



Delrapportering av uppdrag avseende planering inför höjd beredskap (civilt försvar)

Fö2013/918/SSK

Innehållsförteckning

1. Inledning	4
1.1 Uppdraget och bakgrund	4
1.2 Tolkning och avgränsning av uppdraget	4
1.3 Samverkan med berörda aktörer inför delredovisningen	5
2. Utgångspunkter och förutsättningar	6
2.1 Inledning.....	6
2.2 Författningmässiga utgångspunkter.....	7
2.3 Försvarsberedningens rapport Vägval i en globaliserad värld.....	9
2.4 Strategi för civilt försvar.....	9
3. Utmaningar för en fungerande samverkan	11
3.1 Inledning.....	11
3.2 Civilt försvar bygger på samhällets krisberedskap eller?	11
3.3 Konfliktmiljön och samhället i övrigt	12
3.4 Vilken förmåga finns egentligen?	14
3.5 Vilka är planeringsförutsättningarna?	15
3.6 Vad innebär det särskilda ansvaret inför och vid höjd beredskap?16	
3.7 Känner vi regelverket och kan vi hantera sekretessbelagda uppgifter	16
3.8 Finns det ett gemensamt fokus?.....	17
4. Hur samverkan mellan de bevakningsansvariga myndigheterna och Försvarsmakten kan utvecklas	17
4.1 Inledning.....	17
4.2 Utveckla samverkansområdena och det särskilda ansvaret inför och vid höjd beredskap.....	18
4.3 Samverkan med Försvarsmakten.....	20
4.4 Andra delar i samverkan	22

Sammanfattning

För att arbetet med samverkan mellan de bevakningsansvariga myndigheterna, i enlighet med förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, och Försvarmakten ska kunna utvecklas inom samhällets krisberedskap och civilt försvar krävs ett antal åtgärder. I denna delrapportering har MSB identifierat några sådana åtgärder. Ytterligare åtgärder har påpekats av berörda myndigheter i remisshanteringen och tas om hand i det fortsatta arbetet.

Exempel på åtgärder är att MSB och Försvarmakten tillsammans arbetar för att skapa grundläggande förutsättningar för det fortsatta arbetet när många fler aktörer inom samhället deltar. Syftet är att få till stånd en gemensam planering så att ett gemensamt ansvar kan tas för att militärt och civilt försvar samordnas så att största möjliga försvarseffekt uppnås. Målsättningen är att en gemensam syn på grunderna för totalförsvaret utarbetas så att planeringen genomförs med civil och militär samsyn – så kallad grundsyn. De gemensamma grunderna för en samordnad planering för militärt och civilt försvar ska få genomslag på stor bredd. Det innefattar myndigheter och aktörer med ansvar vid höjd beredskap. Den centrala grundsynen ska vara inriktande för grundsyner på regional och lokal nivå.

MSB och Försvarmakten påbörjar också ett gemensamt arbete med att se hur Försvarmakten kan tilldelas ytterligare uppgifter enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

För att utveckla samverkansområdena och det särskilda ansvaret inför och vid höjd beredskap bedömer MSB nu att följande behöver göras.

- Nuvarande paragrafer om särskilt ansvar inför och vid höjd beredskap (främst 18 §) i krisberedskapsförordningen behöver ses över för att bättre överensstämja med dagens planeringssituation. Regleringen behöver tydliggöra ansvaret att faktiskt kunna vidta konkreta förberedande åtgärder. Begreppet ”bevakningsansvar” bör också ändras i riktning mot ett mer konkret beredskapsansvar. MSB avser återkomma med konkreta förslag och underlag i dessa frågor i samband med slutredovisningen av uppdraget.
- Det särskilda ansvaret inför och vid höjd beredskap behöver också konkretiseras med avseende på de enskilda myndigheterna. Vad ska respektive myndighet ha för ansvar och roll vid höjd beredskap? En konkretisering av bevakningsansvaret kan göras på olika sätt men bör syfta till att berörda myndigheter får en tydligare bild av sina uppgifter inför och vid höjd beredskap. Uppgifterna bör fastställas av regeringen på samma sätt som gäller för Försvarmakten

1. Inledning

1.1 Uppdraget och bakgrund

Regeringen beslutade den 25 april 2013 (Fö2013/918/SSK) att ge MSB ett uppdrag avseende planering inför höjd beredskap (civilt försvar). Del av uppdraget ska redovisas den 30 september och uppdraget i sin helhet slutredovisas den 31 maj 2014 (se även bilaga 1).

Den här rapporten är, enligt uppdraget, redovisningen om hur arbetet med samverkan mellan de bevakningsansvariga myndigheterna, i enlighet med förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, och Försvarsmakten kan utvecklas inom samhällets krisberedskap och civilt försvar.

MSB tog under 2011 fram en första version av en strategi för civilt försvar och har under de senaste åren genomfört eget arbete och därutöver deltagit i Försvarsmaktens arbete med försvarplanering för höjd beredskap. Under 2012 påbörjades också utvecklingsarbetet med att ta fram ett helhetskoncept för ett modernt civilt försvar. Arbetet, som är långsiktigt, har som mål att det 2020 ska finnas ett modernt civilt försvar som bygger på/tar sin utgångspunkt i samhällets krisberedskap. Det ska vara anpassat för att hantera mål, hot och risker nu och över tiden och kunna vidmakthållas över tiden och vara resurseffektivt.

1.2 Tolkning och avgränsning av uppdraget

I skälen för uppdraget tydliggör regeringen att arbetet med civilt försvar nu är återupptaget i enlighet med regeringens skrivningar i bl.a. budgetpropositionerna för 2012 och 2013. Uppdraget visar också på vikten av samverkan mellan olika aktörer och att i enlighet med sin instruktion företräder MSB civilt försvar på central nivå. Uppdraget innebär också att verksamhet som inte gjorts på flera år nu måste genomföras och att detta ska göras så att även förmågan inom samhällets krisberedskap ökar. För att arbetet framöver ska kunna fördjupas och konkretiseras väljer MSB i denna rapport att, dels beskriva viktiga förutsättningar för arbetet, dels också beskriva de utmaningar och förutsättningar som finns för det fortsatta arbetet. Det gäller både inför slutredovisningen av uppdraget, men också för det mer långsiktiga arbetet med civilt försvar är förutsättningarna och problembilden viktiga att klarlägga.

Delredovisningen som MSB gör tar alltså en något bredare ansats än vad som efterfrågats. Anledningen är att MSB anser att det finns ett antal grundförutsättningar för utvecklad samverkan som behöver klargöras och beskrivas. Inte minst mot bakgrund av att det handlar om ett utvecklingsarbete och att flera förutsättningar idag är annorlunda än de som gällde för 10-15 år sedan. Underlaget kan därmed också tjäna som underlag för det arbete som Försvarsberedningen inleder under hösten i år.

De förslag och tankar som MSB presenterar i föreliggande rapport kommer också att utvecklas i det fortsatta arbetet inför slutredovisningen i maj 2014. MSB har så långt möjligt tagit hänsyn till nu kända inriktningar och förutsättningar, men vill tydliggöra att nya insikter under arbetets genomförande kan komma att påverka den slutliga rapporten. Även resultatet av andra uppdrag till MSB kommer att påverka det fortsatta arbetet. Det handlar bland annat om uppdrag 24 i MSB:s regleringsbrev och uppdraget kring förstärkningsresurser. Arbete kommer också att samordnas med pågående arbete kring handlingsplan för samhällsviktig verksamhet och projektet Ledning och samverkan.

1.3 Samverkan med berörda aktörer inför delredovisningen

Rapporten har skickats ut till 49 myndigheter (inkl. länsstyrelserna) för synpunkter och 31 myndigheter har svarat. Svarstiden har varit kort och därför valde MSB även att genomföra ett möte med myndigheterna den 13 september för att inhämta synpunkter. Vid mötet deltog företrädare för 16 myndigheter. Även om svarstiden varit kort och möjligheterna till beredningen inom myndigheterna varierat, visar svaren på en samstämmig bild i stort. Svaren visar också på många viktiga frågor att ta med sig i det fortsatta arbetet.

Det stora flertalet myndigheter ställer sig bakom eller delar den bild som MSB beskriver i underlaget. Många lyfter fram det positiva i att frågorna nu lyfts fram och att en tolkning av innebörden börjar göras när det gäller myndigheternas ansvar och roller inför och vid höjd beredskap även om rapporten kanske främst visar på ett antal områden att utveckla. Underlaget kommer dock att hjälpa myndigheterna att börja arbeta med frågorna.

Försvarsmakten bejakar huvuddragen i rapporten och ser fram emot att få stödja MSB i det fortsatta arbetet med uppdraget avseende höjd beredskap (civilt försvar).

Flera myndigheter anser att det finns ett stort behov av utbildning för frågor som rör totalförsvar och planering inför höjd beredskap.

Flera myndigheter och inte minst länsstyrelserna lyfter vidare fram farhågor kring resurser för att arbeta med planeringen inför höjd beredskap. Även frågor kring villkor och finansieringsprinciper för anslag 2:4 Krisberedskap har lyfts fram.

Rikspolisstyrelsen och Försäkringskassan bedömer att författningarna inom respektive område som rör höjd beredskap inte är ändamålsenliga och behöver ses över. Riksgälden påpekar vikten av möjligheten av krigsplacering vid myndigheten.

Ett antal myndigheter håller med i beskrivningarna om näringslivets roll och betydelse. De lyfter också fram farhågor om outsourcing inom samhällsviktig verksamhet och betydelsen av detta för förmåga vid krig.

Det är också viktigt att framöver klara ut mål och ambition med verksamheten framöver samt hur arbetet kopplar samman med annan utveckling inom krisberedskapen. Kustbevakningen poängterar sin unika roll under krig och undantaget från eventuella föreskrifter från MSB rörande bevakningsansvaret. Kustbevakningen lyfter också fram behovet av att regeringen direkt till myndigheterna ger direktiv för den planering som ska göras för höjd beredskap. Vidare påtalas vikten av att förmåga för höjd beredskap som ska skapas utgår från den kontinuitetsplanering som sker i den löpande verksamheten.

Svenska Kraftnät betonar behovet av att det tas fram och sprids planeringsförutsättningar för det fortsatta arbetet, något som även andra myndigheter betonar. Kraftnät menar också att samverkansområdet Teknisk infrastruktur inte är ändamålsenligt för frågor som rör planering inför höjd beredskap. Att samverkansområdena inte är optimala i sin sammansättning nämns också av fler myndigheter.

Flera länsstyrelser kommer också att återkomma med ytterligare synpunkter i samband med deras redovisning till MSB den 1 oktober enligt uppdrag i regleringsbrevet.

2. Utgångspunkter och förutsättningar

2.1 Inledning

I detta kapitel beskrivs några viktiga ingångsvärden för det fortsatta arbetet med att utveckla ett modernt civilt försvar inklusive samverkan mellan de bevakningsansvariga myndigheterna och Försvarmakten.

Vi har i Sverige valt att redan i fredstid införa lagstiftning som så långt det är möjligt skapar grund för legalt handlande i krigstid. I avsnitt 2.2 beskrivs närmare den viktiga grunden för detta i grundlagen (Regeringsformen). Dessa regler har nyligen setts över i Grundlagsutredningen (SOU 2008:125) och bekräftats i efterföljande proposition (prop. 2009/10:80).

2.2 Författningsmässiga utgångspunkter

Administrativ beredskap är ett samlingsbegrepp för författningsberedskap och organisatorisk beredskap. Det innefattar alla de lagar och föreskrifter som är nödvändiga för att det svenska samhället och totalförsvaret ska kunna lösa sina uppgifter under kriser och i krig och hur samhället ska organiseras vid höjd beredskap. Den administrativa beredskapen omfattar:

- Författningsberedskap d.v.s. de lagar, förordningar och bestämmelser som behövs för att planlägga och reglera samhällets omställning från fred till krig samt för att få samhället att fungera i laga former även i krig.
- Organisationsberedskap d.v.s. bestämmelser om myndigheters och andra aktörers uppgifter och organisation i krig eller vid krigsfara samt planering i fred av detta.

Den administrativa beredskapen handlar också om att under legala former och efter behov kunna omdisponera personella och materiella resurser samt kunna ingripa i näringslivets och enskilda medborgares fri och rättigheter. Exempel på åtgärder är:

- fatta snabba och säkra beslut inom totalförsvarets (militärt och civilt försvar) ledningsorganisation
- stödja det militära försvaret
- skydda och rädda liv
- besluta om ransonering
- besluta om försörjningsåtgärder
- inkalla personal till totalförsvaret
- disponera arbetskraft
- disponera och utnyttja enskild egendom

Det finns i Sverige ett stort antal lagar och förordningar som rör totalförsvaret och hur vi ska genomföra planeringen samt hur samhället ska fungera under lagarna även under krig.

I Sverige har valt att redan i fredstid införa regler som så långt det är möjligt skapar en grund för legalt handlande även i krigstid. Dessa regler finns i allt väsentligt i 15 kap. Regeringsformen (RF) om krig och krigsfara där det bland annat framgår att en krigsdelegation ska träda i riksdagens ställe vid krig eller krigsfara om förhållandena kräver det. Kapitlet innefattar också regler för den situationen att riket helt eller delvis blir ockuperat. Syftet med 15 kap. RF är dels att minska riskerna för tvister om statsmakterna har handlat rättsenligt och dels också för att en angripare hindrar de lagliga företrädarna för Sverige att utöva statsmakten.

När det gäller fullmaktslagstiftningen finns ett bemyndigande från riksdagen till regeringen att genom förordning meddela sådana föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag. Med stöd i bemyndigandet kan regeringen också delegera vidare beslutsrätt till förvaltningsmyndigheterna som annars skulle ankommit på regeringen.

Vissa fullmaktslagar kan sättas i tillämpning om riket är i krig eller krigsfara eller vid extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara som riket befunnit sig i, RF 15:6. Om landet kommer i krig träder fullmaktslagarna automatiskt i tillämpning. I andra situationer än krig har någon motsvarande automatik inte ansetts möjlig, utan lagens tillämpning måste då göras beroende av en bedömning av den föreliggande situationen.

Den bedömningen har överlämnats till regeringen. Regeringen har därför fått bemyndigande såväl att föreskriva att lagarna helt eller delvis skall tillämpas, som att meddela de ytterligare föreskrifter som bedöms nödvändiga. Beträffande lagarnas tillämpning i krigssituationer har bemyndigandet stöd i RF 15 kap. 6 §.

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

Högsta beredskap råder när Sverige är i krig. Är landet i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap, 3 §. Det saknas definition av begreppen ”krig”, ”krigsfara”, eller ”sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig”. Grundlagsutredningen anförde angående begreppet krig att det inte var möjligt att vare sig i lag- eller motivtext närmare ange vilka slags handlingar eller händelser som ska anses innebära att krigstillstånd råder. Det är därför regeringen som får avgöra när sådana omständigheter råder.

För myndigheterna under regeringen är förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap (benämns fortsättningsvis Krisberedskapsförordningen i rapporten) också central.

Sammanfattningsvis konstateras att det finns ett omfattande regelverk som i huvudsak är av äldre datum men att de viktigaste legala grundförutsättningarna nyligen varit föremål för översyn. 15 kap. RF ger regeringen och i förlängningen myndigheterna möjlighet och skyldigheter att fatta snabba och långtgående beslut.

MSB bedömer att de ramar som grundlagen och lagarna i övrigt reglerar vad gäller civilt försvar, i huvudsak kan tjäna som rättslig bas för det fortsatta arbetet.

2.3 Försvarsberedningens rapport Vägval i en globaliserad värld

Försvarsberedningen presenterade i maj sin rapport Vägval i en globaliserad värld (Ds 2013:33) som ger viktiga ingångsvärden för arbetet med ett civilt försvar. I anvisningarna för beredningens fortsatta arbete framgår också tydligt vikten av frågorna kring civilt försvar och samverkan med Försvarsmakten.

Försvarsberedningen konstaterar förutom den breda synen på säkerhet och helhetssyn i arbetet, att Sverige måste kunna värna landets suveränitet, svenska rättigheter och intressen, våra grundläggande värderingar samt skydda svensk handlingsfrihet inför politisk, militär eller annan påtryckning.

Vidare konstaterar försvarsberedningen bland annat att förmågan att samutnyttja militära och civila resurser, inklusive polisiära bör öka. Genom ökat samarbete säkerställs en högre effektivitet att hantera olika typer av händelser som utgör hot mot vårt samhälle. Interaktionen mellan civila och militära krishanteringsaktörer kan fördjupas ytterligare.

Försvarsberedningen skriver också att en viktig del i samhällets samlade beredskap är möjligheten att i händelse av allvarlig kris kunna säkra samhällsviktig infrastruktur och säkerställa tillräcklig försörjning med strategiska förnödenheter.

Det nordiska samarbetet lyfts upp på flera platser i rapporten och att detta bör utvidgas och fördjupas. Bland annat föreslås att information mellan de nordiska länderna utbyts rörande nationell försvarsplanering i syfte att skapa en bättre grund för det fortsatta samarbetet.

Sammanfattningsvis finns det som MSB ser det flera förslag och bedömningar som är viktiga att använda som bakgrund och underlag i det fortsatta arbetet med ett modernt civilt försvar och som också utgör utmaningar för en utvecklad samverkan, inte bara mellan myndigheter utan också med andra länder. Inte minst lyfter beredningen upp att samverkan mellan civila aktörer och Försvarsmakten bör utvecklas på flera områden.

2.4 Strategi för civilt försvar

MSB beslutade våren 2012 om en Utgåva 1 av Strategi för civilt försvar (dnr 2011-2587). Strategin utgör i första hand ett internt underlag för det fortsatta utvecklingsarbetet med koncept för civilt försvar. I strategin beskriver MSB bland annat viktiga utgångspunkter för det fortsatta arbetet som viktiga samhällsförändringar, reformeringen av Försvarsmakten mot ett insatsförsvar, med inriktning på nationellt försvar, närområdet och utanför närområdet etc.

Målet för civilt försvar utgör grunden för vissa ställningstaganden av MSB och formuleringen av möjliga delmål i Strategin för civilt försvar. Dessa delmål är ett försök att konkretisera det fortsatta arbetet. De kan dock komma att omprövas i det fortsatta konceptarbetet. MSB kan därför i slutredovisningen av detta regeringsuppdrag göra andra bedömningar än de som redovisas här.

Målet för verksamheten inom det civila försvaret och för utformningen av resurserna bör vara att värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld. (prop. 2004/05:5)

Delmål 1: Målet är att planeringen för och genomförandet av det civila försvaret ska baseras på samhällets krisberedskapsförmåga.
(se även avsnitt 3.2)

Delmål 2: Målet är att det ska finnas ett effektivt beredskapssystem samt en civil-militär gemensam syn och planering på vilka resurser som finns, hur och när resurser ska användas.

Delmål 3: Målet är att det ska finnas en känd och därmed avhållande förmåga nationellt av att hantera angrepp genom robusthet inom, och skydd av samhällsviktig verksamhet samt förmåga att agera.

Delmål 4: Målet är att de viktigaste samhällsfunktionerna ska kunna upprätthållas över tiden genom omprioriteringar och resursallokering samt att det militära försvaret ska stödjas i tillräcklig omfattning.

Delmål 5: Målet är att återuppbygganden efter angrepp ska underlättas genom tillgång till kunskap och information om samhällets struktur och funktioner eller förmåga att ta emot stöd och hjälp från andra länder.

I strategin finns en fördjupad motivbeskrivning av respektive delmål. Det första delmålet beskrivs dock lite utförligare även här eftersom det utgör en viktig grund för arbetet med civilt försvar.

3. Utmaningar för en fungerande samverkan

3.1 Inledning

I kapitel 3 beskrivs några av de utmaningar som finns för en utvecklad samverkan mellan de bevakningsansvariga myndigheterna och Försvarmakten. När den omfattande planeringen för civilt försvar styrdes om mot krisberedskap i början av 2000-talet utvecklades också vissa förmågor och aktörer som haft en roll i arbetet med det civila försvaret. Exempelvis togs funktionsansvaret bort bland de civila myndigheterna och några tydliga nya mål/uppgifter för höjd beredskap formulerades aldrig. När civilbefälvärnarna lades ned fördes vissa uppgifter till länsstyrelsen och andra "lyftes" till central nivå dock utan att det blev tydligt till vem och med vilket ansvar. Dessa och andra faktorer påverkar och utmanar det arbete som nu måste ske för en utvecklad samverkan mellan de bevakningsansvariga myndigheterna och Försvarmakten. Inom samhällets krisberedskap har samtidigt förmåga byggts upp och utvecklats. Inrättandet av MSB och den stödjande operativa roll som MSB ansvarar för har inneburit att operativa förmågor har byggts upp. Idag finns en förmåga att vid en allvarig nationell händelse skapa en samlad lägesbild och analysera konsekvenser för samhället samt en rad förmågor för samlad konsekvenshantering.

3.2 Civilt försvar bygger på samhällets krisberedskap eller?

En viktig grundförutsättning för ett modernt civilt försvar är att detta ska utgå ifrån eller bygga på samhällets krisberedskap. I regeringens budgetproposition (2013/14:1, kap 4.3.5) för 2014 skriver regeringen att arbetet med civilt försvar tar sin utgångspunkt i samhällets krisberedskap. Även Försvarsberedningen skriver att detta i sin senaste rapport (Ds 2013:33). Hur kan detta tolkas?

För att hantera fredstida kriser har samhället idag byggt upp en krisberedskap som är samhällets samlade förmåga att hantera allvarliga händelser och kriser. Denna förmåga bygger i sin tur på den grundläggande förmåga som finns i alla verksamheter att hantera störningar och avbrott. En förmåga att genomföra kontinuitetsplanering och genomföra åtgärder med stöd i detta arbete är därför väsentligt för mer allvarliga kriser och väpnat angrepp.

Förmågan att hantera fredstida kriser har byggts upp under drygt ett decennium och omfattar idag regelverk, ledningssystem, särskilda resurser och åtgärder för att förebygga, förbereda och hantera kriser. Det finns även en nationell samordning och inriktning av övningar rörande krisberedskap.

Att det civila försvaret utgår ifrån samhällets krisberedskap innebär bland annat att brister inom krisberedskapen också blir brister inom det civila försvaret.

Även om ett civilt försvar så långt som möjligt tar tillvara landets samlade resurser är det också ofrånkomligt att vissa kompletterande åtgärder behöver genomföras för att kunna hantera krigsfara eller krig där allvarliga effekter på olika delar av samhället kan bli avsevärt mer djupgående och långsiktiga än vid fredstida kriser. Det kan gälla stöd till det militära försvaret, skydd av civilbefolkningen, hälso- och sjukvård, kommunikations- och sambandsresurser samt planer och åtgärder för att kunna upprätthålla myndigheternas verksamhet när det ordinarie verksamhetsstället måste lämnas. Upprätthållandet av livsnödvändig försörjning vid allvarligt störda förhållanden eller utrymning är också förmågor som kan kräva kompletterande åtgärder.

Företag inom näringslivet och näringslivets organisationer är en helt nödvändig resurs för samhällets krisberedskap och därmed också för det civila försvaret. Näringslivet måste därför integreras i arbetet med samhällets krisberedskap i mycket högre grad än vad som är fallet idag. Tidigare fanns också ett beredskapssystem med avtal mellan stat och näringsliv för de så kallade kris- och krigsviktiga företagen.

Slutligen är det också viktigt att konstatera att det regelverk som gäller höjd beredskap och då inte minst 15 kap. Regeringsformen (se avsnitt 2.2) ger andra förutsättningar för ledning, samordning och beslut än det regelverk som gäller för fredstida kriser. Det civila försvaret ska alltså ta sin utgångspunkt i förmåga som finns inom krisberedskapen men därutöver finns det speciella förhållanden som särskiljer både planering och operativ hantering.

3.3 Konfliktmiljön och samhället i övrigt

Även om det inte går att förutse hur en framtida konflikt som involverar Sverige och vårt närområde exakt kan se ut, går det att beskriva hur det moderna kriget ser ut idag och åt vilket håll utvecklingen inom det militära området går. En förståelse om detta är viktigt för att förstå hur samhället i övrigt påverkas och hur samverkan påverkas.

Den militära högteknologiska hot- och riskmiljön präglas av snabba tidsförlopp och förmåga till angrepp med precisionsbekämpning, användning av specialförband och it-attacker. Hur ett angrepp som berör Sverige kan komma att se ut och vilka mål kan angripas beror på vilka syften och motiv som angriparen har. De militärstrategiska övervägandena styr sedan hur angriparen operativt agerar.

Gränsen för vilka mål som angrips har delvis förskjutits från militära till civila. Angrepp mot civila mål kan effektivt medverka till att en angripare når sina mål i kombination med angrepp mot rent militära mål. Det kan t.ex. gälla angrepp mot viktiga samhällsfunktioner och kritisk infrastruktur som elförsörjning, vattendistribution och försörjning av t.ex. livsmedel. Motiven kan vara att skada samhället, påverka svenskt agerande, folkviljan eller att kunna utnyttja svenskt territorium.

De system en angripare har till sitt förfogande har idag en högre grad av autonomi och långräckviddighet. Det går att genomföra bekämpning på mycket stora avstånd vilket kan leda till snabba förlopp och överraskande angrepp.

Modern högteknologisk krigföring innefattar användning av fjärrstridsmedel som kryssningsrobotar, robotar för angrepp inom mark-, sjö-, luftarenorna. Lättrörliga stridskrafter med hög kvalitet, hög tillgänglighet och beredskap samt effektiva ledningssystem tillhör också hotbilden såväl som it-attacker.

Kraven har bl.a. ökat på grund av att media bättre bevakar vad som sker. Media har en stor roll i att sprida kunskap om vad som sker och att bilda opinion. Aktörer kan använda detta både för att desinformera och försöka vinna konflikten på andra sätt än genom väpnad strid.

De hot Sverige kan ställas inför kan både bestå av konventionella eller okonventionella väpnade angrepp. De arenor hotet omsätts i kan vara de traditionella, som mark-sjö-luft, men också inom rymd- och informationsarenan.

En förvarningsperiod kan innebära en viss möjlighet att på kort tid bygga upp och förstärka vissa förmågor, exempelvis genom att införskaffa lager av strategiskt viktiga varor och resurser. Försvarsmakten är beroende av stöd från det övriga samhället för att lösa sin uppgift. Det handlar om att den grundläggande infrastrukturen i samhället måste fungera, om tillgång till akutsjukvård, transporter och andra tjänster, men också om försörjningen med drivmedel och andra viktiga varor. Det är inte heller osannolikt att vi behöver ha en förmåga att ta emot även civilt och militärt stöd.

Ett väpnat angrepp mot begränsade mål kommer att få konsekvenser för människors liv, hälsa och livsnödvändiga försörjning, men också för samhällsviktig verksamhet och annat som måste fungera i vårt samhälle.

Lokalt eller regionalt kan dock ett sådant angrepp få mycket stora negativa konsekvenser som snabbt kräver insatser av olika slag. Det förutsätter också att beslutsordningen är utformad så att viktiga prioriteringar kan göras.

Både under angreppet och när det är över krävs en förmåga till nödvändiga åtgärder för civilbefolkningens överlevnad och återställning av viktiga samhällsfunktioner. Beroende på skadornas omfattning kan detta vara en mer eller mindre komplex uppgift.

3.4 Vilken förmåga finns egentligen?

Genom arbetet med den nationella risk- och förmågebedömningen finns visst underlag kring vilken förmåga som idag finns inom krisberedskapen. Systemet bygger på genomförda risk och sårbarhetsanalyser samt en självuppskattning hos de ansvariga myndigheterna. Även erfarenheter från hantering av inträffade händelser och samverkansövningar kan bidra till att ge en uppfattning om förmåga, precis som uppföljningar och utvärderingar. För förhållanden under höjd beredskap och väpnat angrepp kan det behövas vissa kompletterande förmågor och resurser. Det kan inte heller uteslutas att det krävs andra verktyg för att vidimera att förmågor och resurser faktiskt finns och är användbara i skarpa händelser.

Utvecklingen under de senaste decennierna har medfört att näringslivets betydelse för samhällets beredskapsplanering har ökat väsentligt. Detta gäller inte minst inom infrastrukturuområdet. Också Försvarens beroende av resurser som näringslivet förfogar över har ökat starkt. Detta beror bl.a. på att den förrådshållning av förnödenheter som var ett viktigt inslag i invasionsförsvaret har avvecklats.

Under det kalla kriget fanns en utbyggd planering för att engagera näringslivet i det civila försvaret. Ett exempel på detta är den s.k. K-företagsplaneringen. I nuläget finns ett visst samarbete med näringslivet inom krisberedskapens ram och som ett resultat av internationella överenskommelser inom vissa områden (oljeförsörjning, betalningsväsende, m.fl.). Den samverkan som finns utgår dock inte från någon samlad bedömning av vilka samverkansbehov som finns inom krisberedskapen och det civila försvaret. Det finns därför ett stort antal områden inom vilka samarbetet behöver fördjupas och intensifieras. Hänsyn måste då tas till de särskilda behov som kommer att uppstå vid en återupptagen planering för civilt försvar. När det gäller förhållanden på regional nivå kan ytterligare ingångsvärden komma i den redovisning som länsstyrelserna gör den 1 oktober till MSB enligt uppdrag i regleringsbrevet.

Samtidigt som såväl civila beredskapsaktörer som Försvarens makt har blivit mer beroende av näringslivets resurser finns det inslag i utvecklingen inom näringslivet som ändrat förutsättningarna för samarbetet. Ett exempel på detta är att konkurrensen inom näringslivet successivt har skärpts. Detta medför att företagen idag har betydligt snävare marginaler än vad man hade för några decennier sedan. Till detta har koncept som "just-in-time" och "lean production" bidragit. Detta påverkar givetvis viljan hos företagen att ta på sig kostnadskrävande åtgärder för andra aktörers räkning. En annan omständighet är näringslivets globalisering. Om man har en stor del av världen som arbetsfält kan intresset för samverkan med svenska myndigheter minska. Istället kan det finnas en strävan att agera neutralt i förhållande till olika länder. Förändrade ägarförhållanden kan verka i samma riktning. Bl.a. av dessa skäl är det väsentligt att det framtida samarbetet med näringslivet inom beredskapsområdet ges en sådan utformning att både staten och näringslivet anser sig ha direkt nytta av samarbetet. Det är också angeläget att skapa en

samsyn mellan staten och näringslivets organisationer om hur samarbetet bör läggas upp.

Beroendet av näringslivet är störst inom områden som teknisk infrastruktur (el, tele och IT), övriga delar av energiförsörjningen (drivmedel, m.m.), försörjningsområden av olika slag samt inom transporter och betalningsväsendet. Exakt vad som krävs för att tillgodose de behov som kommer att uppstå inom det framtida totalförsvaret går inte att fastställa idag.

3.5 Vilka är planeringsförutsättningarna?

För att uppnå en fungerande samverkan i det fredstida planeringsarbetet inom totalförsvaret är det viktigt att det finns gemensamma och beslutade planeringsförutsättningar. Detta lägger grunden för hur ett modernt totalförsvaret utvecklas, utformas, finansieras och byggs upp över tid. Nedanstående ingångsvärden behöver därför på sikt tas fram och beslutas på respektive ansvarsnivåer:

- Inriktningar och mål för totalförsvaret Riksdag och regering
- Kompletterande operativa anvisningar Regeringen
- Operativa planer och beredskapsinriktningar FM och MSB

I fredstid behövs planeringsförutsättningarna för att planering ska kunna genomföras mellan aktörer, både mellan de civila och militära delarna av totalförsvaret men också mellan de civila aktörerna inom det civila försvaret. I förlängningen är det systematiska arbetet med att ge ut dessa planeringsförutsättningar kritiska för att de olika verksamheterna blir samordnade i krig.

Dessa gemensamma planeringsförutsättningar ska ta sin utgångspunkt i statsmakternas inriktning och mål för totalförsvaret. Det är också nödvändigt att regeringen, med stöd av Försvarsmakten och MSB, tar fram kompletterande operativa anvisningar som sprids till andra totalförsvarsmyndigheter m.fl. organ. Därigenom skapas den nödvändiga likformighet, uthållighet och kostnadseffektivitet som krävs i ett modernt, anpassat, flexibelt och koordinerat totalförsvaret.

Försvarsmakten och MSB kan därefter ta fram operativa planer och beredskapsinriktningar med gemensamma utgångspunkter och inriktningar för fortsatt militär och civil planläggning och samordning.

En annan del av planeringsarbetet inom totalförsvaret är nedbrytningen av planeringsförutsättningarna för geografiska och tidsmässiga förhållanden så att gemensamma grundsyner upprättas. Planering av operativt underlag behövs för planering i fred men också för samordning i krig.

3.6 Vad innebär det särskilda ansvaret inför och vid höjd beredskap?

Grunden för beredskapsplaneringen inför höjd beredskap återfinns för civila myndigheter i Krisberedskapsförordningen där bevakningsansvaret för höjd beredskap definieras i 18 – 20 §§. I en bilaga till förordningen anges vilka myndigheter som har bevakningsansvar. Det är samma myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen enligt förordningen. De bevakningsansvariga myndigheternas uppgifter beskrivs på ett övergripande sätt i krisberedskapsförordningen. En särställning har dock länsstyrelserna som har tydliga uppgifter för höjd beredskap i sin instruktion men också är bevakningsansvariga.

Till skillnad från vad som har skett inom krisberedskapen har de bevakningsansvariga myndigheternas ansvar dock inte definierats på myndighetsnivå. Anledningen till detta är att huvuddelen av den planering som avsåg civilt försvar avvecklades några år in på 00-talet. Bevakningsansvaret infördes parallellt med krisberedskapsansvaret år 2002 och fokus då var att utveckla och bygga upp krisberedskapen.

Termen bevakningsansvar återspeglar de planeringsförutsättningar som rådde före och under millennieskiftet. Det betonades då att myndigheterna skulle ha en viss omedelbar förmåga att möta ett väpnat angrepp mot Sverige men att huvuduppgiften var att bevaka omvärldsutvecklingen och att ha förmåga att höja beredskapen om läget i omvärlden skärptes. Av detta skäl är termen bevakningsansvar något missvisande i den planeringssituation som nu råder (se även budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1) avsnitt 3.2)

Sammanfattningsvis så finns uppgifter för myndigheter men de är inte preciserade och delvis formulerade för en annan typ av planeringssituation.

3.7 Känner vi regelverket och kan vi hantera sekretessbelagda uppgifter

Som beskrivits i kapitel 2 finns ett omfattande regelverk med lagar och förordningar som styr våra förberedelser inför och under ett krig (höjd beredskap). Regelverket är delvis föråldrat, men i många delar är det tillämpligt. Dock har det inte genomförts någon konkret planering, utbildning eller övning i enlighet med regelverket av större omfattning under 10-15 år.

Många av de som kände regelverket i detalj har lämnat sin tjänst vid myndigheter/aktörer. En stor del av de som idag arbetar med krisberedskapsfrågor har ingen eller mycket lite kunskap om regelverket som rör höjd beredskap eller erfarenhet av konkret totalförsvarsplanering. Omfattande kompetensutveckling kommer att krävas framöver inom detta område.

En stor del av försvarsplaneringen omfattas av försvarssekretess. Det är en utmaning att sprida kunskap bara till de som är berörda och att återuppbygga

en kunskap och förmåga hos de civila aktörerna att hantera denna typ av känslig information.

3.8 Finns det ett gemensamt fokus?

Utöver de utmaningar som beskrivits i tidigare avsnitt i kapitel 3 är en stor utmaning för utvecklingen av samverkan olika fokus hos aktörerna. Myndigheterna som ingår i krisberedskapssystemet har under mer än tio år fokuserat på fredstida olyckor och kriser och inriktat sin verksamhet mot detta.

Försvarsmakten har under många år haft fokus på internationella insatser, men sedan några år är fokus i första hand på det egna territoriet och försvaret av nationen. Stöd till samhället vid olyckor och kriser har hela tiden varit en tillikauppgift och är inte dimensionerande.

Från och med nu måste dessa olika fokus – fredstida kriser respektive höjd beredskap på något sätt kombineras i det dagliga arbetet för alla berörda aktörer. Frågan som måste ställas är vad aktörerna kan bidra med i de olika perspektiven och utifrån givna personella och ekonomiska ramar samt gällande regelverk.

4. Hur samverkan mellan de bevakningsansvariga myndigheterna och Försvarsmakten kan utvecklas

4.1 Inledning

Kapitel 4 består av två delar samt ett kort avsnitt om viktiga komponenter i en utvecklad samverkan. Den första delen handlar om förändringar/utveckling kring uppgifter och arbetssätt för de civila myndigheterna som krävs för samverkan med Försvarsmakten. Den andra delen handlar om behovet av gemensam planering militärt och civilt för höjd beredskap samt hur samverkan kan utvecklas mellan Försvarsmakten och de bevakningsansvariga aktörerna.

MSB:s uppdrag att vara företrädare för civilt försvar på central nivå innebär bland annat att MSB tar ansvar för att tillsammans med Försvarsmakten klargöra viktiga grundförutsättningar för övriga aktörer. Vidare att MSB kommer att ge vägledning för de bevakningsansvariga myndigheterna och vid behov även styra arbetet med stöd av föreskrifter (MSB har föreskriftsrätt för 16-20 §§ i krisberedskapsförordningen).

4.2 Utveckla samverkansområdena och det särskilda ansvaret inför och vid höjd beredskap

I avsnitt 3.6 beskrivs att det särskilda ansvaret inför och vid höjd beredskap (bevakningsansvaret) i enlighet med krisberedskapsförordningen idag till stora delar saknar konkret innehåll och att det också skapades för en annan planeringssituation än den som råder idag.

Krisberedskapsmyndigheten preciserade uppgifterna så långt då var möjligt i dokumentet "Inriktning för verksamheten 2007" som var planerings inriktningen för berörda myndigheter och som avsåg perioden 2007 till och med 2011. Där konstaterades också att särskilda mål för verksamheten inom det civila försvaret (dvs. myndigheter med bevakningsansvar) inte tagits fram ännu enligt regeringens inriktning i prop. 2001/02:10).

MSB bedömer nu att följande behöver göras.

- Nuvarande paragrafer om särskilt ansvar inför och vid höjd beredskap (främst 18 §) i krisberedskapsförordningen behöver ses över för att bättre överensstämja med dagens planeringssituation. Regleringen behöver tydliggöra ansvaret att faktiskt kunna vidta konkreta förberedande åtgärder. Begreppet "bevakningsansvar" bör också ändras i riktning mot ett mer konkret beredskapsansvar. MSB avser återkomma med konkreta förslag och underlag i dessa frågor i samband med slutredovisningen av uppdraget.
- Det särskilda ansvaret inför och vid höjd beredskap behöver också konkretiseras med avseende på de enskilda myndigheterna. Vad ska respektive myndighet ha för ansvar och roll vid höjd beredskap? En konkretisering av bevakningsansvaret kan göras på olika sätt men bör syfta till att berörda myndigheter får en tydligare bild av sina uppgifter inför och vid höjd beredskap. Uppgifterna bör fastställas av regeringen på samma sätt som gäller för Försvarsmakten

Till stöd för en sådan utveckling bör Försvarsmakten tillsammans med MSB ta fram gemensamma förutsättningar i enlighet med avsnitt 4.3. Vidare bör MSB:s arbete med ett koncept för civilt försvar konkretiseras.

Försvarsmakten och MSB har under våren 2013 gemensamt identifierat områden i samhället som är viktiga för vår försvarsförmåga men som idag bara delvis, alternativt inte alls, hanteras av de myndigheter som har ett utpekat bevakningsansvar. Det fortsatta arbetet med att utveckla det civila försvaret kan komma att visa att dagens uppsättning samverkansområden inte fullt ut motsvarar behoven vid planering för höjd beredskap. Förändringar kan vara aktuella framöver, inte bara vad gäller vilka myndigheter som ska ha ett särskilt ansvar vid höjd beredskap, utan också med avseende på vilka samverkansområden som ska finnas och deras sammansättning.

Viktiga resurser och förmågor för totalförsvaret finns idag i privata företag och näringslivet utgör en central samverkanspart för att kunna genomföra planeringen inför höjd beredskap (se avsnitt 3.4). MSB konstaterar att samverkan mellan de bevakningsansvariga myndigheterna och Försvarmakten i mycket stor omfattning måste handla om hur näringslivets resurser och förmågor inom olika samhällssektorer kan användas och tas i anspråk vid höjd beredskap. Exempel på åtgärder kan vara att ta fram en grundsyn vad gäller rollfördelningen mellan central, regional och lokal nivå i myndigheternas kontakter med näringslivet. På central nivå bör rollfördelningen mellan å ena sidan MSB och Försvarmakten samt å andra sidan de enskilda beredskapsmyndigheterna preciseras. Tydliga och väl fungerande kontaktvägar bör etableras mellan beredskapsmyndigheterna och de företag och organisationer inom näringslivet som har väsentliga stöduppgifter vid allvarliga kriser och vid höjd beredskap. Detta är en förutsättning för att samarbetet ska fungera i ett krisläge. Samarbetet bör så långt som möjligt bygga på principen om ömsesidig nytta. Det är därför väsentligt att finna aktiviteter som även företagen kan ha direkt nytta av att medverka i, bl.a. i syfte att öka den egna förmågan att hantera kriser som kan bli mycket kostsamma för företaget. MSB avser även inom detta område återkomma med en närmare analys och konkreta förslag på hur samverkan kan se ut och viktiga resurser göras tillgängliga.

I närtid anser dock MSB att myndigheterna med stöd i uppgifterna i 18§ bör fokusera på följande åtgärder och att MSB i särskild ordning kommer att vägleda myndigheterna om detta:

- Avveckla inte förmågor/resurser som har relevans för civilt försvar och höjd beredskap utan särskild dialog med MSB.
- Påbörja en inventering av vilka resurser för höjd beredskap som finns kvar och är tillgängliga inom myndigheten och dess ansvarsområde (sektor).
- Sprid information inom den egna organisationen och till viktiga aktörer i sektorn om att nationell försvarsplanering nu pågår samt påbörja kunskapsuppbyggnad inom organisationen.
- Börja bygg upp en kunskap inom området – studera tidigare planverk inventera resurser/kompetens i första hand inom myndigheten i andra hand inom sektorn.
- Se över rutiner och kompetens för hantering och förmedling av uppgifter som omfattas av försvarssekretess samt genomför utbildning.
- Delta i kommande spel/seminarier/utbildningar/övningar som genomförs av Försvarmakten och MSB.

När det gäller arbetet i samverkansområdena avser MSB initiera ett gemensamt arbete med myndigheterna i samverkansområdena under hösten för att under arbetet med detta regeringsuppdrag diskutera och konkretisera hur planering för höjd beredskap ska hanteras i respektive samverkansområde. Arbetet bör framförallt ta sikte på hur bevakningsansvaret kan konkretiseras, men det bör även beröra arbetsformer i samverkansområden, t.ex. om arbetet bör genomföras i särskilda arbetsgrupper, hur frågor om känslig information ska hanteras, hur myndigheterna inklusive Försvarsmakten ska vara representerade och hur samverkan mellan områdena i gemensamma frågor ska se ut samt hur samverkan med privata företag kan utvecklas.

4.3 Samverkan med Försvarsmakten

Civila aktörer samverkar med Försvarsmakten i en mängd olika frågor. När det gäller samhällets krisberedskap omfattas idag inte Försvarsmakten av planeringssystemet enligt Krisberedskapsförordningen men är sedan 2013 adjungerade till samtliga samverkansområdena och samverkar i vardagen i olika frågor.

Begreppet civil-militär samverkan används ofta som en övergripande term för samverkan mellan civila aktörer och Försvarsmakten. När det gäller myndigheter är det enligt MSB bättre att använda begrepp som talar om vad samverkan avser istället för det övergripande civil-militär samverkan, exempelvis totalförsvarssamverkan respektive myndighetssamverkan för Försvarsmaktens stöd till samhället. Försvarsmakten beskriver i sin Handbok samverkan (FM HSam 2013) begreppen på följande sätt:

- Totalförsvarssamverkan utgörs av den samverkan som krävs för att planera och genomföra förberedelser för att hantera situationer under höjd beredskap.
- Ordinarie myndighetssamverkan är övrig samverkan mellan olika myndigheter som kan krävas för olika syften exempelvis för planering och hantering av kriser (motsvarande).

Dessutom finns det samverkan kopplat till internationella insatser.

När det gäller samverkan på regional nivå kommer länsstyrelserna att redovisa status och erfarenhet av samverkan till MSB den 1 oktober i enlighet med uppdrag till länsstyrelserna och MSB i respektive regleringsbrev för 2013. MSB ska redovisa sitt uppdrag den 16 december till regeringen.

MSB genomför just nu också det stora projektet Ledning och samverkan. Fokus är ökad förmåga att hantera kriser. Målet med projektet är att på ett samlat sätt ge samhällets aktörer hög kompetens, utvecklade arbetssätt, riktlinjer och ramverk för att ha en god förmåga till ledning och samverkan. Resultat av projektet kommer att vara viktiga för den fortsatta utvecklingen av samverkan med Försvarsmakten, främst vid kriser men också som grund för totalförsvarssamverkan.

MSB och Försvarmakten påbörjar också ett gemensamt arbete med att se hur Försvarmakten kan tilldelas ytterligare uppgifter enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Myndigheterna återkommer framöver till regeringen i denna fråga. På sikt kan det också finnas skäl att pröva om inte Försvarmaktens handbok samverkan kan göras till ett gemensamt dokument för MSB och Försvarmakten.

MSB och Försvarmakten arbetar också tillsammans för att skapa grundläggande förutsättningar för det fortsatta arbetet när många fler aktörer inom samhället deltar. Syftet är att få till stånd en gemensam planering så att ett gemensamt ansvar kan tas för att militärt och civilt försvar (totalförsvar) samordnas så att största möjliga försvarseffekt uppnås.

Målsättningen är att en gemensam syn på grunderna för totalförsvaret utarbetas så att planeringen genomförs med civil och militär samsyn – så kallad grundsyn. De gemensamma grunderna för en samordnad planering för militärt och civilt försvar ska få genomslag på stor bredd. Det innefattar myndigheter och aktörer med ansvar vid höjd beredskap. Den centrala grundsynen ska vara inriktande för grundsyner på regional och lokal nivå.

På central nivå företräds den militära verksamheten av Försvarmaktens Högkvarter (Ledningsstaben, LEDS och Insatsledning, INS), på samma sätt företräder MSB verksamheten inom det civila försvaret. På central nivå inom det civila försvaret har de bevakningsansvariga myndigheterna en viktig roll främst genom arbetet inom samverkansområdena.

På regional nivå företräds den militära verksamheten av Försvarmaktens enheter Militärregioner (MR) och länsstyrelserna och regionala organisationer för civila myndigheter företräder verksamheten inom det civila försvaret. På lokal nivå företräds den militära verksamheten av Försvarmaktens enheter (MR) och/eller organisationsenheter och enskilda kommuner företräder verksamheten inom det civila försvaret.

Utredningar och analyser, övningar och spel, utbildningar samt gemensamma träffar i olika mötesfora kommer att vara en viktig del för att uppnå samsyn i olika frågor på central, regional och lokal nivå.

På högsta ledningsnivå t.ex. mellan Försvarmakten, MSB, andra myndighetschefer och landshövdingar, branschorganisationer m.fl. ska möten genomföras för att möjliggöra det viktiga planeringsarbete som är en del av totalförsvaret.

Försvarmaktens och MSB informations- och samordningsmöten genomförs två gånger per år. FM och MSB kommer att arrangera totalförsvars dagar när planeringsarbetet kommit igång.

Planeringsprocessen omfattar perioden 2013-2020. De styrande grunddokumenten och andra underlag för totalförsvaret ska vara framtagna före årsskiftet 2018/19.

Kommande arbete med underlag för och efterföljande försvarsbeslut för perioden från 2015 kommer också att utgöra självklara underlag i det fortsatta arbetet.

4.4 Andra delar i samverkan

Några andra områden som kräver en utvecklad samverkan är utbildnings-, och övningsområdet.

Som konstaterats i tidigare kapitel finns det ett omfattande behov av grundläggande utbildning inom frågor som rör höjd beredskap och försvarsplanering. Detta kommer vara en viktig fråga för MSB i det fortsatta arbetet med att utveckla ett helhetskoncept kring civilt försvar och kommer också att kräva omfattande samverkan med Försvarsmakten för att skapa totalförsvarsgemensamma upplägg. På sikt kommer det också att behöva genomföras gemensamma totalförsvarsövningar men de närmaste åren bör fokus vara på gemensamma spel, mindre seminarieövningar, och workshops. Inom krisberedskapen finns det redan som nämnts tidigare utvecklade former för övningar som arbetet kan bygga vidare på.

Dialog pågår också mellan Försvarsmakten och MSB för en utvecklad samverkan kring andra områden. Det handlar om långsiktig strategisk analys eller motsvarande inom Försvarsmakten där samtal pågår om samverkan. Inom ramen för utvecklandet av Nationell risk- och förmågebedömning finns påbörjade diskussioner mellan MSB och Försvarsmakten om att även ta med den svårare delen av hotskalan, dvs. krig. Detta fall finns redan sedan tidigare med som en av de identifierade nationella riskerna, med låg sannolikhet men med stora negativa konsekvenser, i det arbete MSB hittills genomfört. Om MSB och FM kan samarbeta om denna situation kan en samlad nationell bedömning göras som på sikt har möjlighet att omfatta hela hotskalan. Samarbetet skulle inte bara leda till större kvalitet i framtagna scenarier utan även i konsekvensanalyserna för dessa samt kunna tjäna som underlag i arbetet med utveckla ett nytt, modernt civilt försvar samt om så önskas gemensam totalförsvarsplanering.

Bilaga 1 Uppdraget (del av)

**Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap avseende
planering inför höjd beredskap (civilt försvar)**

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att analysera och redovisa

- hur arbetet inom samverkansområdena enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap bedrivs och kan utvecklas med avseende på de i förordningen angivna bevakningsansvariga myndigheternas planering och andra förberedelser inför höjd beredskap, - förutsättningarna för statliga myndigheter att lämna stöd till Försvarsmakten inom ramen för arbetet med totalförsvaret, samt - hur planeringsarbetet inom områdena samhällets krisberedskap och civilt försvar bedrivs och kan utvecklas med fokus på samverkan mellan de berörda myndigheterna och Försvarsmakten.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska även översiktligt belysa hur planeringen inför höjd beredskap inom kommuner, landsting, företag och organisationer bedrivs och kan utvecklas i förhållande till det arbete som bedrivs med anledning av 2009 års försvarsreform och den fortsatta utvecklingen på området.

Om de utvecklingsmöjligheter som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap identifierar föranleder behov av författningsändringar ska myndigheten redovisa förslag till sådana ändringar. Genomförandet av uppdraget och finansiering av lämnade utvecklingsförslag ska rymmas inom befintliga ekonomiska ramar och gällande ansvarsfördelning. Lämnade förslag ska åtföljas av en konsekvensbeskrivning. Arbetet ska ske i samråd med berörda myndigheter.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) senast den 31 maj 2014. En delrapport om hur arbetet med samverkan mellan de bevakningsansvariga myndigheterna och Försvarsmakten kan utvecklas inom samhällets krisberedskap och civilt försvar ska redovisas senast den 30 september 2013.