



Värdlandsstöd vid höjd beredskap

Innebörd för civilt försvar

Maria Lagerström, Anders Norén

FOI-R--4198--SE

DECEMBER 2015



Maria Lagerström, Anders Norén

Värdlandsstöd vid höjd beredskap

Innebörd för civilt försvar

Bild/Cover: TT/Scanpix

Titel	Världsstöd vid höjd beredskap - Innebörd för civilt försvar
Title	Host Nations Support during times of raised preparedness -Implications for civil defense.
Rapportnr/Report no	FOI-R--4198--SE
Månad/Month	December
Utgivningsår/Year	2015
Antal sidor/Pages	34
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Forskningsområde	5. Krisberedskap och samhällssäkerhet
Projektnr/Project no	E134851
Godkänd av/Approved by	Maria Lignell Jakobsson
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

Sammanfattning

Syftet med den här rapporten är att på uppdrag av MSB bidra till utvecklingen av det civila försvaret genom att belysa vad värdlandsstöd är, vad det skulle kunna innebära för aktörer inom det civila försvaret vid höjd beredskap, samt hur förmågan skulle kunna utvecklas och studeras vidare.

Sverige ska kunna ge och ta emot civilt och militärt stöd. Värdlandsstöd kan sammanfattas som praktiska förberedelser för att utländska förband ska kunna verka på svenskt territorium, genom exempelvis utarbetande av nationell plan och rättsliga regler. Det är inte uppenbart vilka andra typer av förberedelser som ska räknas till förmågan att tillhandahålla värdlandsstöd och det är inte uppenbart på vilket sätt praktiska förberedelser skiljer sig från andra typer av förberedelser. Regeringens definition är snarlik med hur Nato definierar värdlandsstöd. EU:s definition av värdlandsstöd skiljer sig på flera punkter från Natos och regeringens.

Att ge civilt stöd till utländska militära aktörer kan vara en uppgift för det civila försvaret, förutsatt att aktörerna bidrar till att värna civilbefolkningen, säkerställa samhällets funktionalitet eller bidrar till Försvarmaktens förmåga. Att ge stöd till utländska militära aktörer som övar, transiterar eller genomför insats som inte är till gagn för de svenska försvarsanställningarna rymms däremot enligt vår tolkning inte inom målet för det civila försvaret. Att ge stöd till utländska civila aktörer kan vara en uppgift för det civila försvaret, men det är inte uppenbart varför eller på vilket sätt värdlandsstöd under höjd beredskap skulle skilja sig från behovet av att kunna tillhandahålla värdlandsstöd i fred och vid fredstida kriser.

Ingen av de aktörer som intervjuats inom ramen för denna studie har genomfört någon planering eller några förberedelser för att kunna tillhandahålla värdlandsstöd under höjd beredskap. Erfarenheter av värdlandsstöd vid hantering av större kriser och händelser visar att det finns ett stort behov av styrning och inriktning från regeringen och MSB. Respondenterna efterfrågar bland annat styrning kring vem som begär internationellt stöd och vem som ansvarar för att tillhandahålla värdlandsstöd under framförallt krishanteringens operativa faser. Aktörerna efterfrågar även en samlad kunskap om vilka nationella och internationella resurser som finns att tillgå. Det finns även osäkerhet kring hur begäran om internationellt stöd ska göras, samt hur tillhandahållande av värdlandsstöd ska finansieras.

Nyckelord: värdlandsstöd, internationella förstärkningsresurser, Host Nation Support, civilt försvar, totalförsvar

Summary

The purpose of this report is to, on behalf of MSB, contribute to the development of civil defense by highlighting what Host Nation Support is, what it could mean for the actors within the civil defense in times of raised preparedness, and how this capacity could be developed or studied further.

Sweden should be able to give and receive civil and military support. Host Nation Support are the practical preparations for support to international actors acting on Swedish territory. These preparations may include for example development of a national plan and customizations of laws. It remains unclear what other types of preparations that are linked to the ability to provide Host Nation Support, and it is not clear how practical preparations differ from other preparations. The Swedish government's definition of Host Nation Support is similar to the one NATO has adopted. EU:s definition differs in several aspects from NATO and the Swedish government's definition.

Provision of civil support to foreign military actors may be a task for actors within the Swedish civil defense, providing that these actors support protection of the civil population, ensure functions in society, or contribute to the Armed Forces' capability. To provide assistance to foreign military actors engaged in exercise, transiting or operations that does not contribute to Swedish defense efforts will not fit within the goals for the civil defense. Provision of support to foreign civilian actors may be a task for actors within the civil defense, but it is not clear why or how this would differ from the tasks or need for Host Nation Support in peace and during peacetime crises management.

None of the interviewees has conducted any planning or preparations for provision of Host Nation Support during heightened preparedness. The experiences of Host Nation Support in management of major crises show that there is a great need for direction and guidance from the government and MSB. Interviewees' seek guidance regarding who is responsible in requesting international support and regarding who is responsible for providing Host Nation Support, particularly during the operational phase of a crisis. The actors also request a comprehensive knowledge of the national and international resources available. There is also uncertainty regarding the request for international assistance and how Host Nation Support is to be financed.

Keywords: Host Nation Support, international reinforcement resources, civil defense, raised preparedness

Innehållsförteckning

1	Inledning	9
1.1	Bakgrund.....	9
1.2	Syfte	9
1.3	Genomförande	10
1.4	Metod och material.....	10
2	Begrepp och utgångspunkter	11
2.1	Totalförsvaret	11
2.1.1	Höjd beredskap.....	11
2.1.2	Militärt försvar.....	11
2.1.3	Civilt försvar	12
2.2	Internationella insatser – att ge och ta emot stöd	13
2.2.1	Militära insatser	13
2.2.2	Insatser vid fredstida kriser	13
2.2.3	Sveriges behov av stöd vid fredstida kriser	14
2.2.4	Samordningsmekanismer	14
2.3	Värdlandsstöd	15
2.3.1	Natos definition	15
2.3.2	EU:s definition	15
3	Värdlandsstöd vid höjd beredskap	17
3.1	Begreppsdefinition	17
3.1.1	Skillnad mellan regeringens, Natos och EU:s definition	17
3.1.2	Praktiska förberedelser	18
3.1.3	Militär tyngdpunkt.....	18
3.2	Innebörd för det civila försvaret.....	18
3.2.1	Militärt stöd till militära aktörer	19
3.2.2	Militärt stöd till civila aktörer	19
3.2.3	Civilt stöd till militära aktörer	19
3.2.4	Civilt stöd till civila aktörer.....	20
4	Aktörernas förberedelser	21
4.1	Värdlandsstöd vid höjd beredskap.....	21

4.2	Vårdlandsstöd vid kriser	21
4.2.1	Innebörd av begrepp	21
4.2.2	Styrning och inriktning	22
4.2.3	Vårdlandsstöd i operativa faser.....	22
4.2.4	Förväntningar på MSB	23
4.2.5	Finansiering.....	24
4.2.6	Behov av internationella förstärkningsresurser.....	24
4.2.7	Privata aktörer	25
5	Utvecklingsbehov	26
5.1	Behov av förberedelser	26
5.2	Förslag till framtida studier	26
5.2.1	Innebörd	26
5.2.2	Gränsdragningar	27
5.2.3	Juridik	27
5.2.4	Planering	27
5.2.5	Utgångspunkt i krisberedskapen.....	28
5.2.6	Avvägningar mellan civila och militära behov	28
5.3	Angreppssätt för framtida studier	28
6	Slutsatser	29
6.1	Vad är vårdlandsstöd?	29
6.2	Innebörd för det civila försvaret.....	29
6.3	Förberedelser för vårdlandsstöd	30
6.4	Utveckling och fortsatta studier	31
	Bilaga 1 – Källhänvisning	32
	Litteratur	32
	Intervjuer.....	34

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Det förändrade säkerhetspolitiska läget har aktualiserat behovet av ett nationellt militärt och civilt försvar, och planeringen för det civila försvaret ska enligt den försvarspolitiska inriktningspropositionen för perioden 2016-2020 återupptas.¹

Sveriges säkerhet ska byggas solidariskt tillsammans med andra. Hot mot fred och säkerhet avvärjs i gemenskap och samverkan med andra länder och organisationer.² Sverige kommer enligt regeringen inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat EU-medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige skulle drabbas. Sverige ska därför kunna ge och ta emot civilt och militärt stöd. Regeringen menar också att förmågan att ge och ta emot militärt stöd är en förutsättning för att Försvarsmakten ska kunna utföra sin uppgift att, såväl självständigt som i samverkan med andra, försvara Sverige och främja svensk säkerhet genom insatser nationellt och internationellt.³

Sverige har lång erfarenhet av att ge stöd i samband med kriser och allvarliga händelser i andra länder, men begränsad erfarenhet av att ta emot stöd i motsvarande situationer. Att även vi kan drabbas av resurs- och kompetensbrist i samband med allvarliga händelser aktualiserades bland annat i samband med stormen Gudrun 2005 och skogsbranden i Västmanland 2014. Vi blev också varse att det krävs förberedelser för att kunna ta emot internationellt stöd på ett effektivt sätt.⁴ För att kunna ta emot stöd på ett effektivt sätt behöver Sverige utveckla förmågan att tillhandahålla *världsstöd*.

1.2 Syfte

Denna rapport är beställd av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Syftet är att bidra till utvecklingen av det civila försvaret genom att belysa vad världsstöd är, vad det skulle kunna innebära för aktörer inom det civila försvaret vid höjd beredskap samt hur förmågan skulle kunna utvecklas och studeras vidare.

¹ Regeringen 2015a, s 12.

² Regeringen 2015a, 46-49.

³ Regeringen 2015c, s 28.

⁴ Ullberg, S. (2010) *Internationellt stöd vid nationell kris*. CRISMART

Studien bygger på två frågeställningar.

- Vad skulle uppgiften att tillhandahålla världlandsstöd kunna innebära för aktörer inom det civila försvaret?
- Vilka förberedelser har aktörer inom det civila försvaret vidtagit för att kunna tillhandahålla världlandsstöd under höjd beredskap?

1.3 Genomförande

Studien består av två delar. Dels a) en begreppsstudie för att klargöra vad världlandsstöd är, vad som ingår i begreppet och hur det förhåller sig till andra närbesläktade begrepp. Begreppsstudien omsätts i en analys av vad världlandsstöd kan vara och vad världlandsstöd skulle kunna innebära för det civila försvaret. Dels b) en intervjustudie för att undersöka vilka förberedelser nyckelaktörer inom det civila försvaret vidtagit för att tillhandahålla världlandstöd under höjd beredskap. De två delarna följs av ett förslag till hur det civila försvarets förmåga att tillhandahålla världlandsstöd under höjd beredskap skulle kunna utvecklas och studeras.

1.4 Metod och material

Underlag för begreppsstudien har hämtats från nationella och internationella styrdokument, framförallt från regeringen, Nato och EU. Den andra delen av studien bygger på intervjuer med företrädare för centrala och regionala myndigheter som har en viktig roll inom det civila försvaret och som antas fylla en viktig roll i att tillhandahålla världlandsstöd. Intervjuer har genomförts med företrädare för livsmedels-, energi-, strålsäkerhets-, gränsbevaknings- och sjukvårdsområdet samt ett antal länsstyrelser.⁵

⁵ Se Bilaga 1 för komplett lista på myndigheter och länsstyrelser som intervjuats

2 Begrepp och utgångspunkter

Här följer en redovisning av de begreppsmässiga utgångspunkterna för vad världsstödd under höjd beredskap kan innebära för det civila försvaret. Inledningsvis ges en redogörelse för vad totalförsvaret och civilt försvar är, vilket följs av en beskrivning av internationella militära insatser och internationella krishanteringsinsatser, och slutligen en redogörelse för regeringens, Nato och EU:s definitioner av världsstödd.

2.1 Totalförsvaret

Enligt lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap är totalförsvaret *”verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig”*. Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar).⁶ Under högsta beredskap är totalförsvaret *”all samhällsverksamhet som då ska bedrivas”*.⁷

2.1.1 Höjd beredskap

För att stärka landets försvarsförmåga kan regeringen, om Sverige är i krigsfara eller *”om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige varit i krig eller krigsfara”* i enlighet med lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap fatta beslut om att beredskapen ska höjas antingen till skärpt eller högsta beredskap. Beredskapen kan avse viss del av landet eller viss verksamhet. Om det är krig råder högsta beredskap.⁸

2.1.2 Militärt försvar

Försvarsmakten är den myndighet som ska upprätthålla och utveckla det militära försvaret, vilket grundar sig i myndighetens förmåga att bedriva väpnad strid.⁹

Försvarsmaktens insatsorganisation består av stående förband, kontraktsförband samt hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna. De stående förbanden ska snabbt kunna genomföra insatser både nationellt och internationellt. Kontraktsförbanden består i stor utsträckning av tidvis tjänstgörande personal som i sin vardag arbetar utanför Försvarsmakten. Förbanden ska efter regeringsbeslut eller enligt kontrakt kunna delta i utbildning, vid övning eller i insatser. Hemvärnet

⁶ Regeringen 2015a, s 104.

⁷ Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap, 1 §.

⁸ Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap, 1-3 §.

⁹ Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten, 1 §.

med de nationella skyddsstyrkorna bemannas av frivillig och lokalt rekryterad personal. De kan aktiveras och genomföra insats med kort varsel, även om insatsområdet är begränsat till Sverige. Dagens hemvärnsförband har fått mer kvalificerade uppgifter och bättre utrustning i förhållande till det hemvärn som fanns förr. Försvarsmaktens insatsorganisation består av drygt 50 000 personer, varav c:a 22 000 är en del av hemvärdet med de nationella skyddsstyrkorna.¹⁰

Det militära försvaret ska från och med 2016, enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet genom att:

- hävda Sveriges suveränitet, värna suveräna rättigheter och nationella intressen
- förebygga och hantera konflikter och krig
- skydda Sveriges handlingsfrihet vid politisk, militär, eller annan påtryckning och om det krävs försvara Sverige mot incidenter och väpnat angrepp
- skydda samhället och dess funktionalitet i form av stöd till civila myndigheter.¹¹

2.1.3 Civilt försvar

Civil verksamhet (civilt försvar) är en del av totalförsvaret i enlighet med lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.¹²

Enligt den försvarspolitiska inriktningspropositionen är civilt försvar ”den verksamhet som ansvariga aktörer genomför i syfte att göra det möjligt för samhället att hantera situationer då beredskapen höjs”. Det civila försvaret är därmed inte en organisation, utan verksamhet som bedrivs av statliga myndigheter, kommuner, landsting, privata företag och frivilligorganisationer. Verksamheten avser skydd av befolkningen, säkerställande av samhällsviktiga funktioner och övriga samhällets stöd till Försvarsmakten. Propositionen anger också att det civila försvaret omfattar hela samhället med all den verksamhet som måste fungera under höjd beredskap.¹³

Sedan 2004, och fortsättningsvis för perioden 2016-2020, ska målet för det civila försvaret vara att:

- värna civilbefolkningen

¹⁰ Försvarsmakten 2013, s 16

¹¹ Regeringen 2015a, s 11.

¹² Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap, 1 §.

¹³ Regeringen 2015a, s 104.

- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna
- bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.¹⁴

I budgetpropositionen för år 2016 anges att civilt försvar även är den verksamhet som statliga myndigheter, kommuner och landsting samt enskilda, företag, föreningar m.fl. vidtar i fredstid i form av beredskapsplanering¹⁵, samt all den civila verksamhet som behövs under krigsförhållanden för att uppfylla målet för det civila försvaret.¹⁶

2.2 Internationella insatser – att ge och ta emot stöd

Den svenska solidaritetsförklaringen intar enligt regeringen en central position i Sveriges säkerhetspolitik, och utifrån denna ska Sverige kunna ge och ta emot civilt och militärt stöd.¹⁷

2.2.1 Militära insatser

Förmågan att ge och ta emot militärt stöd är enligt regeringen en förutsättning för att Försvarsmakten ska kunna lösa sina uppgifter. Förmågan är beroende av flera faktorer. En av förutsättningarna är att svenska förband måste kunna samverka med förband från andra länder. Nato är den organisation i västvärlden som definierar den internationella standarden för militär praktisk samverkan (interoperabilitet), vilket ligger till grund för svensk militär samverksamförmåga oavsett om insatsen sker inom ramen för Nato, FN, eller EU.¹⁸

2.2.2 Insatser vid fredstida kriser

Sverige deltar i internationella krishanteringsinsatser inom ramen för EU, Nato och FN. Exempelvis ska MSB enligt sin förordning kunna medverka till insatser i Sveriges internationella humanitära verksamhet samt kunna delta i räddnings- och katastrofinsatser vid katastrofer i andra länder som fordrar omedelbara åtgärder.¹⁹

¹⁴ Regeringen 2015a, s 12.

¹⁵ Beredskapsplanering ges en utförligare beskrivning i kapitel 5.

¹⁶ Regeringen 2015b, s 77.

¹⁷ Prop. 2014/15:109 *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020*

¹⁸ Regeringen 2015c, s 28-29.

¹⁹ Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap.

2.2.3 Sveriges behov av stöd vid fredstida kriser

Betänkandet av utredningen om internationellt stöd vid kriser utgår från ett antal typfall där det bedöms möjligt att Sverige kan komma att begära internationellt stöd inom ramen för krisberedskapen. Dessa är:

- större naturolyckor och naturhändelser
- omfattande utsläpp av biologiska och kemiska ämnen och oljeutsläpp
- kärnenergiolyckor eller andra händelser med radiologiska och nukleära ämnen
- smittspridning i form av pandemier
- samhällets hantering av konsekvenserna av antagonistiska aktioner, t.ex. terroristattacker eller cyberattacker.²⁰

2.2.4 Samordningsmekanismer

Både FN, EU och Nato har samarbeten och mekanismer för att samordna stöd mellan länder i samband med kriser. Dessutom finns ett antal bi- och multilaterala samarbeten med våra grannländer inom krisberedskapsområdet.

FN har en ledande roll i samordningen av internationella humanitära insatser för att rädda liv och lindra nöd i samband med väpnade konflikter, naturkatastrofer och andra katastrofliknande förhållanden. Organet för humanitär samordning *Office for the coordination of humanitarian affairs* (OCHA) har det övergripande ansvaret för att samordna FN:s internationella humanitära insatser.²¹

Inom EU genomförs gemensamma och samordnade insatser inom ramen för civilskyddsmekanismen. Den centrala kontaktpunkten för begäran om stöd är *Emergency Responce Coordination Centre* (ERCC). EU har även register med resurser över vad deltagande stater kan bistå varandra med, s.k. civilskyddsmoduler, inom exempelvis sök- och räddningsinsatser, skogsbrandsbevakning, tillfälliga förläggningar och medicinsk vård.²²

Nato är en politisk organisation med militära ledningsresurser, men alliansen och dess partnerländer driver också flera samarbeten med civil profil, bland annat samarbetet för civil beredskapsplanering och krishantering *Civil Emergency Planning*, (CEP). Även Nato har en central för samordning av civila

²⁰ Salomonsson, C. (2012). *Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid – betänkande av utredning om internationellt stöd vid kriser*. SOU 2012:29.

²¹ www.unocha.org

²² http://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc_en

krishanteringsinsatser genom *Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre* (EADRCC).²³

2.3 Vårdlandsstöd

Vårdlandsstöd är enligt regeringen ett sammanfattande begrepp för det civila och/eller militära stöd som lämnas i fred, kris och krig av en nation till en annan nation eller organisation, som efter inbjudan till övningsverksamhet, transitering och/eller insatser, befinner sig på värdlandets territorium.²⁴

Enligt regeringen är vårdlandsstöd en av de faktorer som påverkar Sveriges möjligheter att ge och ta emot militärt stöd, och kan sammanfattas som de praktiska förberedelser som krävs för att utländska förband ska kunna verka på svenskt territorium vid exempelvis övningar, kriser eller vid militära operationer i Sverige eller i vårt närområde.²⁵ Ett exempel på sådana praktiska förberedelser är utarbetande av nationell plan för hur Sverige som värdland innehar och avdelar resurser för logistik, ledning och samverkan på olika nivåer beroende på situationen. Det kan enligt regeringen också handla om att säkerställa rättsliga regler för militära förband som befinner sig på svenskt territorium. Samtliga dessa praktiska förberedelser går enligt regeringen under benämningen vårdlandsstöd.²⁶

2.3.1 Natos definition

Nato definierar vårdlandsstöd som det civila och militära stöd som ges i fred, kriser och konflikter från ett värdland till allierade styrkor eller organisationer som befinner sig, genomför insatser på eller transiterar genom värdlandets territorium. Vårdlandsstöd är också de överenskommelser mellan relevanta instanser hos värdlandet, stödjande aktörer och/eller Nato som underbygger möjligheten att ge stöd.²⁷ Inom Nato tillhandahålls vårdlandsstöd utifrån ett antal principer som styr ansvarsfördelning, underhåll, befälsrätt, samarbete, samordning, kostnadsmedevenhet, synlighet och ekonomisk ersättning.²⁸

2.3.2 EU:s definition

EU definierar vårdlandsstöd som de åtgärder som vidtas inför och under kriser av det land (eller EU-kommissionen) som antingen skickar eller tar emot stöd, i syfte att undanröja hinder för internationellt stöd och för att se till att

²³ Norén 2014, s 12-16.

²⁴ Regeringen 2015c, s 29.

²⁵ Regeringen 2015c, s 29.

²⁶ Regeringen 2015c, s 29.

²⁷ Nato 2005.

²⁸ Nato 2005.

krishanteringsinsatser sker så friktionsfritt som möjligt. Till värdlandsstöd räknas även det stöd som deltagande stater tillhandahåller för att skapa förutsättningar för det internationella stöd som transiterar genom statens territorium, territorialvatten eller luftrum. Deltagare ska beakta möjligheterna att ta emot internationellt stöd i form av specialister eller utrustning för att hantera en viss situation. De ska också beakta att stödet kan fås från exempelvis icke-statliga aktörer.²⁹

²⁹ EU 2012.

3 Vårdlandsstöd vid höjd beredskap

Här följer en analys av begreppet vårdlandsstöd, samt en tolkning av vad uppgiften att tillhandahålla vårdlandsstöd skulle kunna betyda för det civila försvaret. Analysen baseras på de definitioner för vårdlandsstöd, internationella insatser och civilt försvar som getts i föregående kapitel.

3.1 Begreppsdefinition

Den fortsatta analysen utgår från regeringens definition, som anger att vårdlandsstöd är det stöd som tillhandahålls:

- vid fred, kris eller krig
- till företrädare för en nation eller en organisation, förutsatt att denne:
 - befinner sig på värdlandets territorium
 - genomför övning, transitering (genomresa) eller insats
 - behöver civilt eller militärt stöd.

Begreppet kan tolkas genom nedanstående fyrfältsmatris, vilken utgår från att vårdlandsstöd kan vara både militärt stöd som Sverige ger till utländska militära aktörer, militärt stöd som Sverige ger till utländska civila aktörer, civilt stöd som Sverige ger till utländska militära aktörer, samt civilt stöd som Sverige ger till utländska civila aktörer i Sverige.

Militärt stöd till militära aktörer	Militärt stöd till civila aktörer
Civilt stöd till militära aktörer	Civilt stöd till civila aktörer

3.1.1 Skillnad mellan regeringens, Natos och EU:s definition

Regeringens definition är snarlik Natos, med skillnaden att Nato betonar att vårdlandsstöd ges till alliansens styrkor eller organisationer. Eftersom Nato är en politisk organisation med militära ledningsresurser kan det tolkas som att vårdlandsstöd i första hand ges till militära enheter. Men Nato och partnerskapsländernas samarbeten inom civil krisberedskap och andra områden med civila anknytning gör att även stöd till civila aktörer borde kunna räknas in i definitionen.

EU:s definition av vårdlandsstöd kan anses bredare än regeringens och Natos. Vårdlandsstöd omfattar enligt EU de åtgärder som både den som skickar och den

som tar emot internationellt stöd vidtar. Enligt EU tillhandahållas världlandsstöd vid insatser eller transitering, men till skillnad från regeringen och Nato så nämner EU inte övningar som en möjlig verksamhet inom världlandsstöd. EU betonar att den som tar emot internationellt stöd ska beakta att det internationella stödet kan komma från andra aktörer än EU eller medlemsländerna, exempelvis icke-statliga aktörer.

3.1.2 Praktiska förberedelser

Enligt regeringen kan världlandsstöd sammanfattas som de praktiska förberedelser som krävs för att utländska förband ska kunna verka på svenskt territorium vid exempelvis övningar, kriser eller vid militära operationer i Sverige eller vårt närområde. Som exempel på praktiska förberedelser nämner regeringen utarbetandet av nationell plan för hur Sverige tillhandahåller världlandsstöd samt rättsliga regler för militära förband som befinner sig på svenskt territorium. På vilket sätt praktiska förberedelser skiljer sig från andra typer av förberedelser framgår inte av regeringens skrivelse.

3.1.3 Militär tyngdpunkt

Regeringens beskrivning av vad världlandsstöd är och dess beståndsdelar tycks i första hand utgå från behovet av att kunna ge stöd till utländska militära förband som befinner sig i Sverige, även om beskrivningarna inte utesluter att världlandsstöd även kan ges till civila aktörer. Den militära tyngdpunkten i regeringens beskrivningar kan, men behöver inte, bero på att Sverige nyligen undertecknat ett samförståndsavtal med Nato. Det kan också tolkas som en fingervisning kring vad regeringen anser bör vara fokus i utvecklingen av förmågan att tillhandahålla världlandsstöd.

3.2 Innebörd för det civila försvaret

I regeringens skrivelse om samförståndsavtal med Nato om världlandsstöd (DS2015:39) nämns att ”i Sverige kan världlandsstöd därför även innebära uppgifter för det civila försvaret”³⁰. Vilka uppgifter som kan bli aktuella, vid vilka tillfällen, och vilka förberedelser som krävs framgår inte av skrivelsen. Nedan följer en tolkning av vilka möjliga uppgifter världlandsstöd skulle kunna innebära för aktörer inom det civila försvaret vid höjd beredskap, baserat på fyrfältsmatrisen ovan.

³⁰ Regeringen 2015. Samförståndsavtal med Nato om världlandsstöd. DS 2015:39, s 30.

3.2.1 Militärt stöd till militära aktörer

Aktörer inom det civila försvaret kan inte tillhandahålla militärt stöd. Ansvar för att ge militärt stöd till utländska militära aktörer i Sverige torde därför åligga Försvarmakten och aktörer inom det militära försvaret.

3.2.2 Militärt stöd till civila aktörer

I likhet med stycket ovan kan aktörer inom det civila försvaret inte tillhandahålla militärt stöd. Däremot är det rimligt att anta att aktörer inom det civila försvaret och krisberedskapen kan behöva fylla en viktig roll i att samordna stödet mellan Försvarmakten och utländska civila aktörer i Sverige.

Det stöd som Försvarmakten kan ge utländska civila aktörer i Sverige vid höjd beredskap skulle bland annat kunna omfatta uppgifter inom skydd och bevakning, exempelvis eskort av transporter på väg, järnväg, på vattnet och i luften, eller ansvar för säkerheten vid platser där utländska aktörer befinner sig.

Det skulle kunna tänkas att Försvarmakten kan ge utländska civila aktörer stöd motsvarande det som kan ges till samhället i samband med fredstida kriser inom ramen för lagen (2003:778) om skydd mot olyckor³¹ och enligt förordning (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet³². Samtidigt är det rimligt att anta att Försvarmakten vid höjd beredskap i första hand kommer att fokusera på att möta ett väpnat angrepp, och endast i begränsad omfattning kommer att kunna ge stöd till civila aktörer.

3.2.3 Civilt stöd till militära aktörer

Försvarmakten behöver stöd från det civila samhället med framförallt transporter och logistik, livsmedel och energi samt tillgång till sjukvård och elektroniska kommunikationer.³³ Rimligtvis har gästande utländska militära aktörer motsvarande behov både i fred och krig, och oavsett om de genomför insats, transitering eller övning.

I målet för det civila försvaret anges att det civila försvaret ska bidra till Försvarmaktens förmåga. Skrivningen i bestämd form singularis antyder att det är myndigheten Försvarmakten som avses, inte det militära försvaret i stort och inte heller militära förband i allmänhet. Att ge stöd till utländska militära aktörer kan möjligen anses vara en uppgift för det civila försvaret om aktörerna direkt eller indirekt bidrar till att värna civilbefolkningen, att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna eller bidrar till Försvarmaktens förmåga. Att ge stöd till

³¹ Lag (2003:778) om skydd mot olyckor.

³² Förordning (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet.

³³ Intervju Försvarmakten

utländska militära förband som genomför övning torde inte rymmas inom det av regeringen uppsatta målet för det civila försvaret. Huruvida stöd till aktörer som transiterar genom, alternativt genomför insatser utanför Sverige ska räknas som en uppgift för det civila försvaret torde vara avhängigt om verksamheten är till gagn för de svenska försvarsansträngningarna.

3.2.4 Civilt stöd till civila aktörer

Att ge civilt stöd till utländska civila aktörer vid höjd beredskap kan anses vara en uppgift för det civila försvaret, förutsatt att aktörerna bidrar till att värna civilbefolkningen, att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna eller bidrar till Försvarsmaktens förmåga. Däremot är det inte uppenbart på vilket sätt utländska civila aktörers behov av värdlandsstöd under höjd beredskap skiljer sig från de behov som föreligger i fred och vid fredstida kriser.

4 Aktörernas förberedelser

Här följer en redovisning av vilka förberedelser aktörer inom det civila försvaret vidtagit för att kunna tillhandahålla världlandsstöd vid höjd beredskap, samt en presentation av vilka förberedelser aktörerna vidtagit för att kunna tillhandahålla världlandsstöd vid kriser. Kapitlet bygger på intervjuer med företrädare för centrala myndigheter, länsstyrelser och landsting vilka har en central roll inom både krishanteringen och inom totalförsvaret.

4.1 Världlandsstöd vid höjd beredskap

Ingen av de myndigheter, länsstyrelser eller landsting som intervjuats i denna studie har genomfört någon planering eller några aktiviteter för att kunna tillhandahålla världlandsstöd under höjd beredskap.

Det saknas såväl processer som resurser för förberedelser inför höjd beredskap, vilket lett till att inte heller världlandsstödsfrågan hamnat på dagordningen. Länsstyrelserna pekar på avsaknaden av planeringsanvisningar för totalförsvaret från regeringen, och menar att ingen planering kan genomföras innan dessa anvisningar fastställts.³⁴

4.2 Världlandsstöd vid kriser

Enligt regeringen bör det civila försvaret ta sin utgångspunkt i strukturer och mekanismer som redan finns etablerade inom krisberedskapen. Nedan följer en presentation av intervjurespondenternas syn på möjligheter och utmaningar med att tillhandahålla världlandsstöd i samband med fredstida kriser. Huvuddelen av dessa synpunkter antas vara tillämpliga även för möjligheterna att tillhandahålla världlandsstöd under höjd beredskap.

4.2.1 Innebörd av begrepp

Flera av de intervjuade aktörerna upplever att begreppet världlandsstöd är oklart. Aktörer tolkar in olika typer av aktiviteter i begreppet och det upplevs oklart hur världlandsstöd förhåller sig till begrepp som *internationella förstärkningsresurser*, *att ge och ta emot stöd*, *världlandsstöd* och *Host Nation Support* förhåller sig till

³⁴ Den 10 december 2015 beslutade regeringen om att Försvarsmakten, MSB och övriga berörda civila myndigheter ska återuppta en sammanhängande planering för totalförsvaret. Intervjuerna genomfördes och rapporten skrevs hösten 2015, och författarna har därmed inte kunna ta hänsyn till detta beslut.

varandra. Några av de intervjuade uppger att begreppet värdlandsstöd förknippas med Nato.³⁵

4.2.2 Styrning och inriktning

Huvuddelen av respondenterna uppger att det är otydligt vilka typer av åtgärder som behövs för att kunna tillhandahålla värdlandsstöd i situationer där Sverige tar emot internationellt stöd. Trots regeringens inriktning råder osäkerhet om huruvida värdlandsstöd omfattar både militärt och civilt stöd, samt under vilka omständigheter värdlandsstöd kan bli aktuellt. Behovet av inriktning gäller bland annat begreppsförtydliganden, tydligare styrning och regelverk, samt ökad interdepartemental samordning. En respondent efterfrågar ändringar i gällande lagstiftning³⁶, medan en majoritet av de intervjuade uppger att det behövs inriktning av arbetet för att planeringen ska kunna påbörjas. De efterfrågar också målsättningar liksom styrning för när de kan anses ha uppfyllt sina åtaganden inom ramen för värdlandsstöd.³⁷ Inriktningen uppges vara en förutsättning för att aktörerna i sin tur ska kunna identifiera behov av processtöd från MSB.

Flera aktörer på den regionala nivån efterfrågar inriktning av vad det geografiska områdesansvaret innebär på både regional och lokal nivå kopplat till förmågan att tillhandahålla värdlandsstöd. En länsstyrelse uppger att det finns stort tolkningsutrymme i lagtexterna när det gäller länsstyrelsernas roll, och att det saknas en central process för utveckling och tolkning av det geografiska områdesansvaret. Flera länsstyrelser anger att de trots sitt geografiska områdesansvar saknar mandat för vissa frågor. En respondent lyfter behovet av att i lagtexter förtydliga exempelvis ansvar för kostnader och logi för internationella förstärkningsresursernas personal.³⁸ Den regionala nivån efterfrågar också information om hur MSB avser arbeta med värdlandsstöd och de intervjuade länsstyrelserna uppger att det är oklart vilka aktörer som kommer att inkluderas i arbetet och vilken roll aktörerna kommer att ha när det gäller att identifiera förutsättningar för värdlandsstöd.

4.2.3 Värdlandsstöd i operativa faser

Ett flertal av aktörerna anger att roller och ansvar för begäran av internationellt stöd och tillhandahållande av värdlandsstöd under operativa faser, d.v.s. när något har inträffat, är oklart. Detta gäller bland annat:

- vem som ska begära stöd

³⁵ Socialstyrelsen, Stockholms läns landsting, Energimyndigheten

³⁶ Strålsäkerhetsmyndigheten

³⁷ Länsstyrelserna i Västra Götaland, Uppsala, Västmanland mfl.

³⁸ Länsstyrelsen i Norrbotten

- hur stöd begärs
- vem som ska ta hand om de internationella förstärkningsresurserna.

En respondent uppger att myndigheten fokuserat på att ge stöd till aktörer i andra länder snarare än värdlandsstöd i Sverige.³⁹

Vid inträffade händelser förutspår en majoritet av de intervjuade att de logistiska utmaningarna blir stora. Att den som fokuserar på akut krishantering samtidigt ska begära och sörja för internationella förstärkningsresurser uppges kunna innebära en ytterligare påfrestning utöver själva krishanteringen. Företrädare både för centrala myndigheter och länsstyrelser uppger att de kommer vara fullt upptagna med att hantera den akuta krisen, och att de sannolikt kommer att behöva stöd av MSB med att begära internationellt stöd och att ta hand om stödet. Flera respondenter från både myndigheter och länsstyrelser anger att MSB bör kunna fylla en viktig roll i att facilitera detta stöd.⁴⁰ Det tycks också finnas en osäkerhet kring vilken roll MSB har vid dessa situationer, och om det de facto är MSB som har eller kommer att ta på sig ansvaret att sörja för internationella stödresursers behov.

4.2.4 Förväntningar på MSB

Behovet av stöd från MSB är enligt en majoritet av aktörerna stort. Behoven skiljer sig dock åt i olika faser av processen, och är olika för olika aktörer. Ett stort antal av respondenterna efterfrågar tydliga inriktningar från MSB om vad som förväntas av dem. MSB bör enligt en respondent ta fram en tydlig ram för arbetet med värdlandsstöd i planering, ledning och samordning samt roller och ansvar.⁴¹

De intervjuade länsstyrelserna ser ett stort behov av stöd från MSB vid hanteringen av akuta händelser där värdlandsstöd behöver tillhandahållas, och behovet av stöd från MSB sträcker sig över hela skalan från planering inför till hantering efter en insats. Länsstyrelserna saknar egna resurser till att hantera internationella förstärkningsresurser som kommer till Sverige och förlitar sig på MSB vid omhändertagande av internationellt stöd.⁴² De centrala myndigheterna efterfrågar en uppdaterad lägesbild⁴³ medan en respondent främst vill att MSB reder ut begreppen kring vad värdlandsstöd egentligen är och vad det innebär för aktörerna.⁴⁴

En respondent uppger att det i dagsläget inte är möjligt att svara på frågan om vad som efterfrågas från MSB, då värdlandsstöd ännu inte är en del av länsstyrelsens

³⁹ Livsmedelsverket

⁴⁰ Strålsäkerhetsmyndigheten, länsstyrelsen i Uppsala län, länsstyrelsen i Västmanlands län mfl.

⁴¹ Länsstyrelsen i Hallands län

⁴² Länsstyrelsen i Uppsala län

⁴³ Energimyndigheten, Strålsäkerhetsmyndigheten

⁴⁴ Socialstyrelsen

planering och att det saknas några processer för det.⁴⁵ Det är otydligt vilken förmåga kommuner och länsstyrelser förväntas upprätthålla inom det geografiska områdesansvaret, och hur detta kommer att följas upp.

Flera aktörer efterfrågar enkla checklistor som vid ett akut läge på ett snabbt sätt kan förmedla nödvändig information kring värdlandsstöd till berörda aktörer. Aktörerna anger även att kraven på operativ effekt bör vara styrande och att MSB:s *Vägledning i att ta emot internationellt stöd* behöver kompletteras med sådan handgriplig styrning.⁴⁶

4.2.5 Finansiering

I enlighet med Lag (2003:778) om skydd mot olyckor och Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ska den aktör som ansvarar för hanteringen av en händelse stå för de kostnader som uppstår i samband med denna. Detta gäller även för kostnader som uppstår om aktören efterfrågar internationellt stöd för att hantera händelsen. Finansieringsprincipen resulterar i att förutsättningarna skiljer sig åt mellan krishantering med nationella kontra internationella resurser, i synnerhet på kommunal nivå. En sådan osäkerhet gäller om kommuner som av ekonomiska skäl avstår från att begära internationella förstärkningsresurser kan belastas med kostnader om Sverige på central nivå begär internationellt stöd. Det upplevs också från flera håll oklart om samtliga län och kommuner ska upprätthålla samma förmåga till värdlandsstöd, oavsett ekonomiska förutsättningar.

4.2.6 Behov av internationella förstärkningsresurser

Flera av de intervjuade aktörerna uppger att de är osäkra kring vilka förstärkningsresurser som finns att tillgå på nationell och internationell nivå, och efterfrågar en inventering eller överblick kring detta. Den ensade uppfattningen bland respondenterna är att MSB är den aktör som bör tillhandahålla en sådan resursöverblick.⁴⁷ För att kunna bilda sig en uppfattning om vilket värdlandsstöd som kan bli aktuellt efterfrågar aktörerna kunskap om vilka internationella resurser Sverige kan komma att begära, liksom från vilka länder och aktörer eller genom vilka samarbeten Sverige kan begära internationell hjälp.

Det finns idag – utöver de internationella sektorsvisa avtal myndigheterna kan ansluta sig till - ett antal regionala gränsöverskridande samarbeten och avtal kring ömsesidigt stöd och tillhandahållande av resurser över gränser. Flera av aktörerna upplever osäkerhet kring hur dessa internationella avtal förhåller sig till företeelsen

⁴⁵ Länsstyrelsen i Västra Götalands län

⁴⁶ Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Uppsala län

⁴⁷ Länsstyrelserna i Kronobergs, Västmanlands, Uppsala, Norrbottens län mfl

vårdlandsstöd. Det är dock tydligt att de centrala myndigheter som har ett utbrett samarbete över nationsgränserna skulle välja den vägen direkt vid begärandet av internationellt stöd, snarare än att gå via MSB.⁴⁸

4.2.7 Privata aktörer

Ett sammanhängande krisberedskapssystem omfattar aktörer på alla nivåer och i många sektorer. Till följd av avreglering och konkurrensutsättning har samhällsviktiga resurser i allt högre grad privatiserats och hanteras i långa entreprenörskedjor. Flera respondenter uppger att det i många fall saknas överblick över vilka resurser som finns tillgängliga hos privata aktörer. Många företag ingår i internationella ägarstrukturer, vilket tillsammans med många utländska privata aktörer på marknaden gör det svårt för aktörerna att skapa sig en överblick över resurstillgången. Ett flertal av respondenterna är osäkra kring hur dessa aktörer kommer att agera vid kriser, liksom vilket ansvar de kan åläggas när det gäller att tillhandahålla vårdlandsstöd.

⁴⁸ Strålsäkerhetsmyndigheten, Livsmedelsverket, Kustbevakningen, Jordbruksverket

5 Utvecklingsbehov

Här följer en analys av vad som skulle kunna utvecklas och studeras inom det civila försvaret för att öka förmågan att tillhandahålla världlandsstöd under höjd beredskap.

5.1 Behov av förberedelser

Varje kris eller krig är unikt, och varje övning, genomresa eller insats kommer att behöva formas efter ändamålet och förutsättningarna. Världlandsstöd kan tillhandahållas ad hoc, men förberedelser spar värdefull tid när något inträffar. Med en utvecklad förmåga till världlandsstöd kan utländska aktörer påbörja lösandet av sina uppgifter snabbare. Kriser och krig har ofta eskalerande händelseförlopp, och ju fortare det går att få stöd från andra, desto större är möjligheterna att stoppa händelseförloppet eller mildra dess konsekvenser.

Med en utvecklad förmåga att tillhandahålla världlandsstöd kan gästande utländska militära eller civila aktörer fokusera på de uppgifter de kom hit för att lösa, oavsett om det är övning, genomresa eller insats. Ju bättre världlandsstöd Sverige kan tillhandahålla, desto mindre förberedelser och kostnader kan komma att krävas av de som vill och kan ge stöd. En utvecklad förmåga att tillhandahålla världlandsstöd kan därför antas öka den krets av stater och organisationer som har möjlighet att ge oss stöd vid kriser, krig eller andra allvarliga händelser.

5.2 Förslag till framtida studier

Den här rapporten är ett första försök att bryta ner vad världlandsstöd kan komma att innebära vid höjd beredskap, men det finns behov av fördjupad förståelse för världlandsstödet innebär, gränsdragningsproblematik, juridik, planering, avvägningar mellan civila och militära behov samt kopplingen mellan världlandsstöd i kris och världlandsstöd under höjd beredskap.

5.2.1 Innebörd

Ett område som bör utforskas närmare är vad krig och krigsfara kan innebära för samhället, och därmed hur möjligheterna att tillhandahålla världlandsstöd påverkas av:

- tillämpning av beredskapslagstiftning
- angrepp eller hot om angrepp
- bristsituationer i hela eller delar av samhället

- att verksamhet behöver bedrivas under störda förhållanden och om hela eller delar av samhällssektorer är utslagna.

5.2.2 Gränsdragningar

Den fyrfältsmatris som ligger till grund för analysen i denna rapport gör en skarp indelning mellan vad som är civilt respektive militärt. I praktiken torde uppdelningen vara mindre svartvit. Olika länder drar exempelvis olika skiljelinjer mellan vad som är att betrakta som militärt kontra civilt. En annan gränsdragningsproblematik rör skillnaden mellan vad som betraktas som privat kontra offentligt genom exempelvis privata säkerhetsföretag och privata logistikföretag som levererar varor och tjänster till militära förband. Gränsdragningarna mellan civilt och militärt, privat och offentligt antas påverka bland annat vilken nationell lagstiftning gästande utländska aktörer ska följa liksom deras folkrättsliga status vid krig. Områden som behöver belysas inom ramen för värdlandsstöd är bland annat gränsdragning och skillnader mellan:

- behov vid övningsverksamhet, transitering och insatser
- mellan civila och militära aktörers behov
- mellan privata och statliga, överstatliga och icke-statliga aktörers behov
- behov i fred och vid fredstida kriser kontra behov vid höjd beredskap.

5.2.3 Juridik

Enligt regeringen består värdlandsstöd bland annat av förberedelser i form av säkerställande av rättsliga regler för militära förband som befinner sig på svenskt territorium. Rimligtvis finns motsvarande behov även när det gäller att ge stöd till gästande civila aktörer. Vid krig och under höjd beredskap behöver hänsyn dessutom tas till:

- civila och militära aktörers folkrättsliga status
- tillämpning av beredskapslagstiftning
- internationella avtal
- tillämpning av och undantag från svensk lagstiftning för gästande utländska aktörer.

5.2.4 Planering

En av delarna i förmågan att tillhandahålla värdlandsstöd är enligt regeringen utarbetandet av nationell plan. Vad en sådan plan innehåller eller skulle kunna innehålla, och hur en nationell plan för värdlandsstöd förhåller sig till den försvars-

och beredskapsplanering aktörer inom det civila och militära försvaret förväntas utarbeta kan behöva utvecklas.

5.2.5 Utgångspunkt i krisberedskapen

Det civila försvaret bör ta sin utgångspunkt i krisberedskapen. När det gäller förmågan att tillhandahålla världlandsstöd kan det finnas behov av att klargöra vad skillnaden mellan förmåga vid kris respektive höjd beredskap består i. Om det finns en skillnad torde det ändå finnas synergier mellan utvecklingen av världlandsstöd vid hanteringen av fredstida kriser och utveckling av förmågan att tillhandahålla världlandsstöd under höjd beredskap. Det kan behöva klargöras om de mekanismer för internationellt stöd som finns etablerade inom krisberedskapen även kommer att kunna användas vid höjd beredskap. Ett annat område som behöver belysas är innebörden av det geografiska områdesansvaret och om det innefattar tillhandahållande och samordning av världlandsstöd.

5.2.6 Avvägningar mellan civila och militära behov

MSB ska 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.⁴⁹ Det kan behöva förtydligas om detta även inkluderar avvägningar gentemot utländska militära aktörers behov.

5.3 Angreppssätt för framtida studier

Eftersom Sverige inte varit i krig på 200 år finns det begränsad empiri i landet kring det civila försvarets roll vid tillhandahållande av världlandsstöd under höjd beredskap. En möjlighet är att göra en internationell utblick och undersöka hur andra länder som i modern tid varit inblandade i konflikter hanterat denna fråga. En annan möjlighet är att söka empiri inom angränsande områden såsom internationellt stöd vid hantering av kriser liksom världlandsstöd vid militära övningar och insatser. Ytterligare ett angreppssätt skulle kunna vara att arbeta utifrån en konceptualisering av begreppet, och att därefter prova vad världlandsstöd under höjd beredskap skulle kunna innebära genom modellering, simulering eller övningar.

⁴⁹ Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

6 Slutsatser

Här följer slutsatser kring vad världlandsstöd är och vad uppgiften att tillhandahålla världlandsstöd kan innebära för aktörer inom det civila försvaret. Därefter följer slutsatser avseende vilka förberedelser aktörer inom det civila försvaret har vidtagit för att kunna tillhandahålla världlandsstöd under höjd beredskap, samt förslag till hur förmågan kan utvecklas och studeras vidare.

6.1 Vad är världlandsstöd?

Världlandsstöd är en del av förmågan att kunna ge och ta emot stöd, och en förutsättning för att Sverige ska kunna ta emot internationellt stöd i samband med kriser, krig eller andra allvarliga händelser. Enligt regeringens är världlandsstöd det stöd som tillhandahålls:

- vid fred, kris eller krig
- till en företrädare för nation eller organisation, förutsatt att denne:
 - befinner sig på världlandets territorium
 - genomför övning, transitering (genomresa) eller insats
 - behöver civilt eller militärt stöd.

Enligt regeringen kan världlandsstöd sammanfattas som praktiska förberedelser för att utländska förband ska kunna verka på svenskt territorium, genom exempelvis utarbetande av nationell plan och rättsliga regler. Det är inte uppenbart vilka andra typer av förberedelser som ska räknas till förmågan att tillhandahålla världlandsstöd och det är inte uppenbart på vilket sätt praktiska förberedelser skiljer sig från andra typer av förberedelser. Regeringens definition är snarlik med Natos definition av världlandsstöd. EU:s definition av världlandsstöd skiljer sig på flera punkter från regeringens och Natos.

6.2 Innebörd för det civila försvaret

Aktörer inom det civila försvaret kan inte tillhandahålla militärt världlandsstöd, men antas kunna fylla en viktig roll i att samordna militärt stöd från Försvarsmakten till utländska civila aktörer.

Att ge civilt stöd till utländska militära aktörer kan vara en uppgift för det civila försvaret, förutsatt att aktörerna bidrar till att värna civilbefolkningen, säkerställa samhällets funktionalitet eller bidrar till Försvarsmaktens förmåga. Att ge stöd till utländska militära aktörer som övar, transiterar eller genomför insats som inte är till gagn för de svenska försvarsansträngningarna rymms däremot, enligt vår tolkning, inte inom målet för det civila försvaret.

Att ge stöd till utländska civila aktörer kan vara en uppgift för det civila försvaret, men det är inte uppenbart varför eller på vilket sätt detta skulle skilja sig från behovet av att kunna tillhandahålla värdlandsstöd i fred och vid fredstida kriser.

6.3 Förberedelser för värdlandsstöd

Ingen av de intervjuade aktörerna har genomfört någon planering eller några förberedelser för att kunna tillhandahålla värdlandsstöd i samband med höjd beredskap. Däremot kan erfarenheter avseende värdlandstöd vid hantering av fredstida kriser vara viktiga inför arbetet med värdlandsstöd under höjd beredskap. Det finns behov av att fastställa och kommunicera gemensamma begrepp samt att förklara innebörden av dessa. Olika aktörer lägger in olika betydelser i begreppen internationella förstärkningsresurser, värdlandsstöd och Host Nation Support, vilket resulterar i oklarheter om vad arbetet med värdlandsstöd innebär.

Det finns enligt våra intervjuer ett stort behov av styrning och inriktning från regeringen och MSB. Både centrala myndigheter och länsstyrelser är osäkra kring vad som förväntas av dem och vilka riktlinjer de bör följa. Aktörerna efterfrågar en ram för hur arbetet ska genomföras och hur värdlandsstöd ska tillhandahållas. Respondenterna efterfrågar styrning från MSB kring vem som begär internationellt stöd och vem som ansvarar för att tillhandahålla värdlandsstöd under framförallt krishanteringens operativa faser. De logistiska utmaningarna vid värdlandsstöd uppges kunna bli omfattande och krävande, och förutsättningarna för att framgångsrikt hantera både värdlandsstödet och krishanteringens skulle öka med tydligare styrningar.

Att döma av intervjuerna råder det osäkerhet kring vilka nationella resurser som finns tillgängligt, samt vilka internationella förstärkningsresurser Sverige kan komma att begära liksom från vilka länder, samarbeten eller organisationer stödet begärs. Aktörerna anger att MSB bör vara den aktör som tillgodoser detta kunskapsbehov.

Det finns hos respondenterna en osäkerhet kring hur begäran om internationellt stöd och tillhandahållande av värdlandsstöd ska finansieras. Kommuner eller länsstyrelser uppges att de har små möjligheter att finansiellt hantera internationella förstärkningsresurser och de merkostnader som internationella förstärkningsresurser och tillhandahållande av värdlandsstöd kan komma att innebära.

Privata aktörer har en viktig men otydlig roll inom krisberedskapen, och det råder oklarhet kring vilket ansvar och vilka uppgifter som kan åläggas det privata näringslivet när det gäller att tillhandahålla värdlandsstöd.

6.4 Utveckling och fortsatta studier

Värdlandsstöd kan tillhandahållas ad hoc, men förberedelser sparar värdefull tid när något inträffar. Med en utvecklad förmåga till värdlandsstöd kan utländska aktörer påbörja lösandet av sina uppgifter snabbare. Kriser och krig har ofta eskalerande händelseförlopp, och ju fortare det går att få stöd från andra, desto större är möjligheterna att stoppa händelseförloppet eller att mildra dess konsekvenser. En utvecklad förmåga bedöms kunna öka den krets av stater och organisationer som har möjlighet att ge oss stöd vid kriser, krig eller andra allvarliga händelser.

Det finns ett behov av fördjupad förståelse för vad värdlandsstöd innebär, vilka internationella lagar och regler som är tillämpbara, hur planering för värdlandsstöd kan bedrivas och hur denna förhåller sig till det civila försvarets beredskapsplanering, avvägningar mellan civila och militära behov av värdlandsstöd samt kopplingen mellan värdlandsstöd vid kriser och värdlandsstöd under höjd beredskap.

Värdlandsstöd är ett område som har belysts i begränsad utsträckning, och det finns begränsad empiri att tillgå inom landet. En möjlighet för fortsatta studier är att göra en internationell utblick för att undersöka hur andra länder och organisationer hanterat utmaningen. En annan möjlighet är att söka empiri inom angränsande områden såsom internationellt stöd vid hantering av kriser eller vid militära övningar och insatser. Ytterligare ett angreppssätt skulle kunna vara att arbeta utifrån en konceptualisering av begreppet, och att därefter prova vad värdlandsstöd under höjd beredskap kan innebära genom modellering, simulering eller övningar.

Bilaga 1 – Källhänvisning

Litteratur

Deschamps-Berger Jenny. 2015. *Förutsättningar för krisberedskap i Sverige*. CRISMART. Försvarshögskolan 930/2011.

EU. 2012. *EU host nation support guidelines*. Commission staff working document. 2012-06-01. SWD(2012) 169 final. Bryssel. SWD(2012) 169 final.

Förordning (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet. Uppdaterad t.o.m. SFS 2014:1222.

Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Uppdaterad t.o.m. SFS 2008:1004.

Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Uppdaterad t.o.m. SFS 2014:1305

Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Uppdaterad t.o.m. SFS 2014:1555.

Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten. Uppdaterad t.o.m. SFS 2015:1.

Försvarsberedningen. 2014. *Försvaret av Sverige – starkare försvar i en osäker tid*. DS 2014:20. Regeringskansliet. Försvarsdepartementet.

Försvarsmakten. 2013. *Försvarsmakten i fickformat*. Projektledning informationsstaben.

Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Uppdaterad t.o.m. SFS 2010:455.

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor. Uppdaterad t.o.m. SFS 2015:234.

Lindgren Fredrik. 2014. *Inslag i modern krigföring – konsekvenser för civilt försvar*. FOI Memo 5090. Totalförsvets forskningsinstitut.

MSB. 2014. *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. Advant Produktionsbyrå. ISBN: 978-91-7383-507-7.

MSB. 2015. *En historisk respektive internationell kartläggning av arbetet med skydd av samhällsviktig verksamhet*. Publikationsnummer MSB841. ISBN 978-91-7383-563-3.

MSB. 2015. *Vägledning i att ta emot internationellt stöd*. Publikationsnummer MSB927. ISBN 978-91-7383-608-1.

Nato. 1997. *NATO logistic handbook*. 3:e utgåvan. Senior NATO Logisticians' Conference Secretariat. NATO Headquarters. Bryssel.

Nato. 2005. *Allied joint host nation support doctrine and procedures*. AJP 4.5.

Norén Anders. 2014. Civil krisberedskap genom Nato. FOI rapport 4037. Totalförsvarets forskningsinstitut.

Regeringen. 2015a. *Regeringens proposition 2014/15:109. Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020*. Stockholm. 23 april 2015.

Regeringen. 2015b. *Regeringens proposition 2015/16:1. Budgetproposition för 2016. Förslag till statens budget för 2016, finansplan och skattefrågor*. Stockholm. 15 september 2015.

Regeringen. 2015c. *Samförståndsavtal med Nato om värdlandsstöd*. DS 2015:39. ISBN 978-91-38-24334-3.

Salomonsson Christina. 2012. *Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid – betänkande av utredning om internationellt stöd vid kriser*. SOU 2012:29. ISBN 978-91-39-23722-9.

Ullberg, S. .2010. *Internationellt stöd vid nationell kris*. CRISMART

Intervjuer

Energimyndigheten

Försvarsdepartementet

Försvarsmakten

Jordbruksverket

Justitiedepartementet

Kustbevakningen

Livsmedelsverket

Länsstyrelsen i Hallands län

Länsstyrelsen i Norrbottens län

Länsstyrelsen i Kronobergs län

Länsstyrelsen i Uppsala län

Länsstyrelsen i Västmanlands län

Länsstyrelsen i Västra Götaland

Socialstyrelsen

Stockholms läns landsting

Strålskyddsmyndigheten



ISSN1650-1942

www.foi.se