krig), sörja för en god beredskap samt en effektiv krishantering. Civilförsvarsorganisationen är en operativ del av DSB, och indelad i 20 regionala distrikt. Civilförsvaret är en viktig kompletterande resurs till polis, räddningsorganisationer samt till regionala och lokala myndigheter.

Polisen

Polis- och länsmansmyndigheten består av Polisdirektoriet, de 27 polisdistrikten samt polisens sju specialorganisationer⁷. Polisens säkerhetstjänst är direkt underställd justitiedepartementet (Polisen, 2010). Polisen har generella och omfattande fullmakter för att avhjälpa en krissituation och har getts ett akut sektorsövergripande operativt ansvar vid olyckor och kriser. Berörd polismästare kan inledningsvis fatta beslut som även rör andra myndigheters ansvarsområden, fram till det att sektorsansvaret övertas. Polismästarna är chef (formann) för räddningsledningen både vid huvudräddningscentralerna och vid de lokala räddningscentralerna (se nedan) (St.meld. nr. 37).

Räddningstjänst

Den norska räddningstjänsten är inte en organisation utan en funktion. Den grundläggande idén är att alla landets resurser ska kunna mobiliseras för insats i räddningstjänsten. Den offentligt organiserade räddningstjänsten är därför organiserad som en samverkan mellan en rad offentliga myndigheter, privata och frivilliga organisationer (St.meld. nr. 37).

Samverkansprincipen är central i den norska räddningstjänsten. Detta gäller även principen om integrering – både administrativt och opera-

⁷ Kripas, Ekokrim, Politiets Utlendingsenhet, Utrykningspolitiet, Politiets data- og materielltjeneste, Norges Grensekommissær for den norsk-russiske grense samt Politihøgskolen.

tivt. Detta innebär att samma organisation ska hantera land-, sjö-, och flygräddning. Samtliga joint räddningscenter hanterar alla typer av räddningsinsatser. Räddnings- och beredskapsavdelningen (RBA) vid Justitie- och polisdepartementet har det administrativa ansvaret och ger riktlinjer för räddningstjänsten samt står för styrningen av de två huvudräddningscentralerna.

I Norge finns två huvudräddningscentraler, JRCC Stavanger (Sör-Norge) och JRCC Bodö (Nord-Norge). Dessa har det övergripande operativa lednings- och koordineringsansvaret vid räddningsaktioner. Gränsen för ansvarsområdet går söder respektive norr om 65 breddgraden och på landområdet, längs gränsen mellan Nord Trøndelag och Helgeland polisdistrikt.

Med Lokal räddningscentral (LRS) avses det lednings- och samordningsarbete som sätts igång av polisdistriktet vid sök- och räddningsaktioner. LRS leds av en grupp som är sammansatt av representanter från samverkansparter inom räddningstjänsten. Den är operativt underställd huvudledningscentralen. Det finns 28 räddningscentraler knutna till landets polisdistrikt och till sysselmanskontoret på Svalbard, samt 16 flygräddningscentraler (Regeringen, Norge^b, 2010)

Kommunal- och regional arbetsdepartementets ansvarsområde

Kommunal- och regional arbetsdepartementet har överordnat ansvar för bekämpning av bränder, och biståndsuppgifter vid andra akuta olyckssituationer (Nordred^b, 2010).

Fiskeri- och kustdepartementets ansvarsområde

Fiskeri- och Kustdepartementet har, med Kystverket som utövande myndighet, överordnat ansvar för statlig beredskap för akuta utsläpp av olje- eller kemikalier. Detta omfattar även förebyggande åtgärder, där försvaret stöttar med fartygsresurser. Vid räddningsinsatser bistår Kystverket huvudräddningssentralen med resurser, samtidigt som Kystverket mobiliserar för en eventuell insats (Regeringen, Norge^c, 2010).

Närings- och handelsdepartementet

Närings- och handelsdepartementet är Sjöfartsdirektoratets överordnande departement. Sjöfartsdirektoratets överordnade mål är en hög säkerhet för liv, hälsa, fartyg och miljö (Regeringen, Norge^e, 2010).

Hälso- och omsorgsdepartementets ansvarsområde

Hälso- och omsorgsdepartementet har överordnat ansvar för samtliga ambulanstransporter. Överordnat ansvar för alla ambulanstransporter - bil, båt och luft (Nordred^b, 2010). Under departementet ligger även Krisutskottet för atomolyckor (Regeringen, Norge^d, 2010).

Försvarsdepartementets ansvarsområde

Försvarsdepartementet har ansvar för norsk säkerhets- och försvarspolitik. Departementet är ansvarigt för styrning och kontroll av underlydande myndigheters (Försvaret, Försvarets forskningsinstitut, Försvarsbygg samt Nationella säkerhetsmyndigheten) verksamhet och utövar även tillsyn som en del av den utövande statsmakten för Försvarsdepartementet.

Till sjöförsvaret hör Kystvakten vilka har lagstadgade myndigheter när det gäller bl.a. suveränitetshävdelse, tullbevakning, miljöövervakning samt räddningsinsatser. För att kunna genomföra dessa uppgifter har Kystvakten polismyndighet enligt Kustvaktslagen. Kystvakten är indelade i Kystvaktsskvadron Nord och Syd (Försvaret, Norge^a, 2010).

Finansdepartementets ansvarsområde

Tullväsendet är den centrala gränsmyndigheten i Norge. Tullväsendet lyder under Finansdepartementet och är indelat i sex tullregioner. (Tullen, Norge, 2010). Tullväsendet samarbetar med polisen när det gäller att skydda samhället mot organiserad brottslighet, narkotikasmuggling, miljöbrott och terrorism (NOU 2009:20).

4.2 Det militära försvarets struktur för stöd i samband med kriser

Det norska försvaret har, utifrån dess kompetens och tillgängliga resurser, en reglerad uppgift att stödja samhället och de civila myndigheterna vid kris och allvarliga händelser. Militären ska även kunna stödja när det gäller att förebygga och motverka kränkningar och attacker. Bl.a. genomförs gränsbevakning längs den norsk-ryska gränsen i Finnmark. Militären deltar i sök- och räddningsoperationer och Kystvakten övervakar det norska territorialvattnet och den ekonomiska zonen. Forsvarsdepartementet och Försvaret är genom sina fartyg och andra resurser en viktig aktör både inom räddningsinsatser och i beredskapen mot akuta miljöfarliga utsläpp. Genom KYBAL-organisastionen (KystBeredskap og AksjonsLedelse) har Försvaret också möjlighet att verkställa åtgärder vid krissituationer till havs och längs kusten fram tills den primärt ansvariga myndigheten kan överta insatsen.

Det norska hemvärdnet (ca 45 000 pers) är en försvarsgren inom Försvaret. Hemvärdnet har bl.a. till uppgift att stödja det civila samhället. Hemvärdnet är organiserat i fyra regioner indelade i 11 distrikt (Försvaret, Norge^b, 2010).

Polisen har ansvar för att leda och koordinera alla typer av räddningsinsatser. Försvaret kan vid förfrågan stödja polisen när deras resurser inte räcker till. Den polismästare som mottar stödet har den överordnande ledningen av insats. Försvarets stöd genomförs som en självständig stödsinsats, polisens och militärens enheter ska inte inkorporeras i varandra (Forsvarsdepartementet, 2007). På vissa områden där Försvaret fått begränsad polismyndighet, som t.ex. Kystvakten, leder Försvaret hanteringen av en händelse lokalt.

I Norge skiljer man mellan tre olika former av stödsinsatser (Instruks om Forsvarets bistand till Politiet. Kongl res av 2003): 1) Administrativt bistånd (bl.a. transportbistånd och administrativt stöd). 2) Operativt bistånd (bl.a. stöd vid olyckor, naturkatastrofer, oskadliggörande av

explosivmateriel). 3) Vidmakthållande bistånd (håndhevelse) (bl.a. eftersökning och gripande av farliga personer, stöd vid hot mot viktiga samhällsintressen). I frågor rörande administrativt bistånd och operativt bistånd ska berörd polismästare rikta biståndsförfrågan till Försvarets operativa huvudkvarter, medan vidmakthållande bistånd kräver politisk klarering genom Polisdirektoriet via Justitiedepartementet som efter närmare värdering kan skicka anmodan till Forsvarsdepartementet (Forsvarsdepartementet, 2007).

Vid terrorhändelse kan polisen åberopa stöd från Försvaret. Polisen har huvudansvaret för bekämpning av terrorhandlingar, medan Försvaret har det primära ansvaret för att hantera terrorattacker som konstaterats vara ett väpnat angrepp mot Norge. Försvaret har även självständigt ansvar för att hantera a) massiva angrepp mot oljeinstallationer – där angreppen kan sättas in i en säkerhetspolitisk kontext, b) nationella kaossituationer – t.ex. landsomfattande sabotagehandlingar där det är oklart om det rör sig om en fredstida kris, en säkerhetspolitisk kris eller en väpnad konflikt, c) situationer som kräver etablering av jaktflygberedskap och engagering av luftmål för att förhindra flygburna terrorangrepp. Detta gäller även när situationen kräver deployering av luftvärn eller u-båtar (Forsvarsdepartementet, 2007).

5 Danmark

Danmark är en konstitutionell monarki. Den lagstiftande makten finns hos drottningen och parlamentet (Folketinget). Makten utövas genom ministrarna. Den offentliga administrationen verkställs genom ministerierna. Varje minister är normalt ansvarig för ett ministerium. I vissa områden finns regionala eller lokala statliga myndigheter. Danmark är indelat i 5 regioner och 98 kommuner.

5.1 Det danska totalförsvaret

Totalförsvaret ska säkra att Danmark har tillräcklig kapacitet för att motverka hot och hantera storskaliga katastrofer. Civil beredskap definieras i Danmark som en planering för upprätthållande av samhällsfunktioner under extraordinära omständigheter. Beredskapsplanläggningen bygger i grunden på tre principer: sektoransvarsprincipen, dvs. att den myndighet, som har ansvaret för en funktion under normala förhållanden, också har ansvaret vid olyckor och krissituationer, likhetsprincipen, att det ska finnas största möjliga likhet mellan en given organisation under kriser som under normala förhållanden, samt, närhetsprincipen, dvs. att beredskapsfrågorna bör lösas så nära medborgarna som möjligt (BRS^a, 2009). De förebyggande åtagandena omfattar förutom att reducera och minska skador även varning till allmänheten samt kärnkraftsberedskap. Civil beredskap är ett planeringskoncept, snarare än en organisation, och är indelat i ansvarsområden som t.ex. vatten, mat, hälsa, el och transport.

De enskilda ministrarna har på nationell nivå, inom sina ansvarsområden, ansvar för planering och nödvändiga förberedelser. Varje myndighet har ansvar inom sitt område och myndigheterna ska på förhand ha tagit ställning till frågor kring ledning, ansvarsfördelning, larmrutiner, kriskommunikation, koordinering, hanteringen av oväntade utgifter, samarbete osv. Enligt beredskapslagen är det polisen som koordinerar en insats vid större händelser.

Den nationella operativa staben (NOST)

I syfte att stärka koordineringen mellan försvar, polis och andra civila myndigheter vid allvarliga händelser och kriser (inklusive säkerhetshot som t.ex. terrorhandlingar) har man inrättat en nationell operativ stab (NOST). NOST har till uppgift att koordinera insatser vid större händelser i Danmark som inte kan lösas av enskilda regioner/polisledning och där det finns behov av koordinering på ett nationellt plan. Staben ska skapa och upprätthålla överblick över en given situation. Syftet är att kunna lämna beslutsunderlag till sektorsansvariga myndigheter och skapa en grund för koordinering av förnödenheter samt prioritering av resurser och uppgifter för relevanta beslutsfattare (Polisen, Danmark, 2010). Staben består av fasta representanter från följande myndigheter, Rikspolisens, Polisens underrättelsetjänst, Försvarskommandot, Försvarrets underrättelsetjänst, Beredskapsstyrelsen samt Sundhetsstyrelsen. Beroende av situationen kan även andra myndigheter delta (DEMA) .

I NOST ingår myndighetsrepresentanterna på lika villkor. Staben leds inledningsvis och vanligen av Rikspolisens. I vissa situationer kan dock ledningen efter beslut av regeringen (Regeringens säkerhetsutskott) övergå till Försvarskommandot eller Beredskapsstyrelsen.

Hanteringen av olyckor/kriser sker på följande nivåer (BRS^a, 2009):

Nationell nivå

Den sektorsansvarige myndighetens krisledningsstab

Den nationella operativa staben (NOST)

Den internationella operativa staben (IOS)

Krisberedskapsgruppen

Tjänstemannautskottet för säkerhetsfrågor (Embedsmandsutvalget)

Regeringens säkerhetsutskott

Lokal/regional nivå

Kommunal krishanteringsstab
 Kommandostation, KSN. Polisen
 Lokal beredskapsstab (leds av polis)
 Akut medicinskt koordineringscenter (AMK)
 Övriga

Insatsområdet

Ledningsplatsen (Kommandostede, KST), Polisen mfl.

Justitieministeriets ansvarsområde

Till Justitsministeriet uppgifter hör polis- och åklagarmyndigheten, rättsväsen och kriminalvård (Justitsministeriet, 2010).

Polisen

Justitsministeriet är polisens högsta myndighet. Rikspolisens har under sig 12 polisdistrikt vilka leds av en polismästare. Grönland och Färöarna har egna polisdistrikt. Polisen ansvarar för koordinerande ledning vid en händelse där sådan krävs, vilket innebär att samtliga funktioner i och utanför insatsområdet ska koordineras så effektivt som möjligt.

Försvarsministeriets ansvarsområde

Försvarsministern ansvarar för koordinering av den civila beredskapsplaneringen, för att vidta tillhörande åtgärder samt för att delta i arbete som inte handhas av andra myndigheter.

Beredskapsstyrelsen

Beredskapsstyrelsen har ansvaret för koordinering på uppdrag av försvarsministeriet. Som en del av planeringen på nationell nivå koordine-

rar beredskapsstyrelsen ministeriernas civila arbete avseende beredskapsplanering inom Nato (SCEPC).

Under beredskapsstyrelsen finns fem statliga regionala beredskapscenter. Den statliga regionala räddningsberedskapen ska lämna stöd till den kommunala räddningsberedskapen. Beredskapsstyrelsen kan utöver detta ingå avtal med andra myndigheter eller andra som har ansvar för beredskap och insats eller för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner om att den statliga regionala räddningsberedskapen övertar frågorna eller lämnar stöd vid olyckor och katastrofer (BRS, 2010).

Räddningstjänst

I den allmänna räddningstjänsten är följande myndigheter engagerade: Polisen, Räddningsberedskapen (den kommunala samt den statliga regionala räddningsberedskapen, dvs. Beredskapsstyrelsens beredskapscenter), Ambulanstjänsten, Sjukhusväsendet samt Försvaret.

Vid större olyckor i form av brand eller explosion, olyckor med farliga ämnen, ras, tågolyckor, flygolyckor på land, fartygsolyckor vid kaj samt vid naturkatastrofer, som översvämningar, snöstorm och liknande, samordnar polismästaren på den lokala nivån och i det aktuella fallet den samlade insatsen. Polisens ansvar för samordningen innebär, att samtliga funktioner i och utanför insatsområdet koordineras på ett sådant sätt, att den samlade insatsen sker så effektivt som möjligt. Polisens samordnande ledning inträder efter polisens beslut i fall av händelser som kräver insats av flera myndigheter, och den pågår från en eventuella planerings- och förberedelsefas via insatsfasen, till dess funktionen slutar med reducerad beredskap, när den egentliga återuppbyggnadsfasen inträder. Den samordnande ledningen förmedlas av polisen till samtliga aktuella samarbetspartner, vilket innebär att eventuella ändringar av omfattningen omedelbart meddelas samarbetspartnerna. Polisen ansvarar också för avspärrning, ledning av ambulanstjänster, evakuering, trafikreglering, bevakning och upprätthållande av den allmänna ordningen i skadeområdet (Nordred^c, 2010).

På den regionala nivån upprättas samordnande staber vars uppgift är att, med respekt för sektoransvaret, under regionpolisledarens ledning etablera ett planerings- och operativt samarbete mellan myndigheter och andra med ansvar eller uppgifter på beredskapsområdet. Syftet är dels att beslut ska kunna fattas om ett koordinerat och prioriterat utnyttjande av de samlade resurserna vid kriser, dels att trygga en samstämmig och anpassad information till press och befolkning (Nordred^c, 2010).

Den danska räddningsberedskapen är uppdelad i tre nivåer. På nivå 1 görs insatsen av den kommunala beredskapen, eventuellt med bistånd från grannkommuner. Insatsledare-räddningsberedskap leder en insats och funktionen sköts av den kommunala räddningsberedskapen. Nivå 2 avser händelser som den kommunala räddningsberedskapen inte kan förväntas klara ensam, och där Beredskapsstyrelsens fem statliga beredskapscentra och de nio kommunala stödpointsberedskaperna skall ge assistans (inom en timme). Nivå 3 utgörs av Beredskapsstyrelsens fem beredskapscentra, som ska assistera vid personalkrävande och långvariga räddningsinsatser eller vid behov av specialutrustning och specialutbildad personal (t.ex. värnpliktiga) (Nordred^c, 2010).

Gränsbevakning

Gränsbevakning sköts av danska flottan – Sjövärnets operativa kommando (SOK). SOK har även flera civila uppdrag avseende operativ övervakning och kontroll, vilket även i viss utsträckning omfattar tullkontroll och sjöpolisverksamhet. Myndighetsuppgifterna omfattar bl.a. farvattensövervakning, suveränitetshävdelse, eftersöknings- och räddningstjänst, havsmiljöövervakning och föroreningsbekämpning, Vessel Traffic Service, isbrytning samt annan statlig myndighetsutövning till sjöss.

5.2 Det militära försvarets struktur för stöd i samband med kriser

Det militära försvaret stöder civila myndigheter i händelse av olyckor och katastrofer, inklusive terroristattacker. Stödet ges vanligen till po-

lisen och Beredskapsstyrelsen och omfattar militär utrustning och personal. På den nationella nivån är NOST ingången för civila myndigheter till Försvaret. I staben finns en sambandsofficer representerad som tar emot och vidarebefordrar förfrågningar om stöd. I den lokala beredskapsstaben är Försvaret representerat vid totalförvarsregionen vilka har sambandsofficerare som fasta medlemmar (BRS^b, 2009).

Försvarets (inklusive Hemvärnet) uppgifter kan indelas i två kategorier:

- Uppgifter som är en rutinmässig del av Försvarets dagliga verksamhet. Hit hör t.ex. hjälp med ammunitionsröjning, deltagande i sök- och räddning (SAR), maritim tillsynsverksamhet, samt miljöövervakning och bekämpning av föroreningsolyckor.
- Uppgifter som utgör stöd till myndigheter eller civil sektor i allmänhet. Dessa löses som a) allmänt stöd till myndigheter (vilka inte kräver godkännande av Försvarsministeriet) eller som b) särskilt stöd till polisen, vilket bl.a. innebär bistånd till polisens myndighetsutövning och som kräver tillstånd av Justitiedepartementet och Försvarsministeriet.

Armén, marinen och flygvapnet har alla förmåga som kan motverka terroristangrepp och stödja den civila beredskapen. Detta omfattar personal som utöver militär utbildning är övade att genomföra sök- och räddningsinsatser, miljöinsatser och brandkårsinsatser.

Hemvärnet i Danmark (ca 49,000 varav 20,000 aktiva) är en frivillig militär organisation, som stöttar Försvaret och de civila myndigheterna. Hemvärnet har fem totalförvarsregioner (Nordjylland, Mittjylland, Nord-, Syd-, Sønderjylland, Sjælland, Köpenhamn). Hemvärnet kan på kort tid sättas in för att stödja totalförsvaret (däribland antiterrorberedskapen) och lösa militära, miljö-, polis- och räddningstjänstuppgifter (Hemvärnet, 2010).

Polisen, Räddningsberedskapen och andra myndigheter, kan vid större olyckor rekvirera så kallad katastrofhjälp från Försvaret och Hemvär-

net. Det innebär att organiserade styrkor från Försvaret och Hemvärnet, sätts in som förstärkning till ordinarie räddningsstyrkor. Försvaret och Hemvärnet bidrar då med materiel i form av flyg, fartyg, tunga fordon och specialfordon. Dessutom finns specialutbildad personal (Nordred^c, 2010). Alla SAR-operationer utförs och koordineras av Joint Rescue Coordination Center (JRCC Danmark) som ligger hos Sjövärnets Operativa kommando (SOK) (BRS, 2009a). En stor del av SOK:s uppgifter genomförs i nära samarbete med civila myndigheter som t.ex. Polisen, Sjöfartsstyrelsen, Farvattensväsendet, Beredskapsstyrelsen, kommuner m.fl. (Försvaret, Danmark, 2010).

6 Slutsatser och diskussion

6.1 Skillnader och likheter mellan Sverige och de övriga nordiska länderna

Följande avsnitt ger en övergripande bild av likheter och skillnader mellan Sverige och de övriga studerade nordiska länderna utifrån den nationella nivån, räddningstjänst, polis, gränsbevakning samt militärt stöd vid kriser.

Nationell nivå

	Försvär	Polis	Gräns	Räddning
Sverige	Försvärdep.	Justitiedep.	Försvärdep. Finansdep.	Försvärdep. Näringsdep.
Finland	Försvärmin.	Inrikesmin.	Inrikesmin.	Inrikesmin.
Norge	Försvärdep.	Justite- o polisdep.	Försvärdep.	Justitiedep. Kommunal- o regionalarbetsdep. Fiskeri- o kustdep. Närings- o han- delsdep. Hälso- o om- sorgsdep.
Danmark	Försvärmin.	Justitsmin.	Försvärmin.	Försvärmin.

Även om samtliga länder har ett totalförsvärskoncept där det militära försväret är skyldigt att stödja i kriser samt liknande principer för ansvar, likhet och närhet (i Finland finns sektorsprincipen) skiljer sig

länderna åt när det gäller ledning. I *Sverige* ansvarar regeringen för strategiska frågor medan ansvaret för ledning och samordning ligger på berörda myndigheter. I enlighet med ansvarsprincipen ligger ansvaret vid en kris på den/de myndigheter som har uppgifter relaterat till den specifika krisen. Ingen myndighet styr över någon annan. *Danmark* har en ordning som liknar Sveriges. Försvarsdepartementet har administrativt ansvar för den statliga beredskapen. I *Finland* är det inrikesministeriet och dess avdelningar som har ett centralt ansvar. Inrikesministeriet leder och övervakar t.ex. räddningsväsendet, ministeriets polisavdelning är polisens högsta ledning och gränsbevakningsväsendet är en del av inrikesministeriet. I *Norge* tillsätts ett ledardepartement vid kriser, vilket dock inte påverkar det konstitutionella ansvaret. Rollen ges till det mest berörda departementet. Vid osäkerhet läggs ansvaret på Justitie- och polisdepartementet.

Räddningstjänst

	Sverige	Finland	Norge	Danmark
Central	MSB Sjöfartsverket Kustbevakningen Transportstyrelsen Polisen JRCC Göteborg (sjö-flyg)	Inrikesmin/ Räddningsadv.	DSB JRCC Stavanger + Bodö (land- sjö- flyg)	FM BRS JRCC Danmark (sjö- o flyg)
Regional	Länspolisen (21) Länsstyrelsen (21) Landstingen (18 +2)	MRCCÅbo (sjöräddC) Räddn.regioner (22)	Lokal räddc (28) + 16 FlygräddC Civilförsvarsdist (20)	Beredskapscentra (5) Stöttepunkts- beredskap (9)
Lokal	Kommunal räddningstjänst		Brandväsen	Kommunal räddn.beredskap

Räddningstjänsten skiljer sig organisatoriskt mellan länderna, både strukturellt och innehållsmässigt. I *Sverige* ligger tyngdpunkten på kommunal räddningstjänst grundad i brandförsvaret. Räddningsledaren har enligt lag ansvaret vid allvarliga händelser både vid kommunal och vid statlig räddningstjänst. Länsstyrelsen kan vid kommunövergripande

de händelser ta över det kommunala ansvaret och utser då räddningsledare. Vid statlig räddningstjänst är det Polisen i fjällänen (fjällräddning), Sjöfartsverket (sjöräddning), Kustbevakningen (miljöräddning-sjö) samt Länsstyrelsen (radioaktiva utsläpp från anläggning) som ansvarar för räddningstjänsten.

I *Finland* är det Inrikesministeriets räddningsavdelning som leder och övervakar räddningsväsendet, tillgången och nivån på räddningsväsendets tjänster, svarar för räddningsväsendets nationella beredskap och arrangemang samt samordnar de olika ministeriernas insatser. Räddningsväsendet indelat i 22 räddningsområden. Räddningsområdenas uppgifter sköts som kommunernas lagstadgade samarbete. Staten och de regionala räddningsverken ansvarar tillsammans för att räddningsväsendets uppgifter sköts. Till huvuduppgifterna hör att utveckla beredskapen med tanke på storolyckor, miljöolyckor och undantagstillstånd. Kommunerna är enligt lag skyldiga att arrangera räddningsväsendet i samråd med räddningsområdena (Räddningsväsendet, 2010).

Den *norska* räddningstjänsten är integrerad i två huvudräddningscentraler som hanterar övergripande operativt ansvar för samtliga räddningsinsatser (land, sjö och luft). På lokal nivå finns lokala räddningscentraler – det lednings- och samordningsarbete som sätts igång av polisdistriktet. Dessa är operativt underställda huvudräddningscentralerna.

I *Danmark* omfattar allmänna räddningstjänsten Polisen, Räddningsberedskap, Ambulanstjänst, Sjukhusväsende samt Försvaret. Det finns fem statliga regionala beredskapscenter vilka ska lämna stöd till den kommunala räddningsberedskapen. Polisen ansvarar, med respekt för sektorsansvaret, för samordningen.

Polis

	Sverige	Finland	Norge	Danmark
Central	RPS RKP	Polisavd (inrikesm) CPK	Polis- o länsmansstyr.	Rikspolisen
Regional	Länspolis (21)	Länsledning Lokal polis (24)	Polisdistrikt (27)	Polisdistrikt (12)

De nordiska länderna skiljer sig åt när det gäller polisens roll vid kriser. I *Sverige* ansvarar Polisen bland annat för avspärrning, utredning, utrymning, registrering och eftersökning samt fjällräddning. Polisen i *Finland* har till stor del liknande uppgifter. I Norge och Danmark har Polisen däremot tillika ledningsansvar vid olyckor och kriser. I *Norge* kan polismästaren i det aktuella området inledningsvis ta myndighetsövergripande beslut fram till dess att sektorsansvaret övertas. I *Danmark* samordnar polismästaren ledningen vid händelser som kräver insats av flera myndigheter.

Gränsbevakning

	Sverige	Finland	Norge	Danmark
Central	KBV RKP Tullen	Inrikesmin/ Gränsbevaknavd Gränsbevakn- väsendet (paramil) Tullen	Kystvakten (Försvär) Polis Tullen	Försvarsm. Polisen
Regional	KBV region (4)	Gräns- o sjöbev stationer (6)	Kustv.skvadr. (2) Tullregioner (6)	Sjövärnets op kommando (SOK)
Lokal	KBV Kust- station (26)			

Norge, Danmark, Sverige och Finland har principiellt olika lösningar för gränsbevakningen. *Finland* har en särskild gränsmyndighet med militär struktur, medan *Sverige, Norge och Danmark* representerar en annan lösning där polisen är huvudansvarig för gränsövervakning och

kontroll av persontrafik. Eftersom polisen inte har förutsättningar att övervaka och kontrollera alla delar av gränserna är det militära försvaret i olika grad engagerade. I *Danmark* står Försvaret för sjöövervakning, I *Norge* är det både Kystverket, Försvaret, polisen och tullmyndigheterna som bedriver sjöövervakningen inom sina ansvarsområden, medan Kystvakten och Sjöförsvaret är utövande myndigheter. Den svenska Kustbevakningen har en liknande funktion, men är en civil myndighet under det svenska försvarsdepartementet (NOU 2009:20).

Militärt stöd vid kriser

	Sverige	Finland	Norge	Danmark
Central	HKV Staber	Huvudstaben Staber	Försvarsstaben (FST) Försv. Op Huvudkvarter (FOH) Staber	Försvarskommandon (FKO) Kommandon Nationell operativ stab (NOST)
Regional	Säksam (4) HV- bataljon (60)	Op.millän (4) Millän (19) Regionalbyråer (19) Landskapstrupp (19) Centralenheter	Kystvakten (2) HV-region (4) HV-distrikt (11)	Gränsbev. Sjövärnet (SOK) JRCC Danmark HV-regioner (5)
Lokal		Op försvarsenheter		

I *Sverige* får Försvarsmakten på begäran lämna stöd till statliga myndigheter samt kommuner och landsting. De myndigheter eller räddningstjänster som behöver stöd av militären kontaktar vakthavande befäl vid ATS. Försvarsmakten är indelat i fyra säkerhets- och samverkanssektorer (Säksam) för regional samordning av den militära säkerhetstjänsten samt regional samverkan. Säkerhets- och samverkanssektorerna ligger i Boden, Stockholm, Göteborg och Malmö. Försvarsmakten deltar även i länsstyrelsernas regionala råd. Personal ur HV-bataljonerna kan lämna stöd vid allvarliga händelser och kriser.

Civil-militär samverkan i *Finland* är organiserad på varje administrativ nivå. På den högsta nivån samverkar försvarsministern med försvarsstaben. På regional nivå samverkar västra, östra och norra försvarsområdena med länsstyrelser och andra statliga regionala kontor. Bland landskapstrupperna utses centralenheter för de regionala trupperna i varje landskap för att snabbt bl.a. kunna stödja myndigheterna vid tryggheten av de vitala samhällsfunktionerna. På den lokala nivån samverkar operativa försvarsenheter med kommunerna.

I Norge har Försvaret en reglerad uppgift att stödja samhället och de civila myndigheterna vid kris och allvarliga händelser. Förvarsdepartementet och Försvaret är genom sina fartyg och andra resurser en viktig aktör både inom räddningsinsatser och i beredskapen mot akuta miljöfarliga utsläpp. Genom KYBAL-organisastionen (KystBeredskap og AksjonsLedelse) har Försvaret också möjlighet att verkställa åtgärder vid krissituationer till havs och längs kusten fram till den primärt ansvariga myndigheten kan överta insatsen.

I Norge finns två huvudräddningscentraler vilka har det övergripande operativa lednings- och koordineringsansvaret vid räddningsaktioner.

I Danmark stöder det militära försvaret civila myndigheter i händelse av olyckor och katastrofer, inklusive terroristattacker. Stödet ges vanligen till polisen och Beredskapsstyrelsen och omfattar militär utrustning och personal. Armén, marinen och flygvapnet har alla förmåga som kan motverka terroristangrepp och stödja den civila beredskapen. Detta omfattar personal som utöver militär utbildning är övade att genomföra sök- och räddningsinsatser, miljöinsatser och brandkårsinsatser. Hemvärnet kan på kort tid sättas in för att stödja totalförsvaret (däribland antiterrorberedskapen) och lösa militära, miljö-, polis- och räddningstjänstuppgifter.

En nationell operativ stab (NOST) har inrättats i syfte att stärka koordineringen mellan Försvaret och civila myndigheter vid kriser. NOST är ingången för civila myndigheter till Försvaret på nationell nivå. Staben leds vanligen av Rikspolisen, men myndighetsrepresentanterna deltar på lika villkor.

Till de statliga beredskapscentra är värnpliktiga knutna och även tidigare värnpliktiga och frivilliga kan kallas in. I de lokala beredskapsstaberna finns Försvaret representerat genom totalförsvarsregionen.

Sammanfattning

Likheter

- Samtliga länder har totalförsvarskoncept för att klara kriser och krig.
- Sverige, Norge, Danmark har principer för ansvar, likhet, och närhet. Finland har sektorsprincipen.
- Försvaret stöder civila myndigheter i kriser efter begäran
- Försvaret kan stödja polisen vid terroristangrepp
- HV är en resurs för stöd till samhället

Skillnader

- I Finland, Norge och Danmark har Försvaret bredare civila uppgifter (sjö-, gränsbevakning).
- Sverige har som enda land en helt civil myndighet för gräns- och sjöbevakning.
- Norge och Danmark har beredskapscentra alternativt gemensamma räddningscentraler för koordinering av resurser vid allvarliga händelser där även Försvaret ingår. Finland har en tydlig struktur för civil-militär samverkan på flera nivåer.
- DSB i Norge och MSB i Sverige har liknande uppgifter, dock finns under DSB 20 civilförsvardsdistrikt. BRS i Danmark har fler uppgifter, bl.a. är statliga beredskapscenter underordnade BRS. I Finland saknas motsvarande myndighet och Inrikesministeriet styr övergripande polis, gränsbevakning och räddningsväsende.

6.2 Diskussion

Sammanfattningsvis kan sägas att i Sverige sker samverkan mellan Försvarmakten och enskilda myndigheter vid händelser efter förfrågan alternativt i funktionsvisa samarbetsorgan, t.ex. Samrådsgruppen för Sjö- och flygräddning (CSSF). Försvaret är samlokaliserat med Sjö- och flygräddningscentralen samt Kustbevakningen i JRCC Göte-

borg. Samarbete sker regionalt med Länsstyrelsen som själva har en relativt vag roll i krishanteringsarbetet. I Sverige ligger huvudansvaret för räddningstjänst på de enskilda kommunerna, där räddningsledaren har ytterst ansvar vid allvarliga händelser som bedöms vara räddningstjänst. Sverige saknar statliga räddningscentraler/beredskapscenter liknande dem i Norge och Danmark.

Hur ska Sverige utveckla strukturerna för civil-militär samverkan? En fråga som den här studien inte tar upp är samverkan och kontaktytor i informella nätverk. Dessa kan vara betydelsefulla, men kan knappast ersätta behovet av formella strukturer. I en studie om Försvarets framtida roll i civil krishantering (Ödlund, 2008) visas att behovet av det militära försvarets insatser i samband med kriser är stora. Oro, över minskade resurser och minskad geografisk tillgänglighet, uttrycks både av myndigheter och av länsstyrelser. I studien lyfts tre variabler fram som särskilt betydelsefulla för utvecklingen av Försvarets roll: Inriktning och reglering, resurstillgänglighet samt krav på internationell samverkan. Här finns viktiga vägval att göra för Försvaret, för civila myndigheter inom krishanteringsystemet och inte minst för politiker. Utifrån jämförelsen med Finland, Norge och Danmark kan frågan ställas om det finns behov av att utreda de svenska strukturerna för civil-militär samverkan för att Försvaret effektivt ska kunna stödja civila myndigheter i samband med allvarliga händelser och kriser.

Ansvars- eller sektorsprinciperna verkar utifrån den här genomgången av strukturerna inte utgöra hinder för samorganisering (som t.ex. danska NOST) mellan det militära försvaret och civila myndigheter i övriga nordiska länder. Utifrån studien kan slutsatsen dras att Försvaret är generellt mindre integrerad i de civila strukturerna i Sverige än i övriga studerade länder. Skälen till detta kan vara flera. I Finland, Norge och Danmark har Försvaret delvis civila uppgifter, t.ex. när det gäller sjöbevakning. Man har även en annan struktur och organisering av räddningstjänsten och ledningen av insatser vid händelser. Där den i Sverige är främst en kommunal angelägenhet finns statliga gemensamma regionala centra både i Norge och i Danmark. Även i Finland finns statligt beslutade räddningsområden där kommunerna samverkar.

I rapporten beskrivs inte hur samverkan fungerar i praktiken, utan är en kartläggning av formella strukturer. En fråga är därför hur civil-militär

samverkan verkligen fungerar under kriser i de studerade länderna. En annan fråga är hur mellanstatlig samverkan fungerar idag, t.ex. inom räddningstjänsten, miljön osv. och vilka erfarenheter som finns att bygga vidare på.

I Sverige är koordineringen av civila och militära resurser otydlig, det finns inte några klara samverkansstrukturer vare sig på central eller på regional nivå. En fråga är hur samverkan sker på lokal nivå i landets 290 kommuner.

Likheter och skillnader mellan strukturer i Sverige, Finland, Norge och Danmark har beskrivits i den här studien. Två aspekter är extra intressanta:

1. Hur ska Sverige välja att förbättra civil-militär samverkan i kriser? Ett sätt att gå vidare är att identifiera problem och möjligheter som identifierats i olika typer av svåra händelser och kriser i övriga länder.
2. Vad krävs för att Försvarmakten ska kunna samverka civil-militärt med de övriga nordiska länderna i nationella fredstida kriser? Identifiering av viktiga områden som behöver förändras/tydliggöras.

Litteraturlista

- BRS (2009^a) *Retningslinjer for insatsledning*. Beredskabsstyrelsen.
- BRS (2009^b) E-postkontakt med Jacob Bang Jeppesen på BRS i Danmark.
- BRS (2010) "Om Beredskabsstyrelsen" www.brs.dk (access date 2010-0203).
- DEMA, "The National Crisis management Structure in Denmark" (overheadbilder, årtal okänt).
- Forsvarsdepartementet (2007), *Støtte og samarbeid. Det moderniserte totalforsvarskonseptet – en oversikt over viktige ordninger og retningslinjer*.
- Forsvaret, Norge^a (2010)"Kystvakten" www.mil.no (access date 2010-0203).
- Forsvaret, Norge^b (2010)"Heimevernet" www.mil.no (access date 2010-02-03).
- Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- FFS 2002:7 Forsvarsmaktens föreskrifter om Forsvarsmaktens stöd till civil verksamhet.
- Förordningen om polisförvaltningen i landskapet Åland (13.11.1998/828).
- Forsvaret, Danmark (2010) "Søværnets Operative Kommando" www.forsvaret.dk (access date 2010-02-03).
- Forsvarsmakten, Finland^a (2010) "Finska Forsvarets webbplats" www.forsvarsmakten.fi access date 2009-11-11).
- Forsvarsmakten, Finland^b (2010) "Regionalbyråerna" www.forsvarsmakten.fi (access date 2010-02-03).
- Forsvarsmakten, Sverige^a (2010) "Om flygvapnet" www.mil.se (access date (2010-02-03).
- Forsvarsmakten, Sverige^b "Hemvärnet" www.mil.se (access date (2010-02-03).

- Hemvärnet (Danmark) (2010) "Hjemmeværnet" www.hjv.dk (access date 2010-02-03).
- HKV (2009) "Civil-militär samverkan", PM 2009-05-20.
- Inrikesministeriet^a (2010) "Beredskapsplanering" www.intermin.fi (access date (2010-02-03)).
- Inrikesministeriet^b (2010) "Organisation" www.intermin.se (access date (2010-02-03)).
- Inrikesministeriet^c (2010) "Räddningsväsendet" www.intermin.se (access date (2010-02-03)).
- Inrikesministeriet^d "Polisväsendet" www.intermin.se (access date (2010-02-03)).
- Justiteministeriet (2010) "Om ministeriet" www.justitsministeriet.dk (access date 2010-02-03).
- Krisinformation.se (2010) "Regeringen samordnar nationellt" www.krisinformation.se (access date (2010-02-03)).
- Kustbevakningen (2010) "Sjöövervakningsuppdraget" www.kustbevakningen.se (access date (2010-02-03)).
- Lag (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning
- Länsstyrelsen, Finland (2009) Länsstyrelsens webbplats www.lansstyrelsen.fi (accessdate 2009-10-05). Fr.o.m 2010 finns information på www.avi.fi (access date 2010-02-04).
- Länsstyrelsen, Sverige (2010) "Krishantering" www.lansstyrelsen.se (access date (2010-02-03)).
- MSB (2009), *International CEP Handbook. Civil Emergency Planning in the NATO/EPAC Countries.*
- Nordred^a (2010) "Räddningstjänstens organisation i Finland" www.nordred.org (access date (2010-02-03)).
- Nordred^b (2010) "Räddningstjänstens organisation i Norge" www.nordred.org (access date (2010-02-03)).
- Nordred^c (2010) "Räddningstjänstens organisation i Danmark" www.nordred.org (access date (2010-02-03)).

- NOU 2009:20 *Ny grenselov. Politiets grenseovervåking og inn- og utreisekontroll.*
- Polisen, Danmark (2010) "NOST - den nationale operative stab" www.politi.dk (access date 2010-02-03).
- Polisen, Finland (2010) "Organisation" www.poliisi.fi (access date (2010-02-03)).
- Polisen, Norge (2010) "Organisation" www.politi.no (access date 2010-02-03).
- Polisen, Sverige^a (2010) "Rikskriminalpolisen" www.polisen.se (access date (2010-02-03)).
- Polisen, Sverige^b (2010) "Beredskapspolisen" www.polisen.se (access date (2010-02-03)).
- Polisen, Sverige^c (2010) "Nationella insatsstyrkan" www.polisen.se (access date (2010-02-03)).
- Prop. 2007/08:92 *Stärkt krisberedskap - för säkerhets skull*
- Prop. 2008/09:140 *Ett användbart försvar*
- Raija (2010) "Västra Ålands sjöbevakningssektion" www.raija.fi (access date 2010-02-03).
- SFS 2007:825 Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion
- Sitic (2010) "Om Sitic" www.sitic.se (access date (2010-02-03)).
- Sjöbevakningen (Finland) (2010) "Gränsbevakningsväsendet" www.sjobevakningen.fi (accessdate 2010-02-03).
- Sjöfartsverket (2010) "Sjö- och flygräddningstjänst" www.sjofartsverket.se (access date (2010-02-03)).
- SKL (2010) "Information om samverkansområdena" www.skl.se (access date (2010-02-04)).
- SOU 2008:101 *Ny inriktning av frivillig beredskapsverksamhet.*
- SOU 2008:55 *Kustbevakningens rättsliga befogenheter*
- St.meld.nr 37 (2004-2005), *Flodbølgekatastrofen I Sør-Asia og sentral krishåndtering.* Det konglige justis- og Politidepartementet.

- St.meld.nr 39 (2003-2004), *Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid*. Det konglige Justis- og Politidepartementet.
- Statens ämbetsverk på Åland (2010) "Landshövdingen på Åland" www.lansstyrelsen.ax (access date 2010-02-03).
- Statsrådets förordning om räddningsväsendet (787/2003).
- Statsrådets principbeslut 23.11 2006.
- Suomi.fi (2010) "Det offentliga Finlands verksamhet" www.suomi.fi (access date (2010-02-03).
- Transportstyrelsen (2010) "Krisberedskap" www.transportstyrelsen.se (access date (2010-02-03).
- Tullen, Finland (2010) "Uppgifter" www.tulli.fi (accessdate 2010-02-03).
- Tullen, Norge (2010) "Om Tollvesenet" www.toll.no (access date 2010-02-03).
- Tullverket (2010) "Detta är Tullverket" www.tullverket.se (access date (2010-02-03).
- Regeringen, Norge^a (2010) "Beredskapsorganisering på sentralt nivå" www.regjeringen.no (accessdate 2010-02-03).
- Regeringen, Norge^b (2010) "Hovedredningsentralen i Nord-Norge" www.regjeringen.no (accessdate 2010-02-03).
- Regeringen, Norge^c (2010) "Kystverkets webbplats" www.regjeringen.no (accessdate 2010-02-03).
- Regeringen, Norge^d (2010) "Helse- og omsorgsdepartementets ansvarsområde" www.regjeringen.no (accessdate 2010-02-03).
- Regeringen, Norge^e (2010) "Sjøfartsdirektoratet" (accessdate 2010-02-03).
- Regeringen, Sverige^a (2010) "Försvarsdepartementets ansvarsområden" www.regeringen.se (access date 2010-02-03).
- Regeringen, Sverige^b (2009) "Ansvar för hälso- och sjukvård" www.regeringen.se (access date 2010-02-03).

Regeringen, Sverige^c (2010) ”Strålskydd och Kärnsäkerhet”
www.regeringen.se (access date 2010-02-03).

Räddningsväsendet (2010) ”Räddningsväsendet i Finland”
www.pelastustoimi.fi (accessdate 2010-02-03).


Yett (2010) ”Ansvarsfördelningen” www.yett.fi (access date 2010-02-03).

Ödlund, A (2007) *Interorganisatorisk samverkan som nationell resurs i krishantering*. FOI-R—2425—SE.


Ödlund, A (2008) *Försvarsmaktens roll i civil krishantering* FOI-R—2605—SE.

Bilaga 1 – Översikt över strukturerna


Sverige

 <p>Inv: 9 milj Area 449,964 km²</p>	<p>Regeringen Grupp f strategisk samordning Chefstjänsteman KH Statsrådsberedningens krishanteringskansli</p>				
<p>Central nivå</p>	<p>Försvarsdep</p> <p>HKV - Staber - Förband KBV MSB</p>	<p>Justitiedep</p> <p>RPS - RKP</p>	<p>Näringsdep</p> <p>Sjöfartsverk PTS Transportstyrelsen</p>	<p>Miljödep</p> <p>SSM</p>	<p>Finansdep</p> <p>Tullverket</p>
<p>Regional L-ting/ regioner (20)</p>	<p>FM Säksam (4) HV-bataljon (60) KBV Region (4) KBV Kuststation (26)</p>	<p>Länspolis (21)</p>	<p>Sjöfartsverket/ JRCC Göteborg</p>		<p>Lsty (21)</p>
<p>Lokal Kommun (290)</p>	<p>Kn räddningstjänst</p>				


Finland

 <p>Inv:5.3 milj Area 338,145 km²</p>	<p>Statsrådet Säkerhets- o försvarskommitten Utrikes- o säk pol utskott</p>			
<p>Central nivå</p>	<p>Försvarsmin Huvudstaben – staber</p>	<p>Inrikesmin forts Polisavdelning – CKP Räddningsavd.</p>	<p>Inrikesmin Gränsbevaknings- avd.</p>	<p>Finansmin Tullstyrelsen</p>
<p>Regional Härader (90)</p>	<p>Op.millän (4) – Millän (19) Regionalbyråer (19) Landskapstrupp (19) – Centralenheter</p>	<p>Länspolisledning Lokal polis (24) Räddningsregion (22)</p>	<p>Gräns- o sjöbevakningsstationer (6)</p>	<p>Tulldistrikt (5) Regionförvaltningsverket (RFV) (6)</p>
<p>Lokal Kommun (348)</p>	<p>– Op. försvarsenheter</p>			

Norge

	Regeringen Regeringens krisråd Ledardepartement Stödenhet				
Inv: 4.8 milj Area 323,878 km²					
Central nivå	Försvarsdep Försvarsstaben (FST) Försv. Op Huvudkvarter (FOH)	Justitie- o politidep Polis- o länsman- nemyndigheten DSB	Finansdep Tullväsendet	Fiskeri- o kustdep Kystverket	Hälso- o omsorgsdep Statens strålvärn
Regional Fylkesmann (19) Fylkeskn (19)	Kystvakten (2) HV-region (4) HV-distrikt (11)	HuvudräddningsC – JRCC (2) Polisdistrikt (27) Civ. försvars- distrikt (20)	Tullregioner (6)	Regioner (5)	
Lokal Kommun (430)		Lokala räddningsC (28 +16 flyg)			

Danmark

 <p>Inv: 5.5 milj Area 43, 094 km²</p>	<p>Regeringen Regeringens säkerhetsutskott Tjänstemannautskottet f säk.frågor Krisberedskapsgruppen</p>		
<p>Central nivå</p>	<p>Försvarsmin Försvarskommandon (FKO) Kommandon Gränsbev. FM-SOK</p>	<p>Fö forts Beredskapsstyrelsen (BRS)</p>	<p>Justitsmin Rikspolisens NOST</p>
<p>Regional Regioner (5)</p>	<p>JRCC Danmark HV- regioner (5)</p>	<p>Beredskapscentra (5) Stöttepunktsberedskap (kn) (9)</p>	<p>Polisdistrikt (12)</p>
<p>Lokal Kommun (98)</p>		<p>Kommunal räddningsberedskap</p>	