



ANN ÖDLUND

Civilt försvar och höjd beredskap – utgångspunkter för fortsatt utveckling



FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Förvarsdepartementet. 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.



FOI
Totalförsvarets forskningsinstitut
Förvarsanalys
164 90 Stockholm

Tel: 08-55 50 30 00
Fax: 08-55 50 31 00

www.foi.se

FOI-R--3252--SE
ISSN 1650-1942

Underlagsrapport
September 2011

Förvarsanalys

Ann Ödlund

Civilt försvar och höjd beredskap – utgångspunkter för fortsatt utveckling



09

Titel	Civilt försvar och höjd beredskap – utgångspunkter för fortsatt utveckling
Title	Civil defence and raised preparedness – starting-point for development
Rapportnr/Report no	FOI-R--3252--SE
Rapporttyp /Report Type	Underlagsrapport
Månad/Month	September
Utgivningsår/Year	2011
Antal sidor/Pages	52 p
ISSN	ISSN 1650-1942
Kund/Customer	MSB
Projektnr/Project no	E15150
Godkänd av/Approved by	
FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut	FOI, Swedish Defence Research Agency
Avdelningen för Försvarsanalys	
164 90 Stockholm	SE-164 90 Stockholm

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. All form av kopiering, översättning eller bearbetning utan medgivande är förbjuden

Sammanfattning

Föreliggande studie är genomförd på uppdrag från MSB och ska a) beskriva utgångspunkter, i.e. dagens reglering och strukturer, för det civila försvaret i Sverige, b) ge exempel på strukturer i Norge och Finland och förutsättningar för nordisk samverkan samt c) ge förslag till utveckling av det civila försvaret.

Roller, ansvar och uppgifter inom det civila försvaret samt vid höjd beredskap regleras i lagar och förordningar. Geografiskt områdesansvariga och civila totalförsvarsmyndigheter är regeringen (nationellt), länsstyrelser (regionalt) och kommuner (lokalt). Inriktningen för samhällets säkerhet grundas i en gemensam strategi för att hantera hela skalan från olyckor till krig. Detta medför behov av utveckling av det civila försvaret. Förmågan att ge och ta emot stöd ska utvecklas. Territoriellt försvar av Sverige ges åter mer utrymme. Försvarsmakten inrättar territoriella ledningsstaber och genomför försvarsplanering för försvar av territoriet. För att hantera kriser eller incidenter som även inbegriper militära maktmedel ska det finnas en aktuell krisfallsplanering, särskilt för strategiskt viktiga områden och samhällsfunktioner.

Studien pekar på att det civila försvaret behöver bygga på krisberedskapens strukturer och verksamhet och en samverkan med Försvarmakten på alla nivåer. Inbyggd flexibilitet som ger utrymme för tillväxt vid behov, t.ex. i händelse av förändrat omvärldsläge, bör skapas. Eftersom en helhetssyn eftersträvas och insatser, både civila och militära, ska kunna genomföras inom och utom Sverige i olika sammanhang finns det flera viktiga parametrar att ta hänsyn till bl.a: Skillnad i hot – antagonistiska och icke-antagonistiska, skillnad mellan höjd beredskap och fredstida reglering samt skillnad mellan mandat, roller och uppgifter nationellt-internationellt.

Avslutningsvis ges även exempel på och förslag till strukturer för samverkan inom civilt försvar på central, regional och lokal nivå.

Nyckelord: Civilt försvar, totalförsvaret, krisberedskap, höjd beredskap, Försvarmakten, MSB, interorganisatorisk samverkan, samordning,

Summary

This study is performed on behalf of MSB and the aim is to a) describe the starting point, i.e. current regulations and structures for the civil defence in Sweden b) describe corresponding structures in Norway and Finland and conditions for Nordic cooperation and c) give proposals for development of the civil defence.

Civil defence is governed by laws and regulations. Responsibility at different administrative levels lies with the government at the national level, the county board at the regional level and the municipality at the local level.

The focus for the security of society is founded in a common strategy to deal with the entire range of threats, from accidents to war. This requires development of the civil defence. The Swedish Armed Forces are establishing territorial staffs and enhanced planning to meet the strategy. In order to deal with crises or incidents, which also include military force, there must be an up to date crisis event planning, especially for strategically important areas and functions. Host Nation Support needs to develop.

Civil defence should build on emergency management structures and activity and on coordination with the Swedish Armed Forces at all levels. Built-in flexibility that allows for growth, if needed, should be created. As an holistic approach is pursued and civil and military operations should be possible to carry out in both Sweden and abroad in different contexts, there are several important parameters to consider: Differences between antagonistic and non-antagonistic threats, differences between raised preparedness and peacetime regulations and differences between mandates, roles and tasks in national-international contexts.

Finally the report suggests structures for cooperation in civil defence at central, regional and local levels.

Keywords: Civil defence, total defence, raised preparedness, crisis management, the Swedish Armed Forces, MSB, inter-organizational cooperation, coordination.

Innehållsförteckning

1	Inledning	9
1.1	Uppdrag och syfte	9
1.2	Metod och avgränsningar	9
1.3	Begrepp och definitioner	9
1.3.1	Totalförsvaret och höjd beredskap	9
1.3.2	Krisberedskap	10
1.3.3	Samordning och samverkan	10
1.4	Läsanvisningar	11
2	Kort historik – totalförsvaret från 1950 till idag	13
2.1	1966 års försvarsbeslut.....	13
2.2	1986 års reform.....	14
2.3	1990-talet: Helhetssyn och breddad hotbild	14
2.4	2000-talet: Internationella insatser och samverkan	16
2.4.1	Försvarsbeslutet 2000	16
2.4.2	Försvarsbeslut 2004	17
2.5	Sammanfattande kommentarer	18
3	Utgångsläge för det civila försvaret 2011	20
3.1	En gemensam strategi för säkerhet	20
3.1.1	Nuvarande hotbedömning.....	20
3.1.2	Ett vidgat säkerhetsbegrepp	20
3.2	Försvarsbeslut 2009 - mål och inriktning för totalförsvaret	21
3.2.1	En gemensam myndighet mot olyckor och kriser - inrättandet av MSB	21
3.2.2	Stärkt krisberedskap - för säkerhets skull.....	22
3.2.3	Ett användbart försvar – inriktning 2014	22
3.3	Det civila försvarets uppgifter och organisering idag	24
3.3.1	Övergripande reglering	24
3.3.2	Totalförsvarsplikt.....	25
3.3.3	Styrande principer: ansvarsprincipen och det geografiska områdesansvaret	25

3.3.4	Nationell nivå.....	26
3.3.5	Central nivå	26
3.3.6	Regional nivå.....	28
3.3.7	Lokal nivå	30
3.4	Utgångspunkter för civil-militär samordning	31
3.4.1	Försvarsmaktens mål för 2012-2014	31
3.4.2	MSB:s inriktning och strategi.....	33
3.5	Sammanfattande kommentarer.....	35
4	Problem och utmaningar för det civila försvaret	36
4.1	Civilt försvar – en verksamhet som kräver organisering	37
4.1.1	Samverkan som förutsättning för samordning	37
4.1.2	Vikten av organisatoriska strukturer.....	38
4.2	CeSam - exempel på regional samordning i Uppsala län.....	38
4.3	Samordning i Norge och Finland.....	39
4.3.1	Norge.....	40
4.3.2	Finland.....	40
4.3.3	Förutsättningar för nordiska samverkan inom civilt försvar	42
5	Utveckling av det civila försvaret i Sverige	44
5.1	Exempel på uppgifter och verksamhet före och under en kris.....	44
5.2	Skillnader i hantering av olika kriser.....	45
5.3	Förslag till strukturer för samverkan på central, regional nivå och lokal nivå.....	47
5.3.1	Viktiga hänsynstaganden	47
5.3.2	Förslag till strukturer.....	48

1 Inledning

1.1 Uppdrag och syfte

FOI har fått i uppdrag att genomföra en inledande studie som a) ska beskriva utgångspunkter, i.e. dagens reglering och strukturer, för det civila försvaret i Sverige samt b) ge förslag till utveckling av det civila försvaret. Studien ska även översiktligt beskriva motsvarande strukturer i Finland och Norge samt genomföra en analys av vilka förutsättningar som är gemensamma för nordisk samverkan inom civilt försvar.

Syftet med studien är att beskriva och lämna förslag till utveckling av området civilt försvar.

1.2 Metod och avgränsningar

Studien utgår från utredningar, propositioner, författningar, regleringsbrev samt inriktningsdokument för Försvarmakten och bevakningsansvariga myndigheter. Tidigare studier inom områdena totalförsvar, civil-militär samverkan och krisberedskap har också beaktats.

1.3 Begrepp och definitioner

Nedan följer regelverkens definitioner av begreppen ”totalförsvar”, ”höjd beredskap” samt ”krisberedskap” samt MSB:s definitioner av ”samhällsviktig verksamhet”. Vidare beskrivs hur begreppen ”samordning” och ”samverkan” används i den här studien.

1.3.1 Totalförsvar och höjd beredskap

1§ i lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap lägger grunden till begreppen ”totalförsvar” och ”höjd beredskap”. Totalförsvaret består av militärt respektive civilt försvar och är ”verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig”. I samma paragraf definieras begreppet höjd beredskap: *Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvar all samhällsverksamhet som då ska bedrivas.* Högsta beredskap omfattar hela samhället medan skärpt beredskap är selektivt och kan gälla vissa geografiska delar eller verksamheter.

När regeringen fattat beslut om höjd beredskap inträder en rad bestämmelser från olika författningar i kraft. Höjd beredskap och åtgärder som ska vidtas under sådana förhållanden regleras i förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd

beredskap, lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, samt i en rad andra författningar som styr olika verksamheter i samhället.

1.3.2 Krisberedskap

I förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap definieras ”krisberedskap” som

förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motså och hantera krissituationer, och säkra kryptografiska funktioner: kryptografiska funktioner godkända av Försvarmakten. (§4)

Viktiga samhällsfunktioner och dess verksamhet behöver säkerställas i händelse av kris. Sett ur ett krisberedskapsperspektiv bedrivs samhällsviktig verksamhet på en rad områden och på olika nivåer. MSB har i strategin för skydd av samhällsviktig verksamhet (MSB Dnr 2010-4547) definierat ”samhällsviktig verksamhet” enligt följande:

En samhällsviktig verksamhet definieras som en samhällsfunktion av sådan betydelse att ett bortfall av eller en svår störning i funktionen skulle innebära stor risk eller fara för befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet eller samhällets grundläggande värden.

MSB har för att förtydliga definitionen lämnat följande kommentar: ”En samhällsfunktion som har till uppgift att hantera en pågående allvarlig händelse eller kris så att skadeverkningarna blir så små som möjligt är också en samhällsviktig verksamhet. Som synonym till samhällsviktig verksamhet föreslås viktig samhällsfunktion” (MSB, 2010 s. 5).

MSB förslår vidare i strategin att kritisk infrastruktur på nationell, regional och lokal nivå inom Sverige ska ges en tydlig innebörd som stödjande funktioner till identifierade viktiga samhällsfunktioner (MSB, 2010 s. 6).

1.3.3 Samordning och samverkan

Samordning och samverkan är viktiga begrepp inom krishanteringsområdet. Samverkan mellan myndigheter i kriser är en skyldighet enligt förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap (5 §).

Att verka för samordning är också reglerat och ingår i MSB:s uppdrag samt är en del av det geografiska områdesansvaret på nationell, regional och lokal nivå.

Att ”verka för samordning” eller att se till att berörda aktörer ”får tillfälle att samordna” vilket är uttryck som används i författningarna, innebär inte att någon

myndighet har mandat att styra någon annan. Självständighet råder i de flesta fall mellan myndigheter samt mellan myndigheter och privata aktörer. Samverkan är därför den metod som normalt används vid samordning av myndigheter, bl. a. mellan civilt och militärt försvar under höjd beredskap samt vid Försvarmaktens stöd till det civila samhället i samband med fredstida kriser.

Givet den här rapportens beskrivning av förändringarna inom det civila försvaret samt det civila försvarets organisering, reglering, uppgifter och utveckling är följande definitioner (Asplund et al., 2003) väl fungerande

Definitionerna är stipulativa och beskriver vad samordning är och hur samordning kan uppnås utifrån förhållandena mellan begreppen samordning, koordinering, samverkan och förutsättningarna i svensk lagstiftning:

Samordning av verksamheter innebär att dessa koordineras för att uppnå gemensamma mål. Samordning kan ske via befäl, vilket kan ske inom hierarkiska organisationer, eller via olika former och grader av samverkan vilket är den metod som väljs när flera organisationer vars verksamhet ska samordnas, "är självständiga gentemot varandra och ingen part därmed har beslutsrätt över den andra" (Asplund et al. 2003, s. 18).

Det finns flera definitioner av samverkan och samordning. Värt att nämna är de operationella definitioner som Förvarsdepartementet använder i Skr. 2009/10:124 (Bilaga 3 s. 89):

Samordning avser aktivitet som innebär att se till att den verksamhet som bedrivs av olika samhällsorgan genomförs med utgångspunkt i gemensamma planeringsförutsättningar och att själva genomförandet inte präglas av divergerande mål mellan olika samhällsorgan.

Samverkan avser den dialog och samarbete som sker mellan självständiga och siddoornade samhällsaktörer för att samordnat uppnå gemensamma mål.

Definitionerna ovan är en operationalisering av samordnings- och samverkansbegreppen och beskriver samverkan och samordning som aktiviteter, dvs. vad man gör och vad som ska uppnås.

De olika definitionerna ovan motsäger inte varandra. Dock är definitionerna enligt Asplund de som är mest relevanta för den här rapportens sammanhang.

1.4 Läsanvisningar

Kapitel 2 innehåller en bakgrund som kort beskriver utvecklingen av totalförsvaret från 1950-talet och fram till förändringarna som följde av försvarsbeslutet 2004. *Kapitel 3* beskriver utgångsläget för det civila försvarets

utveckling. I avsnitt 3.1 redovisas regeringens nuvarande hotbedömning och säkerhetsbegrepp, medan avsnitt 3.2 beskriver inriktning av det militära och det civila försvaret samt krisberedskapen utifrån försvarsbeslut 2009 (avsnitt 3.2). I avsnitt 3.3 beskrivs utgångsläget för det civila försvaret 2011 – reglering, uppgifter och organisering. Vidare beskrivs mål och inriktning för Försvarsmakten och MSB som utgångspunkter för civil-militär samordning (avsnitt 3.4).

I *kapitel 4* problematiseras förutsättningar för utvecklingen av det civila försvaret. I avsnitt 4.2 och 4.3 ges exempel på samordningsstrukturer för krishantering i Uppsala län (Ce-Sam) samt en översiktlig beskrivning av samordning i Norge och Finland. I *kapitel 5* ges exempel på viktiga hänsynstaganden för och förslag till utveckling av det civila försvaret i Sverige.

2 Kort historik – totalförsvaret från 1950 till idag

”Totalförsvaret skall vara så uppbyggt och organiserat att det är hela folkets angelägenhet. Det är av största betydelse att varje medborgare allt efter sin förmåga bereds tillfälle att bidra till landets försvar. Detta tillgodoses bäst genom att vårt totalförsvaret även i fortsättningen bygger på den allmänna värnplikten, civilförsvarsplikten och andra former av tjänstgöringsskyldighet. Den frivilliga försvarsverksamheten tillför totalförsvarets militära och civila delar viktig kapacitet och är ett uttryck för det svenska folkets försvarsvilja. Den ger möjligheter för stora grupper att frivilligt ansluta sig till och utbilda sig för totalförsvaret. Totalförsvarets organisation och verksamhet i fred skall bereda landets medborgare möjlighet att på ett effektivt sätt förbereda sig för att medverka i landets försvar” (betänkande 1988/89: FöU 14).

Kalla krigets hotbild låg till grund för synen på totalförsvaret ovan. Med invasionshot och dess krav på mobilisering lades från 1950-talet och fram till 1990-talet grunden för totalförsvarets organisering, verksamhet och behovet av civil – militär samverkan. På central nivå genomfördes totalförsvarsamverkan som regel genom att försvarets ledning samverkade med den civila myndighet som hade ansvaret för att samordna det civila försvarets beredskapsplanering. Organisationer och myndigheter följde oftast de regionala gränserna och planeringen inriktades främst mot beredskaphöjningar (Navander, Gustafsson, Johansson, Olofsson, 2007).

Civilbefälhavarinstitutet tillkom år 1951¹, utifrån två behov: 1) planering för den civila beredskapen inom större områden än länen samt 2) behovet av civil - militär samordning. Sverige delades in i civilområden motsvarande i stort den geografiska indelningen i militärområden ledda av militärbefälhavaren. Civilbefälhavarnas uppgift i fred var att verka för planläggning och i krig att samordna de civila försvarsåtgärderna och understödja det militära försvaret.

I avsnitten nedan redovisas kronologiskt viktiga förändringar för totalförsvaret.

2.1 1966 års försvarsbeslut

I och med *1966 års totalförsvarsbeslut* infördes gemensamma regionala ledningsorgan för de tre vapengrenarna och militärbefälhavaren under överbefälhavaren blev ansvarig för den operativa verksamheten för samtliga

¹ Prop. 1951:149, StU 145, rskr. 277.

vapengrenar. Även civilområdena ändrades för att mer noga stämma överens med militärområdena.² Den högre regionala nivån, dvs. militär – och civilområdena, ledde den regionala planeringen samt utbildade och övade de regionala totalförsvarsorganisationerna. Lägre regional nivå utgjordes av länsstyrelsen på den civila sidan som motsvarades av Försvarsområden (Fo) – den lägsta regionala enheten inom försvaret med ansvar för försvarsplanering, hemortsförsvaret, tillsyn av fasta anläggningar, vissa territoriella förband och hemvärnets utrustning och materiel (Losman, 2005). Nära samverkan mellan militär och civil ledning skedde bl.a. via samgruppering i ledningsplatser på respektive nivå.

2.2 1986 års reform

1980-talets hotbild lyfte fram avgränsade strategiska överfall mot samhällsviktiga funktioner och överraskande operationer långt inne i landet, vilket ställde krav på territoriellt försvar, flexibel ledningsförmåga och samverkan mellan civil och militär ledning.

1986 reformerades den civila delen av totalförsvaret (Prop. 1986/87:95). En ny indelning av i funktioner skulle fördela ansvaret för beredskapsförberedelserna i fred och för verksamheten under kriser och i krig på nivån närmast under regeringen och en ny myndighet skapades. På central nivå indelades verksamhet av betydelse för totalförsvaret i ett 20-tal funktioner med var sin funktionsansvarig myndighet. Syftet med funktionsindelningen var att fördela ansvaret för samordningen av beredskapsförberedelserna i fred och av verksamheterna i krig. *Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB)* bildades och gavs samordningsansvar för beredskapsförberedelser som försörjning och beredskapslagring, inom hela det civila försvaret. ÖCB fick även ett särskilt ansvar för funktionen Civil ledning och samordning (SOU 1993:95, s. 26).

2.3 1990-talet: Helhetssyn och breddad hotbild

Under 1990-talet efter kalla krigets slut inriktades försvarspolitiken allt mer på internationella insatser och fredstida kriser som olyckor eller katastrofer. Krigsorganisationen skulle bli mindre, effektivare och försvaret mindre kostsamt. Detta påverkade i sin tur både grundorganisationen och behovet av värnpliktiga. I *1992 års totalförsvarsbeslut* tillfördes försvaret uppgiften att ”stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred” och

² 1966 fanns sju militärområden och civilområden. Dessa slogs i början av 1990-talet samman till tre militärområden (Södra, mellersta samt norra) samt på den militära sidan ett kommando, Gotlands militärkommando.

att medverka i internationella insatser vid fredskriser, naturkatastrofer och fredsbevarande insatser (Navander et al., 2007).

LEMO-utredningen³ tillsattes 1991 i syfte att genomföra en översyn av ledningsorganisationen på central och regional nivå inom totalförsvaret inom Forsvarsdepartementets verksamhetsområde (Dir 1991:44). Utredningen ledde till en rad förändringar. Den 1 juli 1994 inrättades den nya myndigheten Forsvarsmakten efter en sammanslagning av de tre försvarsgrenarna samt den operativa ledningen i enlighet med Prop. 1991/92:102. De angivna skälen till sammanslagningen var att man ville skapa tydlighet i lydnads- och orderförhållanden, i krig såväl som i fred, samt att ge en chef (Överbefälhavaren) odelat ansvar för en sammanhållen myndighet och därmed öka möjligheterna till att utkräva resultatansvar. Vidare inrättades Högkvarteret som ett allsidigt sammansatt ledningsorgan till stöd för ÖB.

Lagen (1994:1720) om civilt försvar trädde i kraft den 1 juli 1995 och reglerade kommunernas och landstingens uppgifter och dess genomförande inom det civila försvaret. Lagen omfattade även bestämmelser om hemskydd, verksskydd och befolkningsskydd. I samband med den nya lagen träffade staten och Svenska Kommunförbundet år 1994 en överenskommelse som styrde fördelningen av medel till kommunerna.

I och med *1996-års försvarsbeslut* (som fattades i två etapper: i december 1995 och i december 1996) förändrades totalförsvaret från invasionsförsvar till anpassningsförsvar och utformades utifrån en helhetssyn på hanteringen av olika hot och risker. Totalförsvarets resurser skulle kunna delta både i internationella insatser och stärka förmågan att hantera svåra påfrestningar i fred såväl som i krig. Det civila försvaret gavs vidgade uppgifter och skulle förutom att värna civilbefolkningen, säkerställa viktiga funktioner och ge stöd till Forsvarsmakten vid väpnat angrepp även kunna genomföra internationella fredsfrämjande och humanitära insatser samt ”stärka samhällets förmåga att möta nationella påfrestningar i fred” (ÖCB, 1996, s 20).

Den utvidgade synen på samhällets hantering av hot och risker ledde till en gemensam lagstiftning samt en gemensam planeringsprocess för fredstida krishantering och höjd beredskap. En viktig utgångspunkt var att en förstärkt fredstida förmåga att hantera kriser i samhället förväntades ge en grundläggande förmåga att även hantera en krigssituation.

³ Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen

2.4 2000-talet: Internationella insatser och samverkan

2.4.1 Försvarsbeslutet 2000

Försvarsbeslutet 2000 fortsatte den stora förändringen av försvaret. Utvecklingen internationellt och i synnerhet på Balkan gjorde att Sverige snabbt behövde stärka förmågan att verka internationellt i samverkan med andra nationer. Detta krävde ett militärt försvar som var betydligt mindre men som hade hög kvalitet och var användbart till en mängd olika typer av insatser. De nya kraven medförde bl.a. att ett stort antal organisationsenheter i Försvarsmaktens grundorganisation lades ned (prop. 1999/2000:30, bet. 1999/2000:FöU2). Den militära ledningsorganisationen centraliserades i och med inrättandet av den operativa insatsledningen som bestod av operationsledning och tre taktiska kommandon (armé, marin samt flyg).

Vidare avvecklades militärområdena och en ny militärdistriktsorganisation under myndigheten Försvarsmakten ersatte delar ur militärområdesstaber samt Gotlands militärkommando, försvarsområdesstaber, försvarsområdesgrupper, marinkommandon och flygkommandon (Prop.1999/2000:97, s 5). Verksamheten bedrevs i militärdistriktsstaber och militärdistriktsgrupper med uppgifterna territoriell verksamhet, utbildning och samverkan med frivilligorganisationer samt den civila delen av totalförsvaret.

Även det civila försvaret förändrades i takt med förändringarna i det militära försvaret och ökat fokus på fredstida kriser. Civilbefälhavarorganisationen och den högre regionala nivån avskaffades i slutet av 2000 och Civilbefälhavarnas uppgifter avvecklades eller fördelades mellan funktionsansvariga myndigheter och länsstyrelser (Prop.1999/2000:97).

En ny gemensam planeringsstruktur som omfattade både svåra påfrestningar på samhället i fred och höjd beredskap infördes under 2002. Frånvaron av invasionshot och allt mer komplexa beroenden mellan sektorer i samhället gjorde att regeringen valde att frångå systemet med de funktionsansvariga myndigheterna som inrättats för att planera och samordna den civila beredskapen inför krig (Prop. 2001/02:10).⁴ I linje med den nya inriktningen betonades förmågan till tvärspektoriell samordning och 2002 ersattes ÖCB och systemet med funktionsansvariga myndigheter av *Krisberedskapsmyndigheten (KBM)* och en ny myndighetsindelning i samverkansområden. I enlighet med förordning (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap fick vissa myndigheter ett särskilt ansvar för samhällets krisberedskap och indelades i samverkansområden utifrån identifierade samverkansbehov (§4). Syftet var att

⁴ Förordning (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del.

genom förebyggande arbete och i samverkan med berörda aktörer komma fram till hur krisberedskapen kunde stärkas. Samma myndigheter fick även ansvar för att vidta åtgärder inför höjd beredskap (§ 8) (bevakningsansvariga myndigheter).

Fyra principer valdes som grund för utvecklingen av beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och under höjd beredskap: *Ansvarsprincipen* – den som har ansvar för en verksamhet i fred även ska ha det i krig; *Likhetsprincipen* – En verksamhets organisation och lokalisering bör så långt som möjligt överensstämma i fred och i krig; *Närhetsprincipen* – en kris bör hanteras av den nivå eller instans som närmast berörs av det akuta krisförloppet, och *Geografiskt områdesansvar* – inom ett geografiskt område bör det finnas ett organ som ansvarar för inriktning, prioritering och samordning av tvärsektoriella krishanteringsåtgärder (Prop. 2001/02:10).

2.4.2 Försvarsbeslut 2004

I enlighet med *försvarsbeslutet 2004* fortsatte omvandlingen av försvaret. Behovet av förändringarna motiverades med det nya säkerhetspolitiska läget och en förändrad hot- och riskbild. Regeringen gjorde bedömningen att ett ”väpnat angrepp i alla dess former från en annan stat direkt mot Sverige är osannolikt under överskådlig tid”. ”De förmågor som krävs för att säkerställa en grundläggande försvarsförmåga och kompetens för det civila försvaret, som en försäkring mot framtida osäkerheter och de väpnade hot som trots allt skulle kunna uppstå vid ett försämrat omvärldsläge, ryms i allt väsentligt inom den förmåga som behövs för att kunna hantera svåra påfrestningar på samhället i fred” (Prop. 2004/05:5, s. 211).

Försvarsmaktens utveckling mot ett nätverksbaserat försvar (NBF) låg till grund för reformeringen från ett invasionsförsvar till ett mindre, flexibelt insatsförsvar. Ett nätverksbaserat försvar skulle ge en ökad operativ effekt i och med behovssammansatta enheter för varje situation. Nätverket skulle ge möjlighet att byta information både nationellt och internationellt. Försvarsmakten skulle också kunna utbyta information och samverka med övriga myndigheter för att samordnat kunna möta svåra kriser eller påfrestningar (2004/05:5).

Förband lades ned och organisationsenheter och verksamhet avvecklades eller omorganiserades. Försvarsmaktens territoriella ledning avskaffades helt och ledningen koncentrerades till Högkvarteret. Med militärdistriktsstabernas nedläggning flyttades det militära territoriella ansvaret i Sverige till den operativa chefen i Högkvarteret medan ledningen av territoriella insatser övertogs av de tre taktiska kommandona (armé-, marin- och flygtaktiskt kommando). Militärdistriktet ersattes 2005 av fyra Säksamsektioner⁵ med uppgift att

⁵ Säksamsektionerna består av två delar, den militära underrättelse- och säkerhetstjänstens regionala funktioner under C INSATS J2 samt de regionala samverkansfunktionerna riktade främst gentemot

samordna säkerhetstjänsten regionalt och samverka med regionala myndigheter. Sektionerna ingick i Högkvarterets operativa enhet, men lokaliserades geografiskt till Boden Stockholm, Göteborg samt Malmö/Revinge Militärdistriktsgrupperna bytte namn till utbildningsgrupper och inordnades under utbildningsförbanden (prop. 2004/05:160).

En ny överenskommelse om kommunernas uppgifter och ersättning vid fredstida krishantering och uppgifter för höjd beredskap träffades i juni 2004 mellan staten och Svenska Kommunförbundet. Den nya överenskommelsen innebar att kommunernas uppgifter i krisberedskapen skulle anpassas till den nya breddade hotbilden (SOU 2004:134).

En ny reglering, gemensam för kriser och krig, infördes i och med att *Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap* trädde i kraft.⁶ I den nya lagen förtydligades ansvarsprincipen och kommunernas geografiska områdesansvar som en viktig del i utvecklingen.

2.5 Sammanfattande kommentarer

Fram till 1990-talet gjordes åtskillnad mellan verksamhet i fred och beredskapsförberedelser för krig. ÖCB på central nivå hade ansvar för samordning av bl.a. försörjning inom det civila försvaret. På högre regional nivå hade civilbefälhavarna till uppgift att i fred verka för planläggning och i krig att samordna de civila försvarsåtgärderna och understödja det militära försvaret.

Under 1990-talet breddades synen på hantering av hot och risker och man införde en gemensam lagstiftning och planeringsprocess för kriser i fred och krig. Under 2000-talet lades fokus allt mer på internationella insatser och på hantering av fredstida kriser. Ett väpnat angrepp mot Sverige ansågs osannolikt. Försvaret centraliserades och minskade i storlek. Den territoriella ledningsnivån avskaffades. KBM ersatte ÖCB och den högre regionala nivån med civilområden avvecklades. Länsstyrelsen blev högsta civila totalförsvarsmyndighet på regional nivå.

länsstyrelserna och andra regionala myndigheter. När det gäller civil-militär samverkan funktionsleds Säksam av C INSATS J9. Säksam:s samverkansdel är en funktion främst för planering och övning, och de har inget ledningsansvar vid en insats (Ödlund, 2010, s 20).

⁶ Den nya lagen ersatte lag (1994:1720) om civilt försvar och lag (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting.

Sammanfattningsvis kan sägas att idén med totalförsvaret som ”hela folkets angelägenhet” försvann från den politiska agendan efter kalla kriget. De organisatoriska förutsättningar för samordning av det civila och militära försvaret som eftersträvats togs bort i och med omdaning av försvaret från invasions- till insatsförsvaret. Det civila försvaret försvann i princip från agendan och fanns kvar främst i författningstexter som formulering i propositioner och inriktningsdokument om krisberedskap. Detta ledde till att det idag finns ett glapp, kunskapsmässigt, organisatoriskt och verksamhetsmässigt när det gäller civilt försvar.

Tre ställningstaganden blev styrande för krisberedskapen och därmed också för det civila försvaret: 1) Den breddade hotbilden: Krisberedskapen skulle omfatta hela hotskalan från fredstida kriser till krig. 2) Ansvarsprincipen: Det fredstida verksamhetsansvaret som normalt åligger en aktör ligger fast även under kriser och i krig. 3) Underifrånperspektiv på hot och risker: krishanteringsförmågan byggs upp från lokal nivå via regional nivå till nationell nivå (Prop. 2005/06:133, s 104).

3 Utgångsläge för det civila försvaret 2011

3.1 En gemensam strategi för säkerhet

3.1.1 Nuvarande hotbedömning

Nuvarande bedömning när det gäller hot mot Sveriges säkerhet är att dessa är föränderliga, gränslösa och komplexa. Militärt väpnat angrepp direkt mot Sverige ses som osannolikt under överskådlig tid. Kriser eller incidenter som även inbegriper militära maktmedel bedöms dock kunna uppstå i vår region. För att hantera dessa utmaningar måste det finnas en aktuell krisfallsplanering, särskilt för strategiskt viktiga områden och samhällsfunktioner. Andra hot mot säkerheten är storskalig terrorism, pandemier och miljökatastrofer (prop. 2008/09:140 s. 9).

3.1.2 Ett vidgat säkerhetsbegrepp

Ett vidgat säkerhetsbegrepp som omfattar mer än skydd av det egna fysiska territoriet ligger till grund för de mål som regering och riksdag satt upp för Samhällets säkerhet (2008/09:140 s 14)

Målen för Sveriges säkerhet ska vara:

- att värna befolkningens liv och hälsa,
- att värna samhällets funktionalitet och
- att värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rätts säkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.

Trenden inom olika områden är att gränserna mellan vad som betraktas som nationellt–internationellt, privat–offentligt, nationellt–regionalt och civilt–militärt blir mindre tydliga. Detta medför att ansvarsområden överlappar varandra vilket leder till ett ökat behov av samverkan t.ex. mellan civila aktörer och Försvarsmakten.

EU:s solidaritetsförklaring omfattar allt från civila till militära hot.⁷ Såväl civila myndigheter som Försvarsmakten måste bidra till Sveriges förmåga till kris- och konflikthantering och till att ge och ta emot stöd. Genom samarbete med Nato,

⁷ Artikel 222 hanterar krisberedskap, artikel 42.7 stöd vid väpnat angrepp mot en medlemsstats territorium.

inom ramen för EAPR/PFF (Euroatlantiska partnerskapsrådet/Partnerskap för fred), och det nordiska samarbetet blir också samarbetet kring samhällets krisberedskap allt viktigare (Skr. 2009/10:124, s 11).

Strategin och målen ovan utgör ramverk för samhällets samlade arbete med att stärka säkerheten. Ramverket omfattar både militär och civil verksamhet och inbegriper samtliga politikområden. Detta kräver en samlad syn och ett tvärsektoriellt perspektiv på säkerhetsarbete.

3.2 Försvarsbeslut 2009 - mål och inriktning för totalförsvaret

3.2.1 En gemensam myndighet mot olyckor och kriser - inrättandet av MSB

2009 inrättades MSB i och med en sammanslagning av Statens Räddningsverk, Krisberedskapsmyndigheten och Styrelsen för psykologiskt försvar. Skälet till detta var att områdena skydd mot olyckor, svåra påfrestningar och civilt försvar bedömdes ha så mycket gemensamt att det var ett naturligt steg i utvecklingen av krisberedskapsarbetet med en gemensam myndighet för hantera allt från olyckor i vardagen till allvarliga samhällskriser. Utifrån proposition ”Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle” (Prop. 2005/06:133) tillsattes en utredning i syfte att för att skapa en myndighet för frågor om samhällets beredskap och säkerhet (dir. 2006:80).

Samtidigt med utredningen om den nya myndigheten tillsattes en utredning om utformning av ett system med en krisledande myndighet (Dir 2006:81) utifrån försvarsberedningens och den dåvarande socialdemokratiska regeringens bedömning att det finns vissa lägen där ansvarsprincipen kan frångås och att modellen med en i förväg utpekad krisledande myndighet skapade bästa möjliga förutsättningar för en effektiv krishantering. Även om ansvarsprincipen fortsatt skulle utgöra grunden för krishanteringen kunde det ”vid sällan förekommande, men särskilt svåra kriser, av sektorsövergripande karaktär” krävas en annan typ av ledning med ett tvärsektoriellt ansvar (Prop. 2005/06:133, s 40).

Frågan om krisledande myndighet togs bort från agendan av den borgerliga regeringen 2007 och ersattes av inrättandet av en nationell krishanteringsfunktion inom Regeringskansliet i syfte att förbättra den nationella krishanteringsförmågan (dir. 2007:21).

3.2.2 Stärkt krisberedskap - för säkerhets skull

Proposition Stärkt krisberedskap - för säkerhets skull (2007/08:92) lade grunden till inriktningen för krisberedskapen och det civila försvaret.

Kris definieras i propositionen som ”en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället och hotar grundläggande värden och funktioner”. Med *krisberedskap* avses ”förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer” (prop. 2007/08:92, s 7).

Vidare fastslås att den grundläggande strukturen för samhällets krisberedskap även fortsatt bör baseras på *ansvarsprincipen* och det *geografiska områdesansvaret* (beskrivs utförligt i prop. 2001/02:158). Att ha geografiskt områdesansvar innebär ansvar för inriktning, prioritering och samordning av tvärssektoriella åtgärder inför, under och efter en kris. Regeringen och de centrala myndigheter ansvarar för ovan nämnda åtgärder på nationell nivå och länsstyrelsen samt kommunen på regional respektive lokal nivå (prop. 2007/08:92, s 7)

Målen för arbetet med samhällets krisberedskap är att

- minska risken för och konsekvenserna av allvarliga störningar, kriser och olyckor,
- trygga hälsan och den personliga säkerheten för barn, kvinnor och män och
- hindra eller begränsa skador på egendom och miljö.

Riksdagen har slagit fast att målen för arbetet med att successivt utveckla samhällets säkerhet syftar till att värna befolkningens liv och hälsa samt samhällets grundläggande värden och funktionalitet. Den demokratiska rättsstaten, hälso- och sjukvården, informations- och kommunikationssystemen, vatten- och energiförsörjningen, flödena av varor och tjänster är grundläggande förutsättningar för ett fungerande samhälle. Om dessa verksamheter störs är det viktigt att de återfår sin funktionalitet snarast. Dessa samhällsviktiga system bör byggas, underhållas och drivas på ett robust och motståndskraftigt sätt.

Arbetet med samhällets krisberedskap bör även bidra till att minska lidande och skadeverkningar av allvarliga olyckor och katastrofer i andra länder (Prop. 2011/12:1 Utgiftsområde 6 s. 76).

3.2.3 Ett användbart försvar – inriktning 2014

I enlighet med propositionen (2008/09:140) beslutade riksdagen om grunden för inriktning av det militära försvaret. Målet för det militära försvaret är att enskilt

och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet. Detta ska ske genom att:

- hävda Sveriges suveränitet, värna suveräna rättigheter och nationella intressen,
- förebygga och hantera konflikter och krig, samt
- skydda samhället och dess funktionalitet i form av stöd till civila myndigheter

Försvarsbeslutet 2009 medför genomgripande förändringar i Försvarsmakten när det gäller försvaret av Sverige, personalförsörjningen, genomförande av insatser och utvecklingen av hemvärnet.

Försvaret av Sverige ska ske med hänsyn till Lissabonfördragets solidaritetsklausul och regeringens solidaritetsförklaring, vilken innebär att Sverige ska kunna ta emot och lämna stöd från andra EU-länder samt Norge och Island.

Värnpliktsutbildningen kommer att ersättas med en frivillig militär grundutbildning. Den framtida insatsorganisationen kommer att bestå av stående förband och kontraktsförband samt ett kvalificerat hemvärn med nationella skyddsstyrkor.

Genomförande av insatser sätts i centrum för Försvarsmaktens verksamhet i och med de nya kraven på operativ förmåga. Insatsförsvaret ska vara flexibelt, tillgängligt, användbart och rörligt. Samma förband ska kunna användas i och utanför Sverige. Tidigare modell som hade en nationell insatsorganisation, en särskild anställd utlandsstyrka, särskilda förband anmälda till internationella styrkeregister och en vart tredje år uppsatt stridsgrupp inom EU:s ram i beredskap för insats, avvecklas. Utöver insatsorganisationen bör det organiseras fyra mekaniserade bataljoner i en förbandsreserv för att förstärka insatsorganisationen vid en allvarligt försämrad omvärldsutveckling. Bemanning av förbandsreserven bör ske med stöd av lagen om totalförsvarspikt.

Hemvärnets förmåga utvecklas genom att vissa hemvärnsförband ges en hög generell tillgänglighet och utvecklas till nationella skyddsstyrkor vars personal har tjänstgöringsskyldighet även i fred. Förmåga att samarbeta med den civila krisberedskapen ska ökas. Fyrtio hemvärnsbataljoner ska vidmakthållas (mot dagens sextio) och bemannas med personal ur hemvärnet och de frivilliga försvarsorganisationerna.

3.3 Det civila försvarets uppgifter och organisering idag

3.3.1 Övergripande reglering

Enligt *lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap* består totalförsvaret av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Totalförsvaret är verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. För att stärka landets försvarsförmåga kan beredskaperna höjas. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då skall bedrivas (§1).

Lagen om totalförsvaret och höjd beredskap reglerar även enskilda organisationers åtaganden. 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 förhållandena skall kunna fullgöra dessa skyldigheter (§7).

I *förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap* (krisberedskapsförordningen) vilken ansluter till lagen om totalförsvaret och höjd beredskap, fastställs uppgifter, organisering och ansvar inom krisberedskaperna på central nivå. Bestämmelserna syftar till att statliga myndigheter⁸ genom sin verksamhet skall minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap (§1). Bestämmelserna i förordningen skall tillämpas bara om något annat inte följer av lag eller annan förordning (2 §) (se vidare under avsnittet "Central nivå" nedan).

Länsstyrelsens geografiska områdesansvar fastställs i krisberedskapsförordningen (§7) och åtaganden i samband med höjd beredskap i förordning fastställs i förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion (se vidare under avsnitt "Regional nivå" nedan). Det geografiska områdesansvaret på lokal nivå och kommuner och landstings åtaganden under höjd beredskap regleras i *lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid höjd beredskap*. (Se vidare avsnittet "Lokal nivå" nedan.)

⁸ Bestämmelserna i 5-22 och 33-34 §§ gäller för statliga myndigheter under regeringen, med undantag av Regeringskansliet, kommittéväsendet och Försvarsmakten. För utlandsmyndigheterna tillämpas bestämmelserna endast i den utsträckning som bestäms i föreskrifter som meddelas av Regeringskansliet (§3).

Det finns ytterligare reglering inom särskilda områden som rör höjd beredskap, som exempel kan ses elberedskapslagen (1997:288), lag (2003:78) om skydd mot olyckor samt förordning (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten. Lagar som bl.a. ger staten utökade rättigheter att agera utifrån totalförsvarets behov vid krig eller krigsfara är ransoneringslagen (1978:268) och förfogandelagen (1978:262).

3.3.2 Totalförsvarsplikt

När det gäller totalförsvarsplikt har riksdagen beslutat från och med 2010 att *lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt* ska vara vilande fram till att regeringen fattar beslut om aktivering. Pliktlagen styr hur medborgarnas skyldigheter och rättigheter att bidra till försvaret i händelse av krig eller krigsfara.

I 1 kapitlet 1 § fastslås att ”Totalförsvaret är en angelägenhet för hela befolkningen.”

Vidare gäller totalförsvarsplikt enligt 2 § ”för varje svensk medborgare från början av det kalenderår när han eller hon fyller sexton år till slutet av det kalenderår när han eller hon fyller sjuttio år. Totalförsvarsplikten gäller också under motsvarande tid för var och en som utan att vara svensk medborgare är bosatt i Sverige.”

Enligt 3 § 2 punkten är en totalförsvarspliktig skyldig att ”tjänstgöra inom totalförsvaret i den omfattning som hans eller hennes kroppskrafter och hälsotillstånd tillåter” Tjänstgöring enligt första stycket 2 fullgörs som värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt.

När det råder höjd beredskap får regeringen föreskriva om allmän tjänsteplikt (6 kapitlet 1 §) Den allmänna tjänsteplikten innebär att den som är totalförsvarspliktig under höjd beredskap ska tjänstgöra om det behövs för att verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret skall kunna upprätthållas. Föreskriften kan avse en viss del av landet eller en viss verksamhet.

En totalförsvarspliktig är skyldig att genomgå mönstring eller fullgöra värnplikt eller civilplikt *endast om regeringen med hänsyn till att det behövs för Sveriges försvarsberedskap har beslutat det* (förf kursiv) (1 kapitlet § 3a).

3.3.3 Styrande principer: ansvarsprincipen och det geografiska områdesansvaret

Grunden för utveckling av det civila försvaret ligger i de principer som styr krisberedskapen, dess verksamhet och strukturer.

Ansvarsprincipen

Regeringen har i proposition Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull (Prop. 2007/08:92, s 37) förstärkt ansvarsprincipen. Detta innebär att den som bedriver verksamhet under normala förhållanden och har motsvarande ansvar under krissituationer, även ska initiera och bedriva sektorsövergripande samverkan.

Det geografiska områdesansvaret

Det geografiska områdesansvaret medför ett ansvar att inom ett geografiskt område verka för inriktning, prioritering och samordning av tvärspektoriella åtgärder som behöver vidtas i en krissituation. Det geografiska områdesansvaret på nationell, regional och lokal nivå har olika villkor. Ansvaret på nationell och kommunal nivå har en politisk dimension, medan länsstyrelsens geografiska områdesansvar för lednings- och samordningsuppgifter i grunden är en statlig administrativ fördelning av regeringens ansvar. Det politiska ansvaret för länsstyrelsens åtgärder kommer därmed att ytterst bäras av regeringen (Prop. 2007/08:92, s 14).

3.3.4 Nationell nivå

Det geografiska områdesansvaret har för regeringens del utgångspunkt i regeringsformens bestämmelser. De statliga myndigheterna lyder under regeringen och regeringen kan, då samhällets säkerhet hotas, fatta beslut i olika avdömningsfrågor eller för att åstadkomma nationell samordning (15 kapitlet RF avser krig och krigsfara).

Regeringens uppgift avseende det nationella områdesansvaret är bl.a. att ansvara för den övergripande samordningen, prioriteringen och inriktningen av samhällets krisberedskap. En av regeringens uppgifter är också att på övergripande nivå säkerställa en effektiv krishantering och att effektivt och trovärdigt kommunicera med allmänhet och media. Regeringen ansvarar även för kontakten med andra länder, EU och andra internationella aktörer, som i olika avseenden kan beröras av en allvarlig händelse i Sverige (2007/08:92, s 14).

3.3.5 Central nivå

Regeringen har delegerat delar av den operativa verksamheten till myndigheterna, vilket bl.a. framgår av förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap och respektive myndighets instruktion.

MSB

Grundtanken när MSB bildades 2009 var att eftersom områdena skydd mot olyckor, svåra påfrestningar och civilt försvar hade mycket gemensamt kunde dessa hanteras som en helhet (prop.2007/08:92).

Enligt förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (13 §) ska MSB företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av särskilda föreskrifter. Myndigheten ska se till att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningsskyddet.

Samverkansområden

Enligt *förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap* ska planeringen för de myndigheter som anges i bilagan till förordningen bedrivas inom samverkansområden. Syftet med samverkansområdena är att främja en helhetssyn i planeringen för krisberedskap och höjd beredskap. MSB ska, i samverkan med de myndigheter som ingår i samverkansområdena, utveckla formerna för arbetet i områdena (§ 8).

De beredskapsansvariga myndigheterna

Enligt *förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap* ska enligt 16 § alla myndigheter beakta totalförsvarets krav. I myndigheternas planering för totalförsvaret ska det ingå att kunna fortsätta verksamheten även under höjd beredskap så långt detta är möjligt. Myndigheternas planering för totalförsvaret ska ske i samverkan med de statliga myndigheter, kommuner och andra berörda aktörer.

Planering och förberedelser

De bevakningssansvariga myndigheterna har ett särskilt ansvar inför och vid höjd beredskap och ska enligt 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 skall 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.

Uppgifter vid höjd beredskap

19 § De bevakningsansvariga myndigheterna skall vid höjd beredskap i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret. Den fredstida verksamheten skall om möjligt upprätthållas i normal omfattning.

20 § Vid höjd beredskap skall de bevakningsansvariga myndigheterna hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen inom respektive ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder.

Som förstärkningsresurs för höjd beredskap finns en särskild beredskapspolis som omfattar ca 1500 civilpliktiga poliser knutna till länspolismyndigheterna. Regeringen har bedömt att en avveckling av organisationen bör genomföras under 2012. Regeringen kommer dock vid höjd beredskap eller då regeringen har beslutat om tjänstgöring med totalförsvarsplikt, vid behov återinföra organisationen (Prop. 2011/12:1 Utgiftsområde 6, s. 104).

3.3.6 Regional nivå

Den regionala nivån omfattar länsstyrelsen och regionala organisationer som t.ex. länspolisen.

Geografiskt områdesansvar

Länsstyrelserna ska vara sammanhållande inom sitt geografiska område och före, under och efter en kris samt verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas. Länsstyrelsen ska även verka för att den verksamhet som berörda aktörer bedriver inom länet avseende krisberedskap bidrar till att en grundläggande förmåga till civilt försvar uppnås.

Länsstyrelsen ska enligt krisberedskapsförordningen (§7) inom sitt geografiska område vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer, som exempelvis kommuner, landsting och näringsliv, och den nationella nivån, samt verka för att:

- regionala risk- och sårbarhetsanalyser sammanställs,
- nödvändig samverkan inom länet och med närliggande län sker kontinuerligt,

- under en kris samordna verksamhet mellan kommuner, landsting och myndigheter,
- informationen till allmänheten och företrädare för massmedia under sådana förhållanden samordnas, och
- efter beslut av regeringen prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande.

Länsstyrelsens åtaganden vid höjd beredskap regleras i förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

Högsta civila totalförsvarsmyndighet

56 § Länsstyrelsen ska som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. Länsstyrelsen ska särskilt

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 Försvarsmakten verka för att det civila och det militära försvaret samordnas, och
4. verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas.

Befogenheter under höjd beredskap

57 § 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.

Sådana föreskrifter får dock inte meddelas för riksdagens myndigheter.

58 § Länsstyrelsen ska på alla sätt försöka upprätthålla förbindelse med regeringen, centrala myndigheter och länsstyrelserna i angränsande län.

59 § 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.

60 § Länsstyrelsen får överlåta åt en kommunal myndighet att i ett visst ärende eller i vissa grupper av ärenden på eget ansvar meddela beslut eller genomföra åtgärder som annars skulle vara länsstyrelsens uppgift, om föreskrifter i lag inte hindrar det.

61 § Om länsstyrelsen anser det nödvändigt att besluta om en åtgärd som det saknas medel för och om regeringens beslut inte kan avvaktas, får länsstyrelsen själv tillhandahålla de medel som behövs.

3.3.7 Lokal nivå

Kommunernas och landstingens åtaganden i samband med kriser och höjd beredskap regleras främst i *lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*. Bestämmelserna i lagen syftar till att kommuner och landsting ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommuner och landsting skall därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar. Tredje kapitlet reglerar förberedelser för och verksamhet under höjd beredskap:

Om riket är i krig eller krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i, utövas beslutanderätten i kommunerna på det sätt som anges i lag (3 kap 12 §).

Geografiskt områdesansvar

Kommunstyrelsen skall under höjd beredskap verka för att den verksamhet som bedrivs i kommunen av olika aktörer samordnas och för att samverkan kommer till stånd mellan dem som bedriver verksamheten (3 kap 4 §).

Planering och förberedelser

Kommuner och landsting skall analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen respektive landstinget och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet skall värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys (2 kap. § 1). Kommuner och landsting skall vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser) (3 kap. 1 §).

Uppgifter under höjd beredskap

2 § Under höjd beredskap ansvarar kommunstyrelsen för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen skall bedriva.

Under höjd beredskap ansvarar landstingsstyrelsen för ledningen av den civila hälso- och sjukvården samt den övriga verksamhet för det civila försvaret som landstinget skall bedriva.

5 § Kommuner och landsting skall under höjd beredskap hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om beredskapsläget och de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret i kommunen respektive landstinget.

Försörjning

Enligt 3 kap 3 § ska kommunen under höjd beredskap eller när ransoneringslagen (1978:268) i annat fall tillämpas, i den omfattning som regeringen i särskilda fall beslutar,

1. vidta de åtgärder som behövs för försörjningen med nödvändiga varor,
2. medverka vid allmän prisreglering och ransonering, och
3. medverka i övrigt vid genomförandet av åtgärder som är viktiga för landets försörjning.

Enligt lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap ska kommuner och landsting vid 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 skall kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret (7 §).

3.4 Utgångspunkter för civil-militär samordning

Nedan sammanfattas utgångspunkter för civil-militär samverkan och samordning utifrån Försvaretsmaktens budgetunderlag 2011, MSB:s dokumentation, MSB:s regleringsbrev för 2011 samt regeringens budgetproposition 2012.

3.4.1 Försvaretsmaktens mål för 2012-2014

Flera av de förändringar som Försvaretsmakten nu inför påverkar samverkan med civil verksamhet. Nedan sammanfattas några av de mål som påverkar civil-militär samordning.

- **Återinförande av territoriell ledningsnivå**

Fyra regionala staber för ledning av territoriell verksamhet samt för ledning, vidmakthållande och utveckling av hemvärn med nationella skyddsstyrkor organiseras från bl.a. insatsledning Stockholm samt säkerhets- och samverkanskontor.

- **Stöd till samhället i kris och totalförvarssamverkan**

Försvarmakten ska med ordinarie beredskap kunna samverka med övriga myndigheter och lämna stöd till samhället vid fredskriser, eller genomföra totalförvarssamverkan och motta stöd från samhället för att hävda territoriell integritet och försvara landet. Försvarmakten ska återta förmågan till totalförvarssamverkan och planera för stöd till samhället vid svår påfrestning på samhället i fred.

Under perioden ska Försvarmakten fortsätta att utveckla planer inom ramen för svåra påfrestningar på samhället i fred och kris samt vid behov teckna överenskommelser med sektormyndigheter om hur och i vilka former stöd kan lämnas.

- **Samverkan i planering**

Enligt Försvarmaktens instruktion 7 § anges att Försvarmakten ska samordna beredskapsplanläggningen och den operativa planläggningen inom myndigheten med motsvarande planläggning inom övriga delar av totalförsvaret.

Försvarmakten får vidare ta del av planläggningen för höjd beredskap hos de myndigheter som enligt 18 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap har ett ansvar inför och vid höjd beredskap (bevakningsansvariga myndigheter).

Försvarmaktens ska med nuvarande inriktning utveckla förmågan till totalförvarssamverkan samt att få stöd vid försvarsplanering med övriga myndigheter. Samverkansfunktionen på regional nivå utvecklas vid införandet av regionala staber. Utbildning av samverkansofficerare nationellt införs under perioden 2012-2014 (FM Budgetunderlag 2011, Bilaga 1, 2011-02-28 23, 383:53426)

- **Fokus på multinationella insatser**

Den försvarspolitiska inriktningen innebär att det inte längre finns någon uppdelning mellan en nationell insatsorganisation för Sverige och en särskild utlandsstyrka för internationella insatser, eller någon uppdelning mellan nationell och internationell förmåga. Reformen stärker förmågan såväl nationellt som internationellt (Prop. 2011/12:1 Utgiftsområde 6, s. 20).

Ett helhetsbaserat förhållningssätt enligt principerna för en allomfattande ansats ska kunna tillämpas vid alla insatser, såväl nationellt, i närområdet som utanför detta. Förmågan ska utvecklas tillsammans med andra myndigheter och

organisationer i Sverige samt i samklang med FN, EU och NATO och viktiga samarbetsländer.

Enlig regeringen ska de lösningar som Sverige utvecklar för civil-militär samverkan ska vara förenliga med de riktlinjer som finns på internationell nivå vad gäller militärt stöd till humanitära insatser (Prop. 2011/12:1Utgiftsområde 6, s.100).

Prioriterade utvecklingsområden är harmonisering av arbetssätt, samordnad utbildnings- och övningsverksamhet, gemensamt konceptuellt ramverk och fasta ledningsstrukturer.

Sveriges solidaritetsförklaring ställer nya och förändrade krav på Försvarsmakten, särskilt vad det gäller förmågan att ge och ta emot militär hjälp. Denna förmåga ska utvecklas (FM Budgetunderlag 2011, Bilaga 1, 2011-02-28 23, 383:53426).

- **Interoperabilitet**

Försvarsmakten ska i perioden till 2014 sträva mot en ökad interoperabilitet och deltagande i övningar och utbildningar för att kunna delta i EU- och NATO-ledda operationer. När det gäller militär insatsplanering använder Försvarsmakten NATO:s planeringsprocess. Nuvarande Guidelines for Operational Planning (GOP) kommer inom kort att ersättas med Comprehensive Operations Planning Directive (COPD) (se gärna Janne Åkerström, 2011 för en beskrivning av COPD).

Det nordiska försvarssamarbetet (NORDEFECO) ska på kort sikt inriktas mot att utveckla, bredda och fördjupa pågående samarbeten inom förmågeutveckling, utbildning, övningar och insatser. Utvecklingen ska medföra ökad systemlikhet och leda till att sammordiska lösningar i allt större utsträckning bidrar till högre operativ effekt och ekonomisk rationalitet (FM Budgetunderlag 2011, Bilaga 1, 2011-02-28, 23 383:53426).

3.4.2 MSB:s inriktning och strategi

Mål för MSB är enligt regleringsbrev för budgetåret 2011 att:

- öka integrationen, i relevanta delar, av beredskapen för nationella och internationella insatser.
- kunna genomföra och stödja nationella och internationella räddnings- och katastrofinsatser samt stödja internationella insatser inom civil konflikthantering och andra biståndsinsatser.
- verka för att myndigheter och organisationer inom området allmän ordning, säkerhet eller hälsa ansluter sig till det gemensamma

radiokommunikationssystemet Rakel för att öka samhällets samlade effektivitet inom detta område.

MSB arbetar på uppdrag av regeringen (Fö2010/697/SSK) med att föreslå resultatmål för samhällets krisberedskap. En rapport gällande resultatmål för försörjning av dricksvatten, livsmedel och värme finns redovisad och MSB har föreslagit att andra prioriterade områden ska vara hälso- och sjukvård, vård och omsorg, information samt ordning och säkerhet (MSB 2011, s 7).

MSB har i samverkan med flera andra myndigheter inom området utarbetat en strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet som utgår från nuläget och framtiden på 5-10 års sikt. Strategin syftar till att skapa ett samhälle som har stor motståndskraft och återhämtningsförmåga i samband med allvarliga störningar.

Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid allvarliga händelser och kriser i fredstid utreds (dir. 2010:49). Förslag på hur eventuella hinder kan åtgärdas kommer att redovisas våren 2012.

MSB har formulerat tre gemensamma principer som utgångspunkt för aktörernas arbete med samhällsviktig verksamhet (MSB, 2010, s 9):

1. Använda systemperspektiv

Att använda systemperspektiv innebär bl.a. att identifiera samhällsviktig verksamhet och genomföra konsekvensanalyser. Prioriterade aktiviteter är bl.a. att utveckla metoder, precisera krav på förmåga, tydliggöra roller och ansvar, genomföra pilotprojekt samt att ta fram vägledning för prioriteringsgrunder och utveckla prioriteringsgrunder för energisektorn, transportsektorn samt informations- och kommunikationssektorn (MSB, 2010, s 9-12).

2. Åtgärder före, under och efter störning

Hela kedjan före, under och efter allvarliga störningar behöver beaktas i arbetet med samhällsviktig verksamhet. Ett standardiseringsarbete avseende kontinuitetshantering pågår inom ramen för ISO (internationell standardisering inom samhällssäkerhet), vilka kan komma att utgöra kvalitetsmått på säkerhetsarbetet. Prioriterade aktiviteter är bl.a. analys av hur konsekvensanalyser kan komplettera ordinarie planering, klargöra privata aktörers incitament för att arbeta med säkerhet utifrån ett samhällsperspektiv, inventera metoder för utvärdering samt behovet av ny kunskap (MSB, 2010, s 13).

3. Omfatta alla slags hot och risker.

Samhällets funktionalitet baseras på en bred hot- och riskbild. Det systematiska säkerhetsarbetet ska bedrivas utifrån samhällskonsekvensanalyser i kombination med övningar utifrån scenarier (MSB, 2010, s 14).

Utifrån EU:s krav genomför MSB en nationell riskanalys som ska ge överblick över hela landets sårbarheter och stärka möjligheterna till krishantering på nationell nivå (samtal med Jan Frelin, FOI, 2011-09-06). Under 2012 med ska EU-kommissionen med utgångspunkt i underlagen från medlemsstaterna göra en översyn för hela EU om hur medlemsstaterna hanterar nationella risker och sårbarheter (Prop. 2011/12:1 Utgiftsområde 6, s.80).

3.5 Sammanfattande kommentarer

Ansvar och uppgifter gällande civilt försvar och höjd beredskap regleras i lagar och förordningar. Geografiskt områdesansvariga och civila totalförsvarsmyndigheter på respektive nivå är regeringen nationellt, länsstyrelsen regionalt och kommunen lokalt.

Organisatoriskt ledde förändringarna från 1990-talet och framåt dels till skillnader mellan den civila och den militära ledningsstrukturen. Medan tyngdpunkten i hanteringen av fredstida kriser i enlighet med ansvarsprincipen lades nära krisen, vanligtvis på kommunal nivå, låg tyngdpunkten i den militära strukturen på central nivå, dvs. till i Högkvarteret detta gällde även ledningen av insatser. För planering och samverkan regionalt (samt regional säkfunktion) och lokalt inrättade Försvarsmakten fyra Säksamsektioner, vars geografiska indelning närmast motsvarar den tidigare högre regionala nivån.

Nuvarande inriktning för samhällets säkerhet syftar till att skapa förutsättningar för en gemensam strategi för att hantera hela skalan från olyckor till krig. Förmågan att ge och ta emot stöd utvecklas. Territoriellt försvar av Sverige ges åter mer utrymme vilket bl.a. visar sig i att Försvarsmakten inrättar territoriella ledningsstaber och genomför försvarsplanering för försvar av territoriet. För att hantera kriser eller incidenter som även inbegriper militära maktmedel ska det finnas en aktuell krisfallsplanering, särskilt för strategiskt viktiga områden och samhällsfunktioner. Detta medför även behov av utveckling av det civila försvaret.

4 Problem och utmaningar för det civila försvaret

Syftet med den här studien är att beskriva och lämna förslag till utveckling av området civilt försvar. Avvecklingen av det civila försvaret efter 1990 har lett till bristande kunskap om det civila försvaret och brister i organisering och verksamhet. En viktig fråga är därför hur berörda aktörer på det civila försvaret idag.

Åtaganden inför och i samband med höjd beredskap är reglerad i lagar och förordningar och bygger på att ett robust och uthålligt samhälle inte bara ska klara olyckor och kriser utan även antagonistiska hot som terrorism och krig. Frågan är hur strukturer och regelverk kan anpassas så att de täcker en effektiv hantering av hela hotskalan. När det gäller helhetssyn på samhällets säkerhet – beroenden mellan samhällsviktiga verksamheter, kontinuitet, samordning och vid behov prioritering mellan dessa – är en stor utmaning att få till stånd samverkan mellan berörda aktörer.

Ansvarsprincipen medför, eller borde medföra, ansvarsskyldighet och ansvarsutkrävande för de aktörer som har ett reglerat ansvar inom krisberedskap och höjd beredskap. Det är därför angeläget att ansvarsförhållandena är tydliga för alla totalförsvarets aktörer. Uppföljning och tillsyn att åtagandena i författningarna uppfylls, liksom incitament för detta, krävs för att få till stånd en effektiv krishantering.

Denna studie lyfter fram flera problem och utmaningar som det civila försvaret står inför idag. Det civila försvaret avvecklades för mer än 10 år sedan och många idag verksamma inom krisberedskapen och inom försvaret, har bristande kunskaper om syftet med, behovet av och uppgifterna för ett civilt försvar. Det blir en pedagogisk uppgift för MSB, Försvarsmakten och andra ansvariga att motivera och initiera verksamhet kring olika typer av hot som kräver planering och andra förberedelser inom ramen för det civila försvaret. Ofta finns ett starkt engagemang bland de personer som inom myndigheter och andra organisationer arbetar aktivt med frågor kring krishantering. Detta engagemang behöver ges utrymme och stöd. Gemensamma utbildningar, övningar och deltagande i planering skapar nätverk och ger förutom kunskap även möjligheter till utbyte både av idéer och på hantering av olika beroenden och problem.

Det finns en rad frågor att diskutera och ta ställning till rörande civilt försvar:

- Vilken roll ska det civila försvaret spela i dagens samhälle?
- Vad ska omfattas av området ”civilt försvar”, och hur ska civilt försvar förhålla sig till krisberedskap?

- Vilken verksamhet ska det civila försvaret bedriva?
- Hur ska det civila försvarets verksamhet organiseras?
- Är gällande regelverk utformade så att de ger ett nödvändigt och tillräckligt stöd för det civila försvaret?

Nedan följer tre exempel på samordningsstrukturer: CeSam i Uppsala län, Norges samt Finlands strukturer för totalförsvaret samt förslag till utveckling av det civila försvaret.

4.1 Civilt försvar – en verksamhet som kräver organisering

4.1.1 Samverkan som förutsättning för samordning

Inom det civila försvarets verksamhet eller inom krisberedskapen med alla dess aktörer är det vare sig möjligt eller önskvärt med den kommandostruktur som inom en hierarkisk organisation vid behov snabbt kan centralisera beslutsfattande och ge order neråt i organisationen. I stället krävs omfattande interorganisatorisk samverkan i planering och förberedelser för att åstadkomma samordning av inriktning och resurser och därmed verka så effektivt och för samhället så att ändamålsenligt som möjligt i händelse av kris eller krig. Erfarenheter av såväl skarpa kriser som övningar visar samverkande aktörers formella strukturer och regelverk inte alltid är kompatibla vare sig sinsemellan eller med regleringen i krishanteringssystemet. Samordning, särskilt när denna ska ske genom samverkan, ställer krav på reglering, planering, ledning och inte minst på att aktörerna har förståelse för och kunskap om varandra (Ödlund, 2007, 2010a).

En betydelsefull faktor för viljan till och effekten av samverkan är graden av ömsesidigt beroende mellan organisationer. Beroenden finns ofta mellan organisationer med gemensamma eller komplementära uppgifter. Ett sådant ömsesidigt beroende finns mellan det civila och militära försvarets verksamheter under höjd beredskap, vilket lägger en god grund för civil-militär samverkan under sådana förhållanden. Ömsesidiga beroenden finns även i fred när Försvarsmakten lämnar stöd i samband med fredstida kriser och mellan myndigheter och andra aktörer med särskilt ansvar för krisberedskapen. Detta har även betonats av regeringen: "Behovet av samordning genereras av starka ömsesidiga beroendeförhållanden som kan finnas mellan olika verksamhetsområden" (Prop. 2001/02:10, s 79).

4.1.2 Vikten av organisatoriska strukturer

En rad utredningar pekade fram till 2000-talet på vikten av parallella civila och militära organisatoriska strukturer på alla nivåer för samverkan och samordning av planering och förberedelser. För ledning i krig fanns t.ex. gemensamma ledningsplatser för effektivt utnyttjande av resurser anpassade efter de behov situationen krävde på den militära och den civila sidan. Dessa strukturer utvecklades under slutet av 1990 fram till de första åren av 2000-talet och mycket av tidigare kunskap om totalförsvaret som fanns både på den militära och på den civila sidan har gått förlorad.

Totalförsvaret beskrivs ofta som en verksamhet snarare än en organisation, men med verksamhet följer också behov av organisering. Försvarmakten inför en regional nivå för territoriell ledning 2013, vilket innebär en decentralisering. Samtidigt utvecklas försvarsplaneringen, dvs. planerna för att hantera olika kriser, försvara Sverige mot angrepp och genomföra mobilisering med Insatsorganisation 2014 (IO 14) som målbild. Enligt försvarsministern kommer just samverkan med civila myndigheter allt mer i fokus när ”planläggningen åter i större omfattning handlar om försvaret av det egna territoriet” (Tolgfors, 2011).

Enligt Försvarmakten är civil-militär samverkan en viktig del av försvarsplaneringen. Det finns eller kan uppstå ömsesidiga beroenden mellan det civila samhället och Försvarmakten vid hantering av kriser nationellt, insatser internationellt och i samband med höjd beredskap. Behovet av samverkan baseras på kunskaps-, resurs- och effektskäl. Civila och militära aktörer kan komplettera varandra och bli bredare och mer effektiva vid krishantering (Försvarmakten, 2011a). Förmåga till civilt försvar behöver grundläggas på alla nivåer. Enligt regeringen ska *god försvarsförmåga genom planering finnas i sådan samhällsviktig verksamhet som är väsentlig för samhällets grundläggande behov vid ett eventuellt framtida väpnat angrepp* (förf kursivering) (Prop. 2011/12:1 Utgiftsområde 6 s. 19).

4.2 CeSam - exempel på regional samordning i Uppsala län

Länsstyrelsen i Uppsala har sedan många år tillbaka en samverkansgrupp för kriser, kallad CeSam (Central samordning i C län). Huvudsyftet för CeSam är att öka förutsättningarna för en effektiv samverkan främst vid situationer som beskrivs i förordningen om krisberedskap och höjd beredskap (SFS 2006:942).

Samarbetet syftar till att berörda aktörer vid kris ska utarbeta en gemensam lägesbild som utgångspunkt för information till bland annat allmänheten. Inträffade händelser har visat på nödvändigheten av att arbeta tillsammans för att minimera konsekvenserna av en kris och för att vi, oavsett myndighet, ska kunna ge samstämmig information till berörda.

CeSam arbetar i perspektiven före – under – efter en kris. Det finns flera samverkansgrupper i arbetet före en kris t.ex.

- CeSam RSA (Risk- och sårbarhetsanalys) som består av samtliga kommuners och landstings beredskapssamordnare. Gruppen träffas en gång i kvartalet.
- CeSam INFO gruppen där länets åtta kommuner och landstingets informationspersonal ingår. Träffas en gång i kvartalet.
- CeSam utbildningsgrupp, som samverkar med Västmanland och tar fram och genomför samtliga utbildningar vilka redovisas i en gemensam utbildningskatalog.
- CeSam RSF, där deltagarna kommer från länets räddningstjänster. Till detta finns även en administrativ funktion som drivs av länsstyrelsen.

Under en händelse samlas kärnaktörerna, personal från räddningstjänst, landsting, polis, försvarsmakt, SoS och kyrkan. Till detta knyts, beroende på händelsens karaktär, aktörer från krishanteringsrådet. Länsstyrelsen har en ledningscentral dit berörda aktörer i länet kan skicka personal för att tillsammans arbeta vidare med gemensam lägesbild.

CeSam arbetar efter en händelse med utvärdering. CeSams administrativa grupp håller ihop det arbetet som efter genomförande implementeras i de olika grupperna i "före" perspektivet (Länsstyrelsen Uppland, 2011).

4.3 Samordning i Norge och Finland⁹

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 samverkan med grannländerna. 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). Med detta som bakgrund görs här en kortfattad genomgång av synen på samordning i Norge och Finland.

⁹ Följande avsnitt baseras, där inte annat anges, på rapporten "Militärt stöd vid nationella civila kriser i de nordiska länderna" (Ödlund, 2009)

4.3.1 Norge

Ett brett totalförsvarskoncept är utgångspunkten för Norges planering för fredstida kriser och krig. Begreppet ”totalförsvaret” har dock, liksom i Sverige, förändrats från att tidigare främst 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”. Krishantering i Norge styrs av samma typ av principer som i Sverige: principer om ansvar, likhet och närhet.

Samverkansprincipen är central i den norska räddningstjänsten. Detta gäller även principen om integrering – både administrativt och operativt. Detta innebär att samma organisation ska hantera land-, sjö-, och flygräddning. Den norska räddningstjänsten är integrerad i två huvudräddningscentraler som hanterar övergripande operativt ansvar för samtliga räddningsinsatser. Lokala räddningscentraler är underställd huvudräddningscentralerna.

Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB) i Norge och MSB i Sverige har liknande uppgifter. En skillnad är organiseringen av det civila försvarets verksamhet. Det norska civilförsvaret är regeringens förstärkningsresurs för att bistå räddningstjänsten vid större händelser och har uppgiften att trygga befolkningens behov av skydd i händelse av krig. Civilförsvaret har getts vissa befogenheter i och med den nya lagen om civilförsvaret som trädde ikraft 2010¹⁰. Bl.a. har civilförsvaret befogenhet att leda räddningsinsatserna på en olycksplats i de fall ingen myndighet med det ansvaret är närvarande. Detta ska, så långt möjligt, ske i samråd med polisen.

Organisatoriskt styr DSB civilförsvaret genom avdelningen för brand, räddning och civilt försvar. Under DSB finns 20 civilförsvardsdistrikt vilka leds av en distriktschef. Distriktskontoren har den operativa och administrativa ledningen av det civila försvarets resurser inom sitt område. Distriktskontoren har totalt 250 fast anställda (DSB, 2011).

4.3.2 Finland

Totalförsvaret är Finlands nationella säkerhetslösning och stadfäst enligt grundlagen. Synen på totalförsvaret och på medborgarnas roll skiljer sig delvis från den som finns i Sverige i dag (jämför med Sverige under kalla kriget, citatet från s 13). Målen för ”Nationens mentala kriställighet” (Statsrådets principbeslut 16.12.2010, s. 53) illustrerar detta:

¹⁰ Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven).

Nationens mentala kristålighet upprätthålls med hjälp av fostran, utbildning, kommunikation, andlig verksamhet och skydd av kulturegendomen. Den sociala enhetligheten som främjar mental kristålighet utvecklas med hjälp av livslång inläring. Genom utbildning utvecklas medborgarnas solidaritet och försvarsvilja samt förstärks samarbetet med den medborgarverksamhet som stärker kriståligheten.

Totalförsvaret hör till statsrådets (regeringens) utrikes- och säkerhetspolitiska utskott. Försvarsministeriet svarar för koordineringen av totalförsvaret och för den beständiga försvarsviljan. Det militära försvaret av Finland genomförs i enlighet med principerna om det regionala försvaret av riket. Det grundar sig på allmän värnplikt, en stark försvarsvilja och internationellt militärt samarbete.

Statsrådet gav den 16 december 2010 ett nytt principbeslut om en säkerhetsstrategi för samhället. Strategin utgör en gemensam grund för alla aktörer i samhället när det gäller beredskap och krisledning. I strategin definieras samhällets vitala funktioner och dess mål, hot mot de vitala funktionerna, strategiska uppgifter för ministerierna för att funktionerna ska kunna tryggas och deras kontinuitet planeras, grunderna för krisledning, bevakning och utvecklande av hur strategin verkställs samt principer som är förknippade med övningen av beredskapen och krisledningen.

Ett exempel på utvecklingen av privat-offentlig samverkan ges i principbeslutet (Statsrådets principbeslut 16.12.2010, s. 9):

Ett praktiskt förfarande för att effektivera samverkan är ett systematiskt system med beredskapskontrakt, som har utvecklats som en del av samverkan mellan försörjningsberedskapsorganisationen och näringslivet. Inom försörjningsberedskapsorganisationen har man också utvecklat s.k. kontraktmodeller för beredskap som baserar sig på kontrakt och rekommendationer för hantering av kontinuiteten för att förbättra verksamhets säkerheten för företag och företagsnätverk. Med början hösten 2010 kopplas försörjningsberedskapsorganisationen stegvis till informationssystemet Huovi. Systemet stöder företagen när de systematiserar hanteringen av kontinuiteten. Med hjälp av systemet börjar man också producera och förmedla sektorvisa och riksomfattande lägesbilder för näringslivet.

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. Arméstaben leder de operativa militärlän som 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. Under de operativa militärlänen finns de regionala militärlänen,

regionala förvaltningsmyndigheter med ansvar bl.a. för handräckning inom sitt geografiska område.

I samband med Försvarsmaktens strukturomvandling beslöts att kontakten med reserven och det övriga samhället ska tryggas genom 19 regionalbyråer och två servicepunkter. Regionalbyråerna hör till arméns organisation och är regionala förvaltningsmyndigheter som lyder under militärlänen (Försvarsmakten Finland, 2010). Regionala beredskapskommissioner som är verksamma under regionförvaltningsverkens ledning utgör ett centralt organ som främjar samordningen av och samarbetet i fråga om beredskap och beredskapsplanering (Statsrådets principbeslut 16.12.2010, s. 6).

En del av Försvarsmaktens regionala trupper ombildas till landskapstrupper (närmast motsvarande det svenska hemvärnet). De utgörs främst av frivilliga värnpliktiga som hör till reserven. 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. På den lokala nivån samverkar operativa försvarsenheter med kommunerna (Ödlund, 2010b) .

4.3.3 Förutsättningar för nordiska samverkan inom civilt försvar

Ansvars- eller sektorsprinciperna verkar inte utgöra hinder för samorganisering mellan det militära försvaret och civila myndigheter i Norge och Finland. En slutsats som drogs av Ödlund (2009), var att Försvarsmakten är generellt mindre integrerad i de civila strukturerna i Sverige än i övriga nordiska länder. Skälen till detta angavs vara flera. I Finland och Norge (och även i 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 denna 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.

Identifiering av viktiga områden som behöver förändras/tydliggöras för samverkan inom civilt försvar mellan länderna ska genomföras behöver utredas vidare.

Det nordiska försvarssamarbetet inom Nordefco (Nordic Defence Cooperation) syftar till att stärka de nordiska ländernas säkerhet. En av grunderna till samarbetet är att länderna står inför likadana utmaningar: att omforma försvaret i enlighet med framtida uppgifter och behov. Civilt försvar kan utgöra ett område att samverka kring inom ramen för Nordefco.

Inom Nordred finns ett samarbete mellan de nordiska länderna avseende räddningstjänst. Syftet är att gemensamt förebygga och begränsa konsekvenser av olyckor och samhällskriser. Det finns en vilja att utvidga och fördjupa det nordiska samarbetet inom samhällsskydd och beredskap med Hagadeklarationen som grund (Nordred, 2011).

5 Utveckling av det civila försvaret i Sverige

5.1 Exempel på uppgifter och verksamhet före och under en kris

MSB delar in krisberedskapens verksamhet i före-under-efter en kris. Nedan ges exempel på verksamhet i före- och underfasen.

Före

Planering och förberedelser omfattar den verksamhet som behöver genomföras i fred för att en fokusflyttning till höjd beredskap ska fungera smidigt. Planering innefattar bl.a. identifiering av sårbarheter, klargörande av resursbehov och förmågor, identifiering av skyddsobjekt (militära och civila), samt förberedda prioriteringar. Till förberedelserna hör även övning och utbildning. Detta kräver dels fungerande och tydliga samordningsstrukturer civil-militärt på samtliga nivåer, dels olika former av nätverk för informationsutbyte inom och mellan olika sektorer. Utifrån den helhetssyn på insatser som eftersträvas bör strukturerna utgå från dem som finns etablerade inom krisberedskapsområdet och anpassas till att omfatta de ökade krav som ställs givet höjd beredskap. Även krav utifrån internationella insatser och förmågan att ge respektive att ta emot stöd från andra länder behöver lösas ut här.

Host Nation Support (HNS) – att ta emot stöd från andra länder behöver förberedas på olika nivåer. Detta gäller även vid svenskt stöd till andra länder. Regelverk och beslutsfattande behöver vara klarlagt och kommunikationen mellan stödjande länder och mottagarna på svensk sida fungera. Detta kan förberedas genom utbildning och övning, När det gäller militära resurser, materiel och personal, kan försvarsmaktens regionala staber bli centrala.

Under

Till under-fasen hör bl.a. Verksamhet under en kris omfattar bl.a. örmåga att skapa *en samlad lägesbild* utgör enligt regeringen grunden för att aktörerna i krisberedskapssystemet ska kunna genomföra lämpliga åtgärder och samverka (Prop. 2007/08:92 s 39). När det civila försvaret utvecklas är en viktig fråga hur en samlad lägesbild kan skapas inte minst utifrån militära hänsynstaganden i delning av information. Vid antagonistiska hot och vid höjd beredskap kommer det att finnas ett behov att presentera en lägesbild top-down som beskriver rådande situation och agerande ur ett nationellt perspektiv. I och med ansvarsprincipen som ju även gäller under höjd beredskap, är aktörerna som behöver delges information många och disparata avseende verksamhet och

organisering. Behov av att skapa en samlad lägesbild top-down ska jämföras med fredstida kriser där den information som leder till en samlad lägesbild vanligen växer fram bottom-up, dvs. från kommuner via länsstyrelser till MSB och andra berörda myndigheter.

Gemensamma ledningsplatser för berörda aktörer inklusive Försvarmakten behöver utvecklas som medger ledning av olika typer av kriser och olika konstellationer av myndigheter. Frågor om sekretess, ledningstraditioner, strategier, teknik, kultur mm bör beaktas (se vidare om framtida ledningscentraler i Trnka, Persson, Hörling, Nilsson, Artman, 2011).

Prioritering av verksamhet och resurser kan i viss mån förberedas i före-fasen. Dock kan aldrig detta ske fullt ut utan situationer kommer att uppstå där prioriteringar på olika nivåer behöver genomföras. I sådana fall behöver ansvar och beslutsfattande på olika nivåer vara utklarat och känt för aktörerna.

5.2 Skillnader i hantering av olika kriser

Det finns flera viktiga skillnader i förutsättningar för hantering av fredstida kriser och krig att ta hänsyn till när det gäller att utveckla det civila försvaret. Dessutom finns skillnader när det gäller insatser i Sverige och insatser utomlands samt mellan militärt och civilt fokus. Nedan listas några viktiga hänsynstaganden inför utvecklingen av det civila försvaret.

Skillnad i hot – antagonistiska och icke-antagonistiska

Även om konsekvenserna, som t.ex. avbrott i samhällsviktig verksamhet, kan bli desamma finns skillnader i hanteringen om avbrottet är orsakad av en antagonist eller en storm. Särskilt om antagonisten utgörs av en resursstark stat påverkar detta vilka åtgärder som samhället ska vidta nationellt och hur samhällsviktig verksamhet ska säkerställas och prioriteras.

Skillnad mellan höjd beredskap och fredstida reglering

Om det är krig eller krigsfara aktiveras den reglering som avser höjd beredskap. Detta innebär en förflyttning av fokus från fredstida verksamhet till totalförsvarsverksamhet, t.ex. stöd till militären och bevakning av skyddsobjekt. Detta medför andra hänsynstaganden än under fredstida förhållanden. Försvarmakten konstaterar i arbetslägesredovisning för Perspektivstudie 2010 (Försvarmakten, 2011b) att nuvarande författningstexter är inriktade på krisberedskap, vilket bl.a. kan ge begränsade möjligheter till militärt stöd i kriser under höjd beredskap där militära resurser kan antas vara uppbundna.

Skillnad mellan mandat, roller och uppgifter nationellt-internationellt

MSB:s mål är öka integrationen, i relevanta delar, av beredskapen för nationella och internationella insatser. För Försvarsmakten gäller att de lösningar som Sverige utvecklar för civil-militär samverkan ska vara förenliga med relevanta organisationers lösningar. Förmågan ska utvecklas tillsammans med andra myndigheter och organisationer i Sverige samt i samklang med FN, EU och Nato och våra viktigaste samarbetsländer. Ett helhetsbaserat förhållningssätt enligt principerna för en allomfattande ansats ska kunna tillämpas vid alla insatser, såväl nationellt, i närområdet som utanför detta.

Det är skillnader i mandat, roller och uppgifter mellan insatser nationellt och internationellt och mellan insatser som är helt civila och de som har militärt fokus. Totalförsvaret med den reglering som rör höjd beredskap gäller verksamhet i Sverige. Principerna för en allomfattande ansats utgör verktyg för effektivt utnyttjande av resurser och kan appliceras i varierande grad av olika länder och organisationer (bra genomgångar av konceptet allomfattande ansats/Coprehensive approach finns i Friis, K & Jaremyr, P. (Eds.) (2008) och i Nilsson, C., Hull, C., Derblom, M., Egnell, R. (2009).

Hur samverkan och samordning påverkas givet en viss händelse eller situation behöver klargöras. Det är även viktigt att diskutera om och i vilken grad samverkan är önskvärd och leder till ökad effekt för en insats. Skillnader i förutsättning mellan nationella och internationella behöver studeras:

- Nationella insatser
 - Kriser
 - Höjd beredskap
 - Host Nation Support (HNS) (ta emot stöd vid insatser i Sverige)
- Internationella insatser
 - Kriser
 - Stöd inom ramen för solidaritetsklausulen
 - Fredsfrämjande insatser

Skillnad i terminologi FN, Nato, EU, Sverige etc

Frågan om kommunikation och informationsutbyte mellan aktörer är grundläggande, t.ex. tekniska förutsättningar, hantering av sekretess och utarbetade kommunikationsvägar mellan aktörer. Språket behöver göras gemensamt till vissa delar. Detta gäller både planering och i samband med insatser. Den terminologi som används internationellt i fredsfrämjande insatser

eller i civila insatser utomlands kanske inte fungerar vid nationella insatser i samverkan med civila aktörer.

Övning och utbildning – skillnader i fokus

Övning och utbildning fokuseras idag på kriser i fredstid. Med tanke på skillnader beskrivna ovan i regelverk och andra förutsättningar behövs utbildning, scenarier och övningar för höjd beredskap. Enligt Försvarsmakten är bl.a. stöd från det civila samhället till försvaret under höjd beredskap inte förberett (FM, 2011b).

Den eviga frågan: Vem betalar?

En avgörande faktor vid samverkan både när det gäller krisberedskap och sannolikt i ännu högre grad det gäller civilt försvar, är frågan om finansiering: Vem betalar?

5.3 Förslag till strukturer för samverkan på central, regional nivå och lokal nivå

5.3.1 Viktiga hänsynstaganden

Försvarsmaktens regionala staber för territoriell ledning kommer, liksom nuvarande SäkSam, att utgå ifrån en indelning i fyra geografiska områden (nord, syd, öst och väst). Den regionala indelningen baseras enligt Försvarsmakten på faktorer som den civila indelningen, faktorer som kan påverka en kris, ekonomiska regioner och befolkningssammansättningar (Försvarsmakten, 2011c). Staberna kommer att lokaliseras till Boden, Kungsängen (Stockholm), Skövde och Revingehed (Malmö) och ska vara inrättade 1 januari 2013.

Inför utvecklingen och organiseringen av det civila försvaret bör möjligheten att växa personal- och resursmässigt beaktas. Det bör finnas en flexibilitet i verksamheten. Även geografiska hänsyn är viktiga att fundera över, liksom Försvarsmaktens och andra myndigheters organisering samt skillnader i behov och förutsättningar mellan storstad och mindre orter.

En annan faktor är att civilt försvar och höjd beredskap länge har varit starkt nedtonat, vilket innebär att det kan få låg prioritet hos myndigheter och andra aktörer som redan är ansträngda uppgiftsmässigt och ekonomiskt. Privata aktörer spelar en större roll i dag än tidigare. Mycket av den offentliga verksamheten som var en förutsättning i planeringen av det ”gamla” totalförsvaret drivs i dag i privat regi och har till del utländska ägare. Detta skapar andra förutsättningar.

Eftersom området civilt försvar är ”nygammalt” är det extra viktigt med tydlighet i struktur, mandat, uppgifter, med avsatt personal, klara finansieringsformer etc.

5.3.2 Förslag till strukturer

Samverkan och samordning mellan det civila försvaret och det militära försvaret behöver organiseras nationellt på politisk nivå, centralt på myndighets- och sektorsnivå, regionalt samt lokalt i enlighet med det geografiska områdesansvaret. Hänsyn bör ta till att det är vanligt med omorganisationer och personalomflyttningar, kanske särskilt inom HKV, vilket innebär att kontinuitet i samverkan behöver lösas så att verksamheten trots detta bibehålls.

Nedan listas förslag till strukturer för det civila försvaret på central, regional och lokal nivå. Förslagen har tagit hänsyn till dagens organisering av det militära försvaret och krisberedskapen samt i studien redovisade behov av samverkan och samordning. Förslagen kan ses var för sig eller som komplement till varandra och användas som underlag för diskussion kring utvecklingen av det civila försvaret.

1. Central nivå – HKV, MSB och bevakningsansvariga myndigheter

a) Ett gemensamt organ på central nivå

Ett gemensamt organ för att hantera frågor om civilt försvar på central nivå skapas för bevakningsansvariga myndigheter, berörda övriga aktörer och Försvarsmakten. Ett alternativ är att utnyttja befintliga strukturer om sådan finns. HKV och MSB bör samverka i planering och förberedelser när det gäller militärt stöd till civila kriser, civilt försvar, internationella insatser samt HNS. I samband med fredstida kris, höjd beredskap etc. behöver HKV och MSB samverka kring information och i sådana frågor som berör både det civila och det militära försvaret och där en gemensam syn är eftersträvärt, t.ex. vid prioriteringar och viktiga beslut.

b) MSB leder och organiserar civilförsvaret

MSB får ansvar för att leda och organisera civilförsvaret – en organisation för förstärkningsresurser och för befolkningsskyddet som även kan används i samband med fredstida krishantering (Norge-lösningen). Viktigt med koppling till länsstyrelser och regionala staber.

c) Civilt försvar ingår i samverkansområdena

Civilt försvar hanteras inom ramen för de bevakningsansvariga myndigheternas ansvar i samverkansområdena. Försvarsmakten ingår i befintliga samverkansområden alternativt att det skapas ett eget område för totalförsvaret.

2. Regional nivå – de regionala staberna och länsstyrelserna

- a) "Civilt försvar" ingår som en del i länsstyrelsens samordningsstruktur för fredstida kriser och höjd beredskap. Samverkan med militära staber sker genom nuvarande strukturer för hantering av fredstida kriser (regionala råds-lösningen, exemplet CeSam.).
- b) Militär personal från de regionala staberna ingår i länsstyrelsens stab (i den/de länsstyrelser inom stabens geografiska område som anses mest relevant) (högre regional-nivå-lösning 1).
- c) Integrerad stab – samverkanspersonal från MSB och/eller lsty ingår i de militära regionala staberna (högre-regional-nivå-lösning 2).

3. Lokal nivå – kommunerna och Hemvärnet nationella skyddsstyrkorna

Kommunerna samverkar i olika grad med hemvärn och lokala förband i frågor kring militärt stöd till samhället i fred, höjd beredskap och civilt försvar. Den samverkan mellan kommuner som i dag sker inom krisberedskapen i olika former som kommunalförbund och nätverk kan utgöra en grund för utveckling av det civila försvaret på lokal nivå. Viktigt med förberedda resurser och koppling uppåt till länsstyrelsen och horisontellt med närliggande kommuner.

Referenser

- Asplund, M., Beausang, P., Hartoft, P., Wahlberg, M. (2003) *Civil-militär samverkan vid internationella insatser: Från koncept till praktiskt genomförande*. FOI-R--0727—SE. Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm.
- Betänkande 1988/89:FöU 14 *Planering och anslag för det militära försvaret, m. m.*
- Betänkande 1999/2000:FöU2 *Det nya försvaret*.
- DSB, (2011) ”Sivilt försvaret” www.dsb.no (access date 2011-09-07)
- Elberedskapslag (1997:288).
- Friis, K & Jaremyr, P. (Eds.) (2008). *Comprehensive approach. Challenges and opportunities in complex crisis management*. NUPI Report. Security in practice. No.11.
- Fö Dir 1991:44 *Översyn av totalförsvarets ledningsorganisation och myndighetsstrukturen inom försvarsdepartementets verksamhetsområde* Föfogandelag (1978:262).
- Förordning (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del.
- Förordning (2002:472) om åtgärder vid fredstida kriser och höjd beredskap.
- Förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.
- Förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.
- Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.
- Förordning (2008:1097) om beredskapspolis.
- Försvarsmaktens regleringsbrev för budgetåret 2011.
- Försvarsmaktens budgetunderlag 2001, Bil 1 2011-02-28 23 383:53426.
- Försvarsmakten, Finland (2010) ”Regionalbyråer” www.forsvarsmakten.fi (accessdate 2011-09-09).
- Försvarsmakten (2011a) ”Nordiskt fördjupat försvarssamarbete” www.forsvarsmakten.se/ (access date 2011-09-09).
- Försvarsmakten (2011b) *Perspektivstudie 2010 – en arbetslägesredovisning*.

- Försvarsmakten (2011c) "Försvarsmakten inrättar fyra nya regionala staber" www.forsvarsmakten.se (access date 2011-09-22).
- HKV (2009) "Civil-militär samverkan", PM 2009-05-20.
- Lag (2003:778) om skydd mot olyckor.
- Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.
- Lag (1994:1720) om civilt försvar
- Lag (1994:1809) om totalförsvarspunkt
- Lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap
- Lag (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten
- Lag (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting.
- Losman, B. (2005) *Förvaltningshistorik*. Riksarkivet.
- Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven). LOV-2010-06-25-45.
- Länsstyrelsen Uppsala (2011) "Samverkan i kris – CeSam" www.lansstyrelsen.se/upsala (accessdate 2011-09-09).
- MSB (2010) *Förslag till resultatmål för samhällets krisberedskap för försörjningen av dricksvatten, livsmedel och värme*. Dnr 2010-4539.
- MSB (2011) *Strategi för samhällsviktig verksamhet* Dnr-2010-4547.
- Navander, L. Gustafsson, A., Johansson, R., Olofsson, K. (2007) *Försvarsmaktens totalförsvarssamverkan under Kalla Krigets dagar. En studie med fokus på regional nivå och ledningssystem*. Försvarets Historiska Telesamlingar.
- Nilsson, C., Hull, C., Derblom, M., Egnell, R. (2009). Comprehensive Approach i fredsfrämjande Insatser. Den allomfattande insatsens beståndsdelar. (FOI-R--2804--SE).
- Nordred (2011) "Nordiskt samarbete utvidgas" www.nordred.org (accessdate 2011-09-09).
- Prop 1951:149 (Avser civilbehållvarinstitutet. title saknas).
- Prop. 1986/87:95 *Totalförsvarets fortsatta utveckling*.
- Prop. 1991/92:102 *Totalförsvarets utveckling till och med budgetåret 1996/97. samt anslag för budgetåret 1992/93*.
- Prop. 1999/2000:30 *Det nya försvaret*.

- Prop.1999/2000:97 *Vissa organisatoriska frågor inom Försvarsmakten, m.m.*
- Prop 2001/2002:10 *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret.*
- Prop. 2001/02:158 *Samhällets säkerhet och beredskap.*
- Prop. 2004/05:5 *Vårt framtida försvar.*
- Prop. 2004/05:160 *Avveckling av militärdistriktsorganisationen.*
- Prop. 2005/06:133 *Samverkan vid kris - för ett säkrare samhälle.*
- Prop. 2007/08:92 *Stärkt krisberedskap för säkerhets skull.*
- Prop. 2008/09:140 *Ett användbart försvar.*
- Prop. 2011/12:1 *Budgetpropositionen för 2012.*
- Ransoneringslag (1978:286).
- Skr 2009/10:124 *Samhällets krisberedskap - stärkt samverkan för ökad säkerhet*
- SOU 1993:95 *Ansvars- och uppgiftsfördelning inom det civila försvaret : delbetänkande.*
- SOU 2004:134 *Krishantering och civilt försvar i kommuner och landsting.*
- Statsrådet Finland (2010) *Säkerhetsstrategi för samhället* Statsrådets principbeslut 16.12.2010.
- Tolgfors, S. (2011) "Försvarsplanering enligt insatschefen"
<http://tolgfors.wordpress.com/2011/03/22/forsvarsplanering-enligt-insatschefen/> (accessdate 2011-09-09).
- Trnka, J. Persson, M. Hörling, P. Nilsson, S. Artman, H. (2011). *Framtida ledningscentraler. Slutrapport.* FOI-R—3256—SE.
- ÖCB (1996) *Det civila försvarets programplan 1997-2001.*
- Ödlund, A. (2007) *Interorganisatorisk samverkan som nationell resurs i krishanteringen.* (FOI-R—2425—SE).
- Ödlund, A. (2009) *Försvarsmaktens framtida roll i civil krishantering.* (FOI-R--2605--SE).
- Ödlund, A. (2010a) "Pulling the Same Way? A Multi- Perspectivist Study of Crisis Cooperation in Government" *Journal of contingencies and crisis management.* Volume 18 no 2 June.
- Ödlund, A. (2010b) *Militärt stöd vid nationella civila kriser i de nordiska länderna.* FOI-R--2944—SE.

