Implementering av försvarsberedningens förslag

Tankar om behovet av snabbt politiskt handlande

av Björn Körlof

Résumé

This article deals with the need for and immediate implementation of the most important proposals given by the Parliamentary Committee on Total Defence in its report from the 20th of December 2017. Although the committee, in almost all its proposals, was politically broadly united in its views, the author of the article is concerned with the risk that the implementation can be hindered in its implementation due to different obstacles. The obstacles, primarily political and foremost internal to the government, are risks pertaining to protracted investigations, legal challenges sorting out different complicated judicial structures in the Swedish state organisation on central and regional levels, as well as complications with the relations with private enterprise and their role within the total defence. The author strongly emphasizes the importance of quick action from the government to implement the different important proposals from the Committee. Should this does not take place, the introduction of a modern and effective total defence in Sweden will be delayed for many years, a result with profound negative consequences for the military defence.

I FÖRSVARSBESLUTET 2015 beslutades att planeringen för höjd beredskap och krig inom totalförsvarets civila delar skulle återupptas. I många viktiga avseenden kom dock planeringen inte alls igång på vare sig central, regional eller lokal nivå i den utsträckning som borde ha skett. Näringslivets medverkan kom nästan helt att utebli. Skälen till detta står att finna bl a i att det saknades både ett tydligt organisatoriskt ansvar, ett tydligt regelverk och budgetmässig styrning för hur denna verksamhet skulle bedrivas bland den stora mängden berörda aktörer.

Den i början av 2017 tillsatta försvarsberedningen ansågs, bl a mot denna bakgrund, behöva behandla de civila delarna av totalförsvaret med förtur. Beredningen lämnade sin första rapport till regeringen den 20 december 2017.[1] Vid presentationen av rapporten beskrev beredningens ordförande Björn von Sydow den som inte mindre än en ”samhällsreform”. Förslagen innebär också på många sätt vittomfattande och ingripande förändringar i olika delar av samhället. Samtidigt kan också med stor tillfredsställelse konstateras att flera grundläggande och viktiga förhållanden för utvecklingen av verksamheten inom civilt totalförsvar nu blivit klarlagda.

Det första är att beredningens förslag, vad gäller organisatoriska och ansvarsmässiga förändringar som rör övergripande totalförsvarsfrågor och mer specifikt det civila försvaret, i alla väsentliga delar bärs upp av en stark och bred politisk enighet. Det finns anledning att återkomma till betydelsen av detta i det följande resonemanget om förutsättningarna för att snabbt implementera beredningens olika förslag.

Det andra är att beredningen understryker på flera ställen i sitt betänkande, i full enighet, att totalförsvarsverksamhet i fredstid avser verksamhet inriktad på att kunna hantera verksamhet under krigsförhållanden och att det därför är verksamheten i krig som ska utgöra utgångspunkt för planeringen i fred. Detta, till synes självklara förhållande, har emellertid under lång tid varit föremål för en minst sagt svårförståelig attityd från viktiga beslutande aktörer.

Från beredningens sida har nu med tydlighet klargjorts vilket synsätt som nu bör vara rådande. Det tydligt beskrivna förhållningssättet till denna fråga är av utomordentligt stor betydelse mot bakgrund av att det under en följd av år rått en riktningsgivande filosofi inom det civila totalförsvaret att det är krisberedskapens fredstida synsätt, ansvarsförhållanden, organisation och resurser som ska ligga till grund för det civila totalförsvarets inriktning och verksamhet. För många aktörer förefaller civilt totalförsvar i allt väsentligt ha uppfattats som en mindre påbyggnad på den fredstida krisberedskapen. Att det således är det omvända synsättet som nu satts på pränt är därför av stor vikt.

En tredje viktig utgångspunkt är att beredningen gör bedömningen att dess förslag inte kräver lagändringar. Skulle lagändringar ha tett sig nödvändiga torde det ha medfört en påtaglig tidsmässig fördröjning av implementeringen av beredningens förslag, kanske två till tre år. I anslutning till ett sådant konstaterande kan också noteras att beredningen understryker att det är brådskande att komma igång med verksamhet enligt den inriktning beredningen föreslår. Det är således viktigt att konstatera att implementeringen av beredningens förslag kan genomföras med stöd av befintlig lag. Det kan alltså ske genom ändringar i, tillägg till eller nya förordningar, något som kan genomföras inom tidsförlopp som endast rör några månader.

En fjärde viktig utgångspunkt är att den politiska enigheten även omfattar beräkningar och förslag vad avser budgetmedel för att finansiera den verksamhet inom de civila delarna av totalförsvaret som beredningen inledningsvis anser vara behövlig. Att beredningen uppvisar bred politisk enighet om storlek på budget avseende sina förslag visar på stor framsynthet. Det skapar förutsättningar för ett genomförande av beredningens förslag inom angivna ramar oavsett utgången av höstens riksdagsval.

Att verksamhet inom de civila delarna av totalförsvaret under en lång följd av år inte kunnat genomföras, hänger nämligen samman med att styrning av budgetmedel för totalförsvarsverksamhet till statliga centrala myndigheter och till länsstyrelserna inte med tydlighet framgått av regleringsbreven till dessa. Det har i praktiken inneburit att sådan verksamhet heller inte kunnat, eller ens fått, genomföras. Vad gäller kommuner och landsting har statens avtal med dem,[2] vad avser ekonomiskt stöd för totalförsvarsverksamhet, likaså under en följd av år inte innehållit några villkor om och hur mycket av ekonomiskt stöd som ska gå till sådan verksamhet. Det har i praktiken inneburit att sådan verksamhet heller inte hos dem kunnat genomföras.

En femte viktig utgångspunkt är att beredningen är fullt på det klara med att de krigsviktiga resurser som behövs under höjd beredskap i allt väsentligt finns inom det privata näringslivet. Beredningen beskriver därför ingående behovet av en planering, avtalsformer, utbildning och övning m m för att dessa resurser ska kunna totalförsvaret tillgodo och betonar att dessa kräver näringslivets medverkan på alla nivåer i ledningssystemet.

Det är alltså vad avser både totalförsvarsplaneringens politiska, rättsliga, ekonomiska och rent resursmässiga utgångspunkter viktigt att konstatera att beredningen lagt en väsentlig grund för att snabbt åstadkomma resultat inom detta länge eftersatta område.

Finns det då likväl anledning till oro vad gäller genomförandet?

Utan tvivel kan många stötestenar skönjas redan i närtid, men även på längre sikt, vad gäller att åstadkomma ett bättre fungerande civilt försvar inom ramen för totalförsvaret. Här ska några av dessa orosmoment beröras mer ingående. Det kan, förutom självfallet alltid bristande budgetresurser, gälla svårigheter att skapa samsyn inom regeringskansliet, fördröjningar genom utredningar, kvarstående otydligheter i författningsstyrningen, komplikationer vad gäller ledning på central nivå, samt komplikationer vad gäller regionindelning och ledning på högre regional nivå.

Svårigheter att skapa samsyn inom regeringskansliet

Beredningen anser sig löst från sin uppgift vad avser att lämna förslag i och med att dess rapport är överlämnad till regeringen. Några ytterligare förslag från beredningen vad avser civilt försvar kan inte förutsättas, förutom eventuellt viktiga kopplingar till militärt försvar (t ex civila försvarets stöd till Försvarsmakten) som avses behandlas i rapporten våren 2018. Ansvaret för hantering av beredningens olika förslag vad gäller totalförsvar i stort och civilt försvar ligger därmed nu på regeringen för dess handläggning och beslut.

Det är i det sammanhanget av vikt att notera att beredningens förslag är inriktat på det försvarsbeslut som avser åren 2021 till 2025. Våren 2018 återstår således 2 ½ år till dess denna genomförandeperiod tar sin början. Samtidigt kan också konstateras att hösten 2017 slöts en överenskommelse mellan flera av de största partierna att tillskjuta ytterligare budgetmedel för bl a civilt totalförsvar. Det innebär att extra budgetmedel för sådana ändamål står till förfogande för de tre budgetåren 2018–2020. I överenskommelsen anges också att budgetmedlen vad gäller civilt försvar i första hand avser planeringsverksamheten inom detta område. Det är således fullt möjligt att med stöd av denna överenskommelse och med de budgetmedel som nu står till förfogande fram till nästa försvarsbeslutsperiod påbörja implementeringen av beredningens förslag så långt som den främst är inriktad på planeringsverksamheten.

Beredningen har uppmärksammat att flyttningen av frågor om civilt totalförsvar till justitiedepartementet 2014 inte i alla avseenden varit till fördel för totalförsvaret sett som en helhet. Beredningen föreslår därför att alla frågor om totalförsvaret i fortsättningen bör hållas samman på försvarsdepartementet. Eftersom beredningens förslag i dessa delar omfattas av alla partier som deltagit i beredningens arbete är det svårt att se att inte detta också snarast bör bli fallet och fortsatt kan bli gällande, oavsett vilken valutgång som inträffar i valet hösten 2018. Fram till dess överföringen kan äga rum finns det emellertid tröghetsrisker med det mellan justitie- och försvarsdepartementen delade ansvaret.

Men även andra frågor med anknytning till beredningens förslag kan riskera att hamna i mer eller mindre segslitna diskussioner mellan olika departement. Det kan t ex tänkas bli fallet vad gäller beredningens förslag om sektorer vad avser samhällsviktig verksamhet, där olika sektorsindelningar kan komma att innehålla verksamheter som för närvarande inryms i ansvar som finns på olika departement. Förslag om regionindelningarna kan

också tänkas inrymma svårigheter att hantera inom regeringskansliet. Risker finns alltså, vid inomdepartementala tvister, att frågor kan skjutas på framtiden eller överlåtas till förnyade utredningar, vilket skulle medföra betydande men för totalförsvarsverksamhetens civila delar.

Fördröjning genom utredningar

Försvarsberedningen har själv angett behov av utredningar inom några olika områden eller att frågor som behandlats kan kräva fördjupade analyser eller detaljövervägan-den. En ny myndighet för psykologiskt försvar torde t ex kräva vissa mer detaljerade överväganden vad avser utformning av ansvar och roll liksom även organisationsform etc. Samma förhållande kan även gälla befolkningsskyddsfrågor.

Inom andra områden är det dock tydligt att förnyade utredningar kan medföra betydande tidsförluster vad avser igångsättning av relevant totalförsvarsplanering på olika nivåer. Beredningens förslag om inriktningen av totalförsvarsplaneringen avses i väsentliga avseenden äga rum i en ny ansvarsordning på central myndighetsnivå inom staten liksom i en ny högre regional ledningsnivå för totalförsvarsfrågor inom den civila delen av totalförsvaret. På lägre regional och lokal nivå (länsstyrelser, landsting, regioner och kommuner) anger beredningen också att en intensifierad totalförsvarsplanering kommer att behöva genomföras.

Kan den av beredningen föreslagna nya ansvarsordningen inte komma till stånd i närtid riskerar således totalförsvarsplaneringen att behöva påbörjas och äga rum i nuvarande ledningsstruktur. Den är i väsentliga avseenden inte anpassad till den ordning som beredningen föreslår. I själva verket får den anses vara helt otjänlig som verktyg för en sammanhållen och kraftfull planeringsverksamhet för totalförsvaret.

Sker inte beslut relativt snabbt med den inriktning som beredningen angett kommer den civila delen av totalförsvaret att under lång tid brottas med en riskfylld eftersläpning av planeringsverksamhet som har sin grund i oklarheter om ansvar, planeringsverksamhetens inriktning och hur budgetmedel ska användas för denna verksamhet. Många olika behov som nu behöver åtgärdas inom den civila delen av totalförsvaret riskerar då att hamna på efterkälken och den samlade totalförsvarseffekten i form av ökad motståndskraft att utebli. Inte minst vad avser stöd till Försvarsmakten kan betydande effektförluster tidigt uppstå.

Eftersom beredningens rapport i de delar som nu berörts omfattas av en, såvitt kan uppfattas, politiskt helt enig beredning, kan det rimligen inte föreligga några politiska problem med att i regeringskansliet snabbt komma igång med det mer juridiska och budgetmässiga hantverksarbete som krävs för att få maskineriet att börja arbeta vad avser totalförsvarsplaneringens former och ansvarsförhållanden. Ytterligare utredande inom detta område är sannolikt obehövligt. Det brådskar att få ett fungerande planeringssystem för civilt försvar på plats nu!

Skapa tidigt tydlighet i författningsstyrning

Eftersom det, enligt beredningen, inte finns påtagliga behov av lagändringar handlar det således om förordningsförändringar. Det gäller myndighetsinstruktioner, vilket främst berör den myndighet som ska bli ansvarig för civil ledning och samordning men inte minst de myndigheter som ska bli sektorsmyndigheter samt de myndigheter som ska bli beredskapsmyndigheter utan sektoransvar. Författningstexterna behöver tydliggöra

ansvarsområden, uppgifter och utpekade samverkansbehov med sidoliggande myndigheter och särskilt vad avser Försvarsmakten. Författningarna behöver också tydliggöra respektive sektorsmyndighets ansvar för avtal med privata aktörer inom sektorn och hur sådana avtal ska finansieras inom den statliga budgeten. Men även på de andra viktiga nivåerna i ledningssystemet finns det behov av anpassad förordningstext.

Det kan också finnas behov av att tydliggöra totalförsvarsverksamhetens särskilda betydelse genom att under lagen om totalförsvar hålla samman sådana förordningstexter som särskilt hör samman med totalförsvarets planeringsverksamhet m m och inte låta dessa ingå som delar i t ex krisberedskapsförordningen. Det kan också övervägas att tydliggöra totalförsvarets planeringsverksamhet i en särskild förordning som tydliggör ansvar och roller på central, högre regional, lägre regional och lokal nivå, där även ansvar för utbildnings- och övningsverksamhet tydliggörs.

Ett förslag till en sådana förordning ges i bilaga 1 till denna artikel.

Komplikationer vad gäller ledningsansvar på central nivå

Svagheterna i nuvarande ledningsstruktur är väl dokumenterade i flera olika sammanhang och inte enbart av försvarsberedningen.[3] I första hand gäller det ansvaret för totalförsvarsplanering och ledning på central myndighetsnivå under regeringen.

Det finns inte någon central myndighet som med kraft håller samman den civila totalförsvarsplaneringen under regeringen. Det finns inte myndigheter som med tydlighet fått ett entydigt ansvar för totalförsvarsplanering inom samhällsviktiga områden eller samhällssektorer. Det s k bevakningsansvaret är ytterligt vagt utformat. Samverkansområdena har inte beslutsbefogenheter o s v.

På den centrala myndighetsnivån föreslår försvarsberedningen att det författningsmässigt anges ett antal myndigheter, s k *sektorsmyndigheter* vilka ska få s k *sektorsansvar* för samhällsviktiga verksamheter i totalförsvarsplaneringen i fred, men också visst operativt ansvar inom respektive sektor under höjd beredskap och krig. Men också ett antal myndigheter som inte blir sektorsmyndigheter föreslås få ett utökat ansvar för planering för höjd beredskap och krig och föreslås benämnas *beredskapsmyndigheter*. En myndighet som ingår i en sektor utan att vara sektorsansvarig kan alltså, enligt beredningens förslag, vara beredskapsansvarig och har då ett påtagligt ansvar för totalförsvarsplanering inom ramen för vad sektorsansvarig myndighet anger.

Beredningen förslår också att planeringen för dessa sektorsmyndigheter under regeringen hållas samman av en myndighet som benämns Myndigheten för civil samordning och ledning inom totalförsvaret. Den nya myndigheten föreslås hålla samman hela den civila totalförsvarsplaneringen och samordna den med Försvarsmaktens planering.

Som en utgångspunkt för indelningen i sektorer nämner försvarsberedningen 11 samhällsviktiga verksamheter som tidigare identifierats av MSB.

Beredningen talar emellertid om ett behov av ca 20 sådana områden. De ytterligare områden som beredningen kan ha haft i åtanke, utöver de av MSB nämnda, är inte beskrivna. På central myndighetsnivå kan, med beredningens förslag, uppemot 40 olika myndigheter som sektorsmyndigheter och beredskapsmyndigheter snabbt bli berörda av krav på totalförsvarsplanering, utbildning och övning, oftast även i samverkan med Försvarsmakten.

Frågan om vilka områden som ska bli sektorsområden och vilka myndigheter som ska bli sektorsmyndigheter samt vilka myndigheter som ska bli beredskapsmyndigheter är således ännu inte klar. Vilken myndighet som ska få uppgift att hålla samman planeringen på civil sida centralt är heller ännu inte utklarad.

Sektorer med sektorsansvariga myndigheter kan som beredningen beskriver verksamheten i sig inrymma både andra myndigheter men inte minst också stora och väsentliga delar av privat verksamhet inom näringslivet, vilka alltså med stöd av författningar kan komma att åläggas betydande planeringsansvar för totalförsvaret inom ramen för respektive sektor.

Särskilt angeläget är det naturligtvis att de delar av näringslivet som berörs av verksamheter inom respektive sektor så snart som möjligt kan involveras i planeringen avseende resursutnyttjande. Det kräver att sektorerna kan fastställas så snart som möjligt liksom naturligtvis vilka myndigheter som blir sektorsansvariga.

Med den inriktning och det ansvar som föreslås för de sektorsansvariga myndigheterna är det svårt att förstå att de nuvarande s k samverkansområdena överhuvudtaget behöver kvarstå som författningsgivna institutioner. De är dessutom ofta föremål för kritik från olika myndigheter som ingår i dem.

Det står klart att så länge inte dessa ansvarsförhållanden är tydliggjorda kommer inte någon planering för civilt försvar att kunna äga rum.

Beredningen nämner att dess förslag till förändringar av olika verksamheter inom totalförsvaret inte får fördröjas. Därför ter det sig från totalförsvarsverksamhetens utgångspunkter mycket oroande att beredningen samtidigt föreslår att de nu nämnda ledningsoch ansvarsförhållandena ska utredas.

Det står också klart, inte minst mot bakgrund av den breda politiska samsynen i beredningen om dessa förslag, att ett genomförande också kan komma till stånd relativt snabbt utan risk för politiska eller parlamentariska komplikationer. Dessutom finns, förutom försvarsberedningens egna analyser och överväganden, omfattande underlag i Kungl Krigsvetenskapsakademiens omfattande studie avseende civilt totalförsvar. Även FOI har i närtid utgivit flera studier med inriktning på civilt försvar, sektorsansvar, och näringslivets roll i totalförsvarsplaneringen. Sammantaget torde underlagen ha både en sådan bredd och djup att inte ytterligare utredningar behöver företas.

Förutom att man snabbt ger en central myndighet ansvaret för civil ledning och samordning avseende civil totalförsvarsplanering är det nödvändigt att påbörja planering inom vissa särskilt viktiga sektorer. Det är sannolikt också möjligt att tidigt påbörja verksamheten inom vissa tydligt utpekade sektorsområden, vilka ter sig relativt givna vad avser omfattning och vilka myndigheter som bör ha ansvaret för dem. Dessa områden tillhör också dem som redan 2015 utpekades som de vilka har den största betydelsen för det militära försvarets verksamhet.

De områden som således närmast bör fattas beslut om vad avser sektorsansvar gäller sjukvård, transporter, telekommunikationer, livsmedel och drivmedel somt elförsörjning. Kan planeringsverksamhet komma igång inom dessa områden redan under hösten 2018 med ansvarig myndighet utpekad torde betydande kunskaps- och tidsvinster nås, vilket kommer övrig verksamhet till godo i senare faser.

Det vore djupt olyckligt om dessa oklarheter vad gäller ansvarsförhållanden på central nivå får tillåtas kvarstå och dra ut på tiden.

Komplikationer vad gäller regionindelning och ledning på högre regional nivå

På högre regional nivå föreslår försvarsberedningen att en ny ledningsnivå inom totalförsvaret inrättas, som ska fungera mellan de centrala myndigheterna och länsstyrelserna. Dessa områden benämns *civilområden* och chefen för civilbefälhavare. Dessa områden skulle sammanfalla geografiskt med militärregionerna vilka föreslås utökas i antal. Hur många dessa områden avses bli framgår inte explicit i beredningens betänkande, men då nuvarande militärregioner utgörs av fyra områden torde ca 6 civilområden och således också 6 militärområden inte vara en orealistisk utgångspunkt.

Det står också klart att de blivande civilbefälhavarna med sina kanslier, liksom många länsstyrelser, kommer att behöva genomföra planering i hög grad tillsammans med Försvarsmakten.

Med stor sannolikhet kommer även polisens regionala indelning att då behöva anpassas till de nu angivna högre regionala indelningarna, något som inte är helt okomplicerat då polisen nyligen genomfört en omfattande omorganisation.

Regionindelningsutredningen har nyligen avlämnat sitt betänkande och föreslår där en indelning vad avser statlig verksamhet som ligger i linje med det synsätt som försvarsberedningen redovisat.

Frågor som gäller geografiska indelningar av vårt land har en benägenhet att bli ytterligt kontroversiella och dra ut på tiden inför beslut. Sådana risker kan skönjas även här. Det är emellertid av stor betydelse för totalförsvarets verksamhet att regionindelningsfrågorna inte tillåts fördröja implementeringen av totalförsvarsplaneringen utan att även här politiska beslut kan fattas i närtid, som gör det möjligt att ansvaret på högre regional nivå för totalförsvarets planering kan börja utövas.

Sammanhanget mellan central planering i sektorerna och den högre regionala totalförsvarsplaneringen är av helt avgörande betydelse för att totalförsvarets verksamheter konkret ska kunna ge effekt. Det gäller effekt vad avser viktig samverkan med Försvarsmakten men inte minst också skydd av civilbefolkning och upprätthållande av viktig samhällsverksamhet och helt avgörande resursstöd från näringslivet. Den högre regionala nivån måste alltså bringas att börja verka inom totalförsvaret samtidigt som sektorsansvaret klaras ut. Det kan ske genom att en landshövding i närtid får ansvar för en högre regional nivå vad gäller totalförsvarsverksamhet. Den kan prövas försöksvis till dess den övriga regionindelningen blivit fastlagd mer permanent.

Sådan verksamhet har också förtjänstfullt startats inom flera regioner i landet redan nu, men utvecklingen av sådan samverkan och planering på regional nivå måste naturligen finna sina grunder i den planering som sker sektorsvis från central nivå. Så länge inte den centrala sektorsvisa planeringen ger tydliga inriktningar kan heller inte den regionala planeringen få realism och stadga.

Till detta bör läggas att försvarsberedningen starkt understryker behovet av utbildning och övningsverksamhet. De behöver naturligtvis ske mot bakgrund av en planering som åtminstone är angiven i sina huvuddrag. Det finns anledning att utgå ifrån att med den inriktning försvarsberedningen angett, inte minst också med dess krav på skyndsamhet, betydande planerings- utbildnings- och övningsverksamhet behöver komma igång redan under de närmsta två åren. Större intensitet i denna verksamhet måste kunna påräknas fr o m budgetåret 2021.

Det som fattas för att den viktiga planeringsverksamheten inom civilt totalförsvar ska kunna komma igång med full kraft kan alltså sammanfattas i följande punkter.

1. Regeringen bör i samverkan med partierna som medverkat i försvarsberedningen snabbt kunna besluta om väsentliga frågor i enlighet med beredningens förslag
2. Det regelverk som nu gäller för den inriktande totalförsvarsverksamheten kräver inte omedelbara lagändringar. Regeringen bör, inom ramen för förordningsfullmakten och med stöd av lagen om totalförsvar och vissa andra lagar, snabbt förtydliga olika ansvar och inriktningskrav vilka framgår av försvarsberedningens betänkande och som här beskrivits. Det gäller, förutom instruktioner till olika myndigheter, förtydligande avseende sektorsmyndigheternas roll och ansvar och omfattningen av sektorerna, liksom vilka myndigheter som ändrar status från bevakningsansvariga till beredskapsansvariga. I samband härmed kan nuvarande samverkansområden utmönstras och sektorsmyndigheterna överta och förstärka samverkansrollen inom respektive sektor med inriktning på samordning.

   De nya civilbefälhavarmyndigheterna kräver ändring av länsstyrelseinstruktionen med angivande av vilka länsstyrelser som har denna roll liksom möjligen en egen förordning som klargör civilbefälhavarens roll och ansvar inom totalförsvaret i fred och under höjd beredskap.

   En förordning om totalförsvarets planeringsverksamhet m m kan behöva ges ut med stöd av redan befintliga lagar om totalförsvar generellt, det som gäller för kommuner och landsting liksom för näringsidkare. Ett förslag till en sådan lämnas i bilaga.
3. Den myndighet som blir en ny myndighet för civil ledning och samordning, måste få sin instruktion förtydligad så att centralt ansvar för sammanhållen civil ledning och samordning för totalförsvarets planering blir helt klar. Myndighetens budget och inriktningen av budgetmedel för denna roll inom civilt totalförsvar måste tydligt ingå i myndighetens regleringsbrev med gängse krav på målstyrning och resultatrapportering. Om denna myndighet ska fördela det civila totalförsvarets budget på respektive sektorsansvarig myndighet på förslag från denna, måste detta klaras ut tidigt. Det har stor betydelse för hur de sektorsansvariga myndigheterna kan agera inom och mellan sektorerna och hur avtal kan ingås med näringslivet vad gäller resurser som krävs under höjd beredskap.
4. De tänkta sektorsansvariga myndigheterna måste tidigt utpekas, och deras ansvar för totalförsvarsverksamheten (planering, utbildning och övning) inom respektive sektor måste framgå av deras instruktioner. De viktigaste sektorsansvariga myndigheterna torde kunna pekas ut utan särskild utredning inom områden som sjukvård, transporter, telekommunikationer, livsmedel och drivmedel samt elförsörjning. Dessa verksamheter tillhör dem som behöver komma igång med planeringen redan i närtid.
5. Budgetmedel bör avsättas från en gemensam civil ram och fördelas från myndigheten för civil ledning och samordning till de sektorsansvariga myndigheterna liksom direktiv om vilka krav som ställs

på en sektorsmyndighet vad avser underlag och återrapportering för en sådan inriktning. Om de sektorsansvariga myndigheterna får en egen budget och inriktning av budgetmedel för sin viktiga roll inom civilt totalförsvar måste detta tydligt ingå i myndighetens regleringsbrev med gängse krav på målstyrning och resultatrapportering.

6. De tänkta civilbefälhavarna och omfattningen av deras regioner måste också tidigt utpekas. De måste i likhet med de centrala myndigheterna få instruktioner som klargör deras roll och befogenheter inom totalförsvarsverksamheten, inte minst i förhållande till Försvarsmaktens operativa verksamhet samt till länsstyrelser, landsting, regioner och kommuner. Även här krävs tydlig budgetstyrning genom regleringsbrev.

Författaren är jur kand, ledamot av KKrVA och f d generaldirektör.

Noter

1. Se *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*, Ds 2017:66. Det militära försvarets inriktning avses behandlas i rapport i maj 2018.
2. Avtalen har, på regeringens uppdrag, förhandlats och slutits genom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB.
3. Bl a finns analyser om ledningssystemet gjorda inom ramen för projektet KV21. Se Hörberg, Thomas (red): *Sverige värt att skydda*, Kungl Krigsvetenskapsakademien, Stockholm 2017.

Bilaga

Förslag till förordning om totalförsvarsplanering:

Förordning (20018:xxx) om planering m m inom totalförsvaret

Inledande bestämmelser

1 § Bestämmelserna i denna förordning syftar till att statliga myndigheter, primärkommuner, regioner och landsting genom sin samverkan sinsemellan och med näringslivet ska kunna genomföra planering i fredstid för verksamhet under höjd beredskap och krig och därigenom utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under höjd beredskap och krig.

2 § Denna förordning innehåller föreskrifter som reglerar dels det civila totalförsvarets planeringsverksamhet på central, högre och lägre regional och lokal nivå, dels samverkan mellan civila myndigheter och det militära försvaret, dels också den offentliga sektorns samverkan med privat verksamhet. Bestämmelserna ansluter till vad som föreskrivs i lagen (1992:1403) om totalförsvar, lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m m, lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m fl att delta i totalförsvarsplaneringen.

3 § Bestämmelserna i xx-xx och zz-zz gäller för yyyy med undantag av xxxx. För utlandsmyndigheterna tillämpas bestämmelserna endast i den utsträckning som bestäms av föreskrifter som meddelas av regeringskansliet.

Definitioner

4 § I denna förordning avses med *krigsberedskap* förmågan att genom fredstida planering, utbildning, övning, anskaffningsåtgärder och andra behövliga åtgärder, samt genom den särskilda organisation som kan krävas för verksamhet under krig, hantera uppgifter under höjd beredskap och krig.

5 § I denna förordning avses med *samverkan* kontakter och överläggningar mellan berörda ansvariga på alla nivåer liksom alla verksamheter som berörs inom totalförsvaret, i såväl fredstida förberedande verksamheter som verksamhet under höjd beredskap och krig. Sådan samverkan ska som främsta syfte ha att genom samordning av olika kunskaper, resurser, förmågor m m öka den gemensamma försvarseffekten inom hela eller berörd del av totalförsvaret.

6 § I denna förordning definieras *ledningsnivåerna inom totalförsvaret* så att med den högsta nivån avses riksdag och regering, med den centrala nivån avses de centrala myndigheter som lyder under regeringen, med den högre regionala nivån avses civilbefälhavare och i förekommande fall sådan regionindelning som ansluter till civilbefälhavarnas och det militära försvarets regionindelning, med den lägre regionala nivån avses länsstyrelser och landsting samt i förekommande fall regioner och med den lokala nivån avses primärkommunerna.

7 § Med *planeringsanvisningar* avses de anvisningar för planeringen på central, högre regional, lägre regional och lokal nivå som utfärdas först av regeringen och därefter successivt i mer detaljerad form ger anvisningar för respektive verksamheter på central, högre regional, lägre regional och lokal nivå.

8 § Med *grundsyn* avses den dokumenterade gemensamma inriktning av planeringen på central, högre regional, lägre regional och lokal nivå som genom samverkan äger rum mellan militärt och civilt försvar och som syftar till att militär och civil verksamhet under höjd beredskap och krig ska åstadkomma högsta möjliga effekt inom totalförsvaret.

9 § Med *sektorsområden* avses de samhällsviktiga områden som förtecknas i bilagan till denna förordning och vilka har en utpekad *sektorsmyndighet* med ett särskilt beredskapsansvar vad avser totalförsvarsplaneringen inom sektorsområdet.

Med *beredskapsområden* avses ett sådant område som ingår i ett sektorsområde och som har en utpekad *beredskapsansvarig myndighet* i sektorsområdet.

Planeringsinriktning och planeringsnivåer

10 § Regeringen utfärdar vid behov planeringsanvisningar som riktar sig till den centrala nivån. Myndigheten för civil ledning och samordning ska hålla samman planeringen för civilt totalförsvar på central nivå och därvid samverka med Försvarsmakten vad avser dess planering för militärt försvar. De bägge myndigheterna ska årligen till regeringen redovisa myndigheternas bedömning av hur totalförsvarsplaneringen bedrivs på olika nivåer inom totalförsvaret, samt sina bedömningar av om den når åsyftade mål.

Myndigheten för civil ledning och samordning ska, efter samråd med Försvarsmakten varvid Försvarsmaktens behov särskilt ska beaktas, utfärda anvisningar för planeringen till de sektorsansvariga myndigheterna.

Respektive sektorsansvarig myndighet ska, med utgångspunkt i den inriktning av den övergripande sammanhållna planeringen som Myndigheten för civil ledning och samordning anger, därefter genomföra planering för civilt försvar inom sitt ansvarsområde. I förekommande fall ska sådan sektorsplanering för civilt försvar samordnas med Försvarsmaktens prioriterade behov under höjd beredskap och krig.

De sektorsansvariga myndigheterna och deras respektive sektorsansvar är angivna i bilaga till denna förordning med angivande av de beredskapsansvariga myndigheter som ingår i sektorn.

De sektorsansvariga myndigheterna ska årligen, vid den tidpunkt Myndigheten för civil ledning och samordning bestämmer, till denna myndighet redovisa sektorsmyndighetens bedömning av hur totalförsvarsplaneringen bedrivs på olika nivåer inom dess sektor av totalförsvaret, samt sina bedömningar av om den når åsyftade mål.

11 § Myndigheten för civil ledning och samordning och Försvarsmakten ska dokumentera den grundsyn för verksamhetens inriktning under höjd beredskap och krig som förestavas av behov för militärt och civilt försvar mot bakgrund av främst överväganden rörande nationella totalförsvarsinriktningar. De bägge myndigheterna ska därvid i första hand beakta förmågan att lösa de uppgifter som är satta av statsmakterna avseende civilt och militärt försvar inom ramen för målen för totalförsvaret.

Kan Myndigheten för civil ledning och samordning och Försvarsmakten inte enas om prioriteringar avseende resurser i tid och rum i planeringen och i grundsynen ska frågorna underställas regeringen för beslut.

Myndigheten för civil ledning och samordning och Försvarsmakten ska var och en inom sina respektive ansvarsområden vad avser gemensam totalförsvarsplanering sträva efter så långt möjligt gemensam nomenklatur och uppställningsform.

Myndigheten för civil ledning och samordning och Försvarsmakten ska tillsam-

mans ge ut sådana generella anvisningar för paneringen som krävs för att man i dokumentation av totalförsvarsplaneringen inom hela samhället liksom grundsyner på olika nivåer ska utnyttja en gemensam nomenklatur och en så långt möjligt gemensam uppställningsform.

12 § Civilbefälhavaren är högsta civila totalförsvarsmyndighet inom sitt geografiska ansvarsområde. Denne är ansvarig för sammanhållen civil totalförsvarsplanering inom sitt geografiska ansvarsområde och ska samverka med den verksamhetschef inom Försvarsmakten som Försvarsmakten utser för varje sådant område. Civilbefälhavaren ska också samverka med berörda civilområden som gränsar till eget civilområde i syfte att åstadkomma en planering som dels leder till största möjliga effektiva resursutnyttjande inom större regionala områden, dels underlättar stöd till Försvarsmakten med avseende på dess operativa krigsplanläggning.

Länsstyrelsen är högsta civila totalförsvarsmyndighet inom sitt geografiska ansvarsområde. Den är, inom ramen för de anvisningar som civilbefälhavaren lämnar, ansvarig för sammanhållen civil totalförsvarsplanering inom sitt geografiska ansvarsområde och ska samverka med den verksamhetschef inom Försvarsmakten som Försvarsmakten utser för varje län. Länsstyrelsen ska också samverka med berörda län som gränsar till det egna länet i syfte att åstadkomma en planering som dels leder till största möjliga effektiva resursutnyttjande inom större regionala områden, dels underlättar stöd till Försvarsmakten med avseende på dess operativa krigsplanläggning.

13 § Respektive civilbefälhavare och den verksamhetschef Försvarsmakten utser enligt 12 § ska dokumentera den grundsyn för verksamhetens inriktning under höjd beredskap och krig som förestavas av behov för militärt och civilt försvar mot bakgrund av främst överväganden gällande berörd högre regional totalförsvarsinriktning.

Respektive länsstyrelse och den verksamhetschef Försvarsmakten utser enligt 12 § ska dokumentera den grundsyn för verksamhetens inriktning under höjd beredskap och krig som förestavas av behov för militärt och civilt försvar mot bakgrund av främst överväganden gällande berörd lägre regional totalförsvarsinriktning.

Sådan grundsyn som dokumenteras på högre regional nivå ska kunna härledas till den inriktning som föreligger genom grundsyn på central nivå.

Sådan grundsyn som dokumenteras på lägre regional nivå ska kunna härledas till den inriktning som föreligger genom grundsyn på högre regional nivå.

14 § Respektive kommun inom ett län är ansvarig för sammanhållen civil totalförsvarsplanering inom sitt geografiska ansvarsområde och ska samverka med den verksamhetschef inom Försvarsmakten som Försvarsmakten utser för varje kommun. Kommunen ska också samverka med berörda kommuner som gränsar till kommunen i syfte att åstadkomma en planering som dels leder till största möjliga effektiva resursutnyttjande inom större områden, dels underlättar stöd till Försvarsmakten med avseende på dess operativa krigsplanläggning.

15 § Respektive kommun och den verksamhetschef Försvarsmakten utser enligt 14 § ska dokumentera den grundsyn för verksamhetens inriktning under höjd beredskap och krig som förestavas av behov för militärt och civilt försvar mot bakgrund av främst överväganden rörande berörd kommunal totalförsvarsinriktning.

Sådan grundsyn som dokumenteras på kommunal nivå ska kunna härledas till den

inriktning som föreligger genom grundsyn på lägre regional nivå.

16 § Respektive ansvarsnivå inom totalförsvaret ska följa de anvisningar för planeringen som ges ut från en högre nivå i syfte att åstadkomma en sammanhållen planering genom alla nivåer.

Anvisningar för planeringen ska beakta behovet av att åstadkomma sådan flexibilitet i inriktningen av verksamhet under höjd beredskap och krig att handlingsfrihet kan upprätthållas för att kunna möta oväntade händelseutvecklingar.

Vissa prioriterade planeringsfrågor

17 § Planeringen inom totalförsvaret ska genomföras med beaktande av hot och risker som har sin utgångspunkt i förhållanden som avser höjd beredskap och krig. Problem och förhållanden som berör övergång från fredstida kriser till höjd beredskap och krig ska särskilt beaktas i planeringen.

Hantering av risker och sårbarheter i fredstid ska planeras med utgångspunkt i den fredstida krisberedskapens förhållanden varvid beaktas att resurser som utvecklats för höjd beredskap och krig i viss utsträckning också kan utnyttjas även i fredstid.

18 § Planeringen för höjd beredskap och krig ska beakta de särskilda legala förutsättningar som är angivna i 27 § Förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap och som kan komma att träda i kraft under sådana förhållanden.

19 § Planeringen för höjd beredskap och krig ska särskilt beakta de personalbehov som kan uppkomma under sådana förhållanden och gälla de förberedelser som krävs för att kunna ianspråkta personal med stöd av olika former av totalförsvarsplikt.

20 § Planeringen för höjd beredskap och krig ska särskilt beakta de behov av särskilda skyddade uppehållsplatser och den utrustning som där kan krävas för att viktiga verksamheter ska kunna fortgå under krigsförhållanden. Planeringen ska även beakta behovet av att verksamhet ska kunna fortgå dygnet runt under minst tre månader.

21 § Planeringen ska fortgående beakta de krav på säkerhet och sekretess som totalförsvarsplaneringen omgärdas av.

Utbildnings- och övningsverksamhet

22 § Alla som är ansvariga för det civila totalförsvarets beredskapsverksamhet ska tillse att berörd personal inom det egna ansvarsområdet erhåller den särskilda utbildning som kan krävas för att den ska kunna fullgöra sina åligganden effektivt under höjd beredskap och krig.

Inom civilt försvar är Myndigheten för civil ledning och samordning ansvarig för att inrikta, organisera och kunna tillhandahålla sådan utbildning som är generell för stora personalgrupper inom totalförsvaret. Denna myndighet ska vid behov samordna sådan utbildning med Försvarsmaktens behov av utbildning inom området civilt försvar.

Det ankommer därutöver på varje för civilt totalförsvar ansvarig myndighet och kommun att tillse att personal som ska verka under höjd beredskap och krig utöver generell utbildning, också erhåller sådan specialinriktad utbildning som krävs inom olika verksamheter för att verksamheten ska kunna fortgå även under starkt störda förhållanden.

23 § Alla myndigheter och kommuner med ansvar för civilt totalförsvar ska planera återkommande övningsverksamhet med inriktning på att kunna övergå från fredstida verksamhet och att kunna fortvarigt bedriva verksamhet under höjd beredskap och krig.

Myndigheten för civil ledning och samordning och Försvarsmakten ska i sina respektive grundsyner ange riktlinjerna för utbildnings- och övningsverksamheten inom totalförsvaret vad avser frekvens och inriktningar. Utbildningar och övningar som syftar till att ge förutsättningar för samverkan i totalförsvaret på alla nivåer under höjd beredskap och krig, ska ges prioritet.

Samverkan med näringslivet

24 § Sektorsansvariga myndigheter som har civilt totalförsvarsansvar för sådana samhällsviktiga områden som är angivna i bilagan till denna förordning, har ansvar för att fortgående samverka med sådana delar av näringslivet som verkar inom beredskapsområdet. Denna samverkan syftar till att säkerställa att viktiga resurser och verksamheter som behövs inom totalförsvaret kan samordnas och genom avtal eller förfogande kan ianspråktas och utnyttjas vid höjd beredskap och krig.

25§ Företrädare för den offentliga sektorn på olika nivåer kan, efter anvisningar från regeringen och inom ramen för tilldelade medel för civilt försvar, träffa överenskommelser med olika privata aktörer om hur deras verksamheter och resurser i olika avseenden ska kunna ställas till totalförsvarets förfogande.

Det ankommer på Myndigheten för civil ledning och samordning och Försvarsmakten att på central nivå först göra de nationella strategiska prioriteringar som krävs vad avser näringslivets resurser och fördela dem till de viktiga centrala myndigheterna att beakta vid deras planering. Vid sådan nationell prioritering ska även olika regionala och lokala behov vägas in.

Högre regionala, lägre regionala och lokala totalförsvarsansvariga myndigheter ska efter prioritering på högre nivå därefter överenskomma med näringslivet om hur olika resurser och verksamheter som står till förfogande ska prioriteras på högre regional, lägre regional och lokal nivå. Länsstyrelsen gör den slutliga fördelningen vad avser lägre regionala och lokala behov av sådana resurser och verksamheter och ger anvisningar om hur de ska infogas i planeringen på lägre regional och lokal nivå.

I överenskommelser om sådant deltagande i totalförsvaret som nu är nämnt ska förutsättas att företagen även i tillräcklig omfattning deltar i den planerings-, utbildnings- och övningsverksamhet som är angiven i 22 och 23 §§ denna förordning.