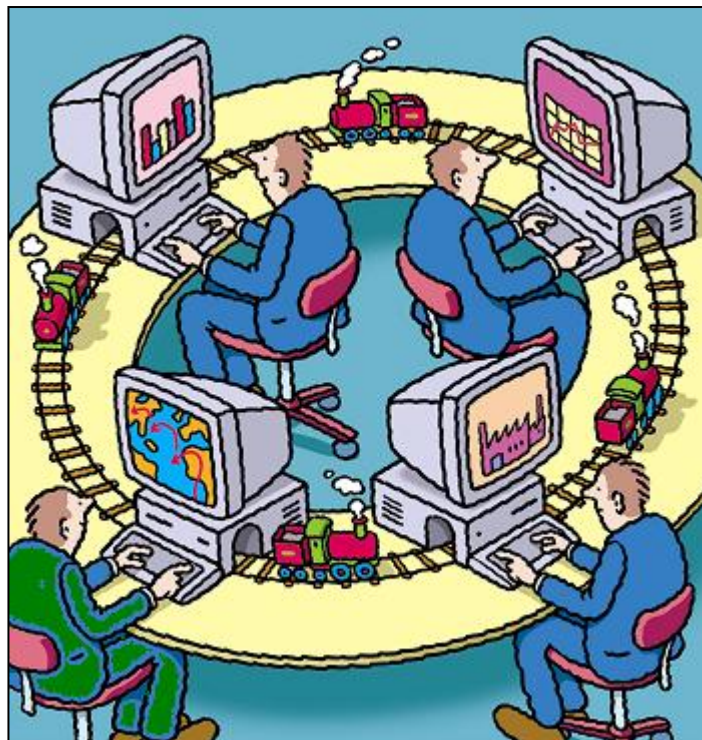


# Civil-militär samverkan på central nivå

Samverkan mellan Försvarsmakten och centrala myndigheter inom ramen för totalförsvar och fredstida krishantering



Maria Wahlberg, Maria Asplund,  
Peder Beausang, Percy Hartoft



# Civil-militär samverkan på central nivå

Samverkan mellan Försvarsmakten och centrala myndigheter  
inom ramen för totalförsvar och fredstida krishantering

Maria Wahlberg, Maria Asplund,  
Peder Beasuang, Percy Hartoft

<b>Utgivare</b> Totalförsvarets Forskningsinstitut - FOI Försvarsanalys 172 90 Stockholm	<b>Rapportnummer, ISRN</b> FOI-R--0933--SE	<b>Klassificering</b> Användarrapport
	<b>Forskningsområde</b> 4. Spaning och ledning	
	<b>Månad, år</b> Oktober 2003	<b>Projektnummer</b> E14301
	<b>Verksamhetsgren</b> 5. Uppdragsfinansierad verksamhet	
	<b>Delområde</b>	
<b>Författare/redaktör</b> Maria Wahlberg Maria Asplund Peder Beausang Percy Hartoft	<b>Projektledare</b> Maria Wahlberg	
	<b>Godkänd av</b> Maria Hedvall	
	<b>Uppdragsgivare/kundbeteckning</b> Försvarmakten	
	<b>Tekniskt och/eller vetenskapligt ansvarig</b>	
<b>Rapportens titel</b> Civil-militär samverkan på central nivå. Samverkan mellan Försvarmakten och centrala myndigheter inom ramen för totalförsvaret och fredstida krishantering		
<b>Sammanfattning (högst 200 ord)</b> Mot bakgrund av de senaste årens förändringar av organisation och ledningssystem på både civil och militär sida, beskrivs i rapporten den civil-militära samverkan som sker mellan Försvarmakten och andra centrala myndigheter. Syftet med rapporten är att diskutera och belysa behovet av, och förutsättningarna för, civil-militär samverkan på central nivå i Sverige.  En uppdelning görs mellan den totalförsvarets samverkan som syftar till att skapa förmåga att försvara Sverige vid väpnat angrepp och den samverkan som sker inom ramen för fredstida krishantering. Det som skiljer dessa två situationer åt är den militära försvarets roll i samband med väpnat angrepp respektive fredstida krissituationer. Totalförsvarets samverkansbehov handlar dels om att militär och civila myndigheter ska kunna stödja varandra med olika slags resurser, och dels om att koordinera olika verksamheter. Civil-militär samverkan inom ramen för fredstida krishantering handlar om att skapa möjligheter att utnyttja Försvarmaktens resurser i stöd till civila myndigheter. Det är främst i sammanhanget fredstida krishantering som civil-militär samverkan i Sverige är aktuellt idag.  Samverkansformerna mellan Försvarmakten och de civila myndigheterna är under utveckling. Utvecklingen av civil-militära samverkansformer måste ta hänsyn till faktorer som den nya Försvarmaktens behov av civilt stöd och förmåga att stödja civila myndigheter, totalförsvarets framtida utformning och uppgifter samt den nu aktuella frågan om Försvarmaktens roll och uppgifter vid storskalig terrorism.		
<b>Nyckelord</b> Civil-militär samverkan, samverkansbehov, samverkansformer, central nivå, totalförsvaret, fredstida krishantering		
<b>Övriga bibliografiska uppgifter</b>	<b>Språk</b> Svenska	
<b>ISSN</b> 1650-1942	<b>Antal sidor:</b> 67 s.	
<b>Distribution enligt missiv</b>	<b>Pris:</b> Enligt prislista	

<b>Issuing organization</b> FOI – Swedish Defence Research Agency Defence Analysis SE-172 90 Stockholm	<b>Report number, ISRN</b> FOI-R--0933--SE	<b>Report type</b> User report
	<b>Programme Areas</b> 4. C4ISR	
	<b>Month year</b> October 2003	<b>Project no.</b> E14301
	<b>General Research Areas</b> 5. Commissioned Research	
	<b>Subcategories</b>	
<b>Author/s (editor/s)</b> Maria Wahlberg Maria Asplund Peder Beausang Percy Hartoft	<b>Project manager</b> Maria Wahlberg	
	<b>Approved by</b> Maria Hedvall	
	<b>Sponsoring agency</b> Swedish Armed Forces	
	<b>Scientifically and technically responsible</b>	
<b>Report title (In translation)</b> Civil-military cooperation at the national level; Cooperation between the Swedish Armed Forces and government authorities with regard to total defence and crisis management		
<b>Abstract (not more than 200 words)</b> <p>Due to recent changes in both military command system structure and in the Swedish crisis management system, the principles supporting cooperation between the Swedish Armed Forces and civil government authorities need to be explored. The purpose of this study is to highlight and discuss the need for, as well as the prerequisite of civil-military cooperation at the national level in Sweden.</p> <p>The report separates civil-military cooperation aiming to defend Sweden should an armed attack occur, (total defence cooperation) from civil-military cooperation during peacetime crisis management. The role assigned to the Swedish Armed Forces during war, differs from the role assigned to the military during peacetime crises. Total defence cooperation is about the need to coordinate between independent civil and military defence activities. The aim with civil-military cooperation in preparation for, and during peacetime crises, is to create conditions for using military resources in support of civil government authorities during crisis management. The civil-military cooperation that takes place today is mainly about peacetime crisis management.</p> <p>New forms of cooperation between the Swedish Armed Forces and civil government authorities are under development. This process must take into consideration on-going developments such as the future shaping and tasks of the Swedish Armed Forces.</p>		
<b>Keywords</b> Cooperation, coordination, national level, civil-military cooperation, total defence, crisis management		
<b>Further bibliographic information</b>	<b>Language</b> Swedish	
<b>ISSN</b> 1650-1942	<b>Pages</b> 67 p.	
	<b>Price acc. to pricelist</b>	



# Innehållsförteckning

<b>FÖRKORTNINGAR</b> .....	<b>7</b>
<b>SAMMANFATTNING</b> .....	<b>9</b>
<b>1 INLEDNING</b> .....	<b>11</b>
1.1 SYFTE.....	11
1.2 METOD OCH DISPOSITION .....	12
1.3 AVGRÄNSNINGAR .....	14
1.4 VIKTIGA BEGREPP OCH DEFINITIONER .....	14
<b>2 BAKGRUND</b> .....	<b>19</b>
2.1 UTVECKLINGEN AV CIVIL-MILITÄRA SAMVERKANSBEHOV VID FREDSTIDA KRISER .....	19
2.2 SAMVERKAN I GRÅZONEN MELLAN HOT? .....	21
2.3 TOTALFÖRSVARETS KRAV PÅ CIVIL-MILITÄR SAMVERKAN .....	22
2.4 CIVIL-MILITÄR SAMVERKAN I DE INTERNATIONELLA INSATSERNA .....	23
<b>3 CIVILT FÖRSVAR OCH FREDSTIDA KRISHANTERING PÅ CENTRAL NIVÅ</b> .....	<b>25</b>
3.1 ÖVERGRIPANDE PRINCIPER OCH STRUKTUR FÖR SAMHÄLLETS KRISBEREDSKAP .....	25
3.2 KRISBEREDSKAP PÅ CENTRAL NIVÅ .....	27
<b>4 FÖRSVARSMAKTENS UPPGIFTER OCH LEDNING</b> .....	<b>31</b>
4.1 FÖRSVARSMAKTENS UPPGIFTER OCH CIVIL-MILITÄR SAMVERKAN.....	31
4.2 HÖGKVARTERET (HKV) .....	34
<b>5 FÖRFATTNINGSMÄSSIGA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR CIVIL-MILITÄR SAMVERKAN</b> .....	<b>37</b>
5.1 ÖVERGRIPANDE BESTÄMMELSER .....	37
5.2 FREDSTIDA KRISHANTERING .....	37
5.3 TOTALFÖRSVAR .....	41
<b>6 BEHOV AV CIVIL-MILITÄR SAMVERKAN IDAG</b> .....	<b>43</b>
6.1 VILKA FRÅGOR HANDLAR CIVIL-MILITÄR SAMVERKAN OM?.....	43
6.2 BEHOV AV CIVIL-MILITÄR SAMVERKAN PÅ CENTRAL NIVÅ .....	47
<b>7 FORMER FÖR CIVIL-MILITÄR SAMVERKAN PÅ CENTRAL NIVÅ</b> .....	<b>49</b>
7.1 UTGÅNGSPUNKTER FÖR UTFORMANDET AV SAMVERKANFORMER .....	49
7.2 SAMVERKANFORMER PÅ CENTRAL NIVÅ .....	52
<b>8 AVSLUTANDE DISKUSSION OCH SLUTSATSER</b> .....	<b>55</b>
8.1 SKILLNADER MELLAN TOTALFÖRSVARSSAMVERKAN OCH FREDSTIDA KRISHANTERING .....	55
8.2 FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR CIVIL-MILITÄR SAMVERKAN .....	56
8.3 SAMVERKANFRÅGOR .....	57
8.4 SAMVERKANFORMER .....	58
8.5 FRAMTIDSFRÅGOR .....	60
<b>REFERENSER</b> .....	<b>63</b>





## FÖRKORTNINGAR

CB	Civilbefälhavare
CIMIC	Civil-military cooperation
FM	Försvarsmakten
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut
GRO	Grundorganisationsledning
HKV	Försvarsmaktens Högkvarter
ISAF	International Security Assistance Force (Afghanistan)
JO	Justitieombudsmannen
KBM	Krisberedskapsmyndigheten
KRI	Krigsförbandsledningen
Lsty	Länsstyrelse
MB	Militärbefälhavare
MD	Militärdistrikt
MIC	Militär insatschef
MUST	Militära underrättelse och säkerhetstjänsten
NBC	Nukleära, biologiska och kemiska vapen
NBF	Nätverksbaserat försvar
OPIL	Operativa insatsledningen
RKP	Rikskriminalpolisen
RPS	Rikspolisstyrelsen
SFOR	Stabilisation Force (Bosnien)
SSI	Statens strålskyddsinstitut
STRA	Strategiledningen
SÄPO	Säkerhetspolisen
ÖCB	Överstyrelsen för Civil Beredskap



## SAMMANFATTNING

Mot bakgrund av de senaste årens förändringar av organisation och ledningssystem på både civil och militär sida, beskrivs i rapporten den samverkan som sker mellan Försvarmakten och andra centrala myndigheter. Syftet med rapporten är att diskutera och belysa behovet av, och förutsättningarna för civil-militär samverkan på central nivå i Sverige. En uppdelning görs inledningsvis mellan den totalförsvarssamverkan som syftar till att skapa förmåga att försvara Sverige vid väpnat angrepp och den civil-militära samverkan som sker inom ramen för fredstida krishantering. Det som skiljer dessa två situationer åt, är det militära försvarets roll i samband med väpnat angrepp respektive fredstida krissituationer. Inom ramen för totalförsvaret ska det civila och det militära försvaret samverka så att försvaret av Sverige blir så effektivt som möjligt. Totalförsvarets samverkansbehov handlar dels om att militär och civila myndigheter ska kunna stödja varandra med olika slags resurser, och dels om att koordinera olika, men ömsesidigt beroende, verksamheter. Civil-militär samverkan inom ramen för fredstida krishantering handlar om att skapa möjligheter att utnyttja Försvarmaktens resurser i stöd till civila myndigheter. Försvarmakten har inget eget ansvar för att hantera fredstida kriser. Det är främst i sammanhanget fredstida krishantering som civil-militär samverkan i Sverige är aktuellt idag.

För att kunna belysa de konkreta samverkansbehoven på central nivå beskrivs i rapporten det nya civila krishanteringssystemet, Försvarmaktens ledning och uppgifter samt de regelverk som styr den civil-militära samverkan. De centrala myndigheternas arbete med frågor som rör totalförsvaret och fredstida krishantering fokuseras i stor utsträckning kring planering och inriktning av beredskapen inom olika sektorer. Ansvaret för att genomföra verksamhet återfinns främst hos aktörer på regional och lokal nivå. Civil-militär samverkan på central nivå handlar därför till stor del om samordning av policy, planering och inriktningsfrågor.

Samverkansformerna mellan Försvarmakten och de civila myndigheterna är under utveckling. I led med anpassningsdoktrinen behöver det i nuläget inte finnas helt färdigställda organisationer för totalförsvarssamverkan. De samverkansmönster som byggs upp för krishanteringsförmågan i fred kan utgöra grunden för en mer utvecklad totalförsvarssamverkan. På central nivå är det civila försvaret och beredskapen mot svåra påfrestningar, organiserat i sex samverkansområden med sammanlagt 31 centrala myndigheter. Försvarmakten har hittills inbjudits att delta i verksamheten i tre av dessa områden. Allteftersom samverkan mellan de civila myndigheterna och arbetet inom samverkansområdena utvecklas, förväntas Försvarmaktens roll gentemot samverkansområdena klarläggas. Utvecklingen av civil-militära samverkansformer måste ta hänsyn till faktorer som den nya Försvarmaktens behov av civilt stöd och förmåga att stödja civila myndigheter, totalförsvarets framtida utformning och uppgifter samt den nu aktuella frågan om Försvarmaktens roll och uppgifter vid storskalig terrorism.



# 1 INLEDNING

Under flera år har det i olika propositioner och andra inriktningar från statsmakterna slagits fast att den civil-militära samverkan bör utvecklas.<sup>1</sup> Samhällets samlade resurser, civila och militära, ska i större utsträckning kunna användas i hela hotskalan från olyckor till svåra påfrestningar och krig. Civil-militär samverkan är i sig inget nytt, dagens samverkan sker dock utifrån andra förutsättningar, kring andra uppgifter och i andra former än den totalförsvars-samverkan som länge utgjorde en viktig del av försvarsplaneringen inför det storskaliga invasionshotet.

Nya hotbilder, ett samhälle mer beroende av utvecklingen i omvärlden, decentralisering, privatisering, IT-utveckling och ny kommunikationsteknik är del av den utveckling som gör det nödvändigt att granska behoven av civil-militär samverkan. Där det tidigare fanns etablerade samverkansmönster och planering inför specifika samverkansfrågor finns idag inte mycket kvar. Civilt och militärt försvar har omstöpts och genomgår fortlöpande förändringar, nya samverkansformer måste skapas. Dock är det inte primärt inom ramen för totalförsvaret som civil-militär samverkan är aktuellt idag. Det är i sammanhanget fredstida krishantering och det militära försvarets stöd till civila myndigheters krishantering som civil-militär samverkan kommer att bli en angelägen fråga.

På den civila sidan pågår utvecklingen av ett nytt krishanteringssystem. Det nya systemet involverar myndigheter på alla nivåer, från lokal till nationell nivå. Krisberedskapsmyndigheten (KBM) samordnar samhällets säkerhets- och beredskapsarbete. Även på den militära sidan sker stora förändringar. Det militära försvaret har påbörjat den stora omställningen från invasionsförsvaret till ett mindre och flexibla insatsförsvaret.

Försvarsmaktens omorganisation liksom det civila samhällets nya krishanteringsstrukturer medför förändrade krav på den civil-militära samverkan. Civila myndigheter och Försvarsmakten måste finna nya former för att samordna sina verksamheter.

## 1.1 Syfte

Syftet med denna rapport är att diskutera och belysa behovet av, och förutsättningarna för civil-militär samverkan på central nivå i Sverige. Detta ämne är i högsta grad aktuellt mot bakgrund av den utveckling som beskrivits i ovanstående avsnitt. Förhoppningsvis kan rapporten tjäna som underlag i den nu pågående processen med att utveckla nya former för civil-militär samverkan.

Civil-militär samverkan förekommer i flera olika sammanhang. De sammanhang som tas upp i denna rapport är dels den samverkan som handlar om att ge totalförsvaret förmåga att bemöta ett väpnat angrepp, dels den samverkan som handlar om att Försvarsmakten kan stödja civila myndigheter under fredstida krishantering.

---

<sup>1</sup> Se exempelvis Prop. 2001/02:158, avsnitt 10.6, och Prop 1996/96:4, kapitel 10, 12.

Den civil-militära samverkan som diskuteras i rapporten sträcker sig över både det säkerhets- och beredskapsarbete som sker före något händer, det mer operativa hanterandet av en uppkommen situation eller händelse samt efter-fasens bearbetning och utvärdering av det inträffade. Fokus kommer dock att ligga på före-fasens samverkan kring planering och inriktning eftersom detta utgör huvudparten av civil-militär samverkan på central nivå.

De frågor som kommer att diskuteras i rapporten är:

- ✘ Vilka är skillnaderna mellan den civil-militära samverkan som handlar om att förbereda samhället på krig (totalförsvvarssamverkan) och den samverkan som handlar om att Försvarsmakten ger stöd till civila myndigheter vid fredstida krishantering?
- ✘ Vilka är förutsättningarna för civil-militär samverkan i form av militär och civila aktörers organisation samt lagstiftning?
- ✘ Kring vilka frågor, i vilka situationer krävs civil-militär samverkan på central nivå?
- ✘ Hur, i vilka former, sker civil-militär samverkan på central nivå?

När rapporten talar om ”behov av samverkan” avses den samverkan som krävs för att samhällets alla tillgängliga resurser skall kunna användas på bästa möjliga sätt i samband med krissituationer. De är därmed de ansvariga myndigheternas samverkansbehov som studeras. Med ”förutsättningar för samverkan” avses de förhållanden som påverkar hur och när militär och civila myndigheter samverkar. De förutsättningar som studeras är de inblandade aktörernas organisations- och ledningsstrukturer samt de juridiska ramverken.

Rapporten ingår som del i ett större projekt om civil-militär samverkan, ett uppdrag från Försvarsmakten. Tidigare har inom ramen för detta projekt gjorts en övergripande kartläggning av centrala myndigheters samverkansbehov, en antologi kring samarbete och en studie av civil-militär samverkan vid internationella insatser.<sup>2</sup>

## 1.2 Metod och disposition

I rapporten förs ett resonemang kring civil-militär samverkan. Genom en övergripande kartläggning studeras behoven av, förutsättningarna för liksom formerna för civil-militär samverkan på central nivå. Rapporten innehåller såväl deskriptiva som mer analyserande och diskuterande inslag.

Underlaget till rapporten har i första hand inhämtats från olika skriftliga källor. Det skriftliga materialet som använts består till stor del av offentligt tryck, främst regeringspropositioner och utredningar. Många myndigheter, bl.a. Försvarsmakten och Krisberedskapsmyndigheten, (KBM) ger också ut rapporter, planerings- och policy-

---

<sup>2</sup> Beausang et al (2002), Beausang et al red. (2002), samt Asplund et al (2003).

dokument med relevans för denna studie. Vad gäller tidigare forskning, behandlas området civil-militär samverkan under svenska förhållanden i flera tidigare utgivna FOI-rapporter. I begränsad utsträckning, när det gäller samverkan, ledning och organisation mer generellt, har också litteratur av mer teoretisk karaktär använts. För att ge området en mer allsidig belysning, har vi även samlat in underlag genom intervjuer i form av mer eller mindre strukturerade samtal. Intervjuer har genomförts med Försvarsmakten, (HKV STRA och OPIL) KBM och Rikspolisstyrelsen (RPS). I en tidigare fas av projektet, under hösten 2001, intervjuades 25 olika centrala myndigheter om samverkansbehov i samband med väpnat angrepp, allvarlig kris och internationella insatser. I den mån dokumentationen från dessa intervjuer har haft relevans för denna rapport har vi använt även detta som underlag.

En samverkansprocess kan sägas vara styrd av behoven av samverkan. För att kunna beskriva de civil-militära samverkansbehoven, har vi utgått från de uppgifter som myndigheter på central nivå har att lösa i samband med fredstida krishantering och totalförsvaret. När kräver lösandet av dessa uppgifter att två eller flera myndigheter samverkar? Detta tillvägagångssätt har valts då det annars finns en risk för att behovet av civil-militär samverkan överdrivs. En viktig utgångspunkt för rapporten har varit att civil-militär samverkan inte är ett självändamål, utan att det är det reella behovet av samverkan som bör styra. I rapporten beskrivs därför de centrala myndigheternas roller och uppgifter i samband med totalförsvaret och fredstida krishantering, samt när lösandet av dessa uppgifter kräver samverkan.

Vidare beskrivs och analyseras de förutsättningar som påverkar när, var och hur civil-militär samverkan sker. Detta för att ge företeelsen en grundlig belysning. Förutsättningarna för samverkan kan bestå av många olika saker och existera på olika nivåer i samhället, det kan exempelvis handla om tekniska förutsättningar, normativa förutsättningar eller förutsättningar på det individuella psykologiska planet. I rapporten har vi dock valt att koncentrera oss på de förutsättningar som rör interaktionen mellan myndigheter: de inblandade civila och militära aktörernas organisations och ledningsstrukturer samt de juridiska ramverken.

I detta inledningskapitel beskrivs rapportens upplägg samt ett antal för rapporten centrala begrepp. För att läsaren ska förstå på vilket sätt civil-militär samverkan är aktuellt, ges i kapitel 2 en kort översikt av de senaste årens utveckling. I kapitel 3 beskrivs det nya civila krishanteringssystemet med betoning på de förändringar som skett på den centrala nivån. De civila myndigheternas uppgifter, deras övergripande organisations- och ledningsstrukturer beskrivs i kapitlet. På motsvarande sätt beskrivs det militära försvarets uppgifter, organisation och ledningsstrukturer i det därpå följande kapitel 4. I kapitel 5 görs en genomgång av de lagar och förordningar som styr civil-militär samverkan. Efter att de inblandade aktörernas uppgifter, liksom organisation och lagstiftning, har klargjorts, diskuterar kapitel 6 de civil-militära samverkansbehov som uppstår på den centrala nivån. I kapitel 7 redogörs därefter för hur den civil-militära samverkan sker idag. Formerna för civil-militär samverkan på central nivå är under utveckling och förhoppningen är att denna rapport kan stödja de myndigheter som är involverade i denna process. Avslutningsvis i kapitel 8, görs ett

antal sammanfattande reflektioner angående vad som kännetecknar civil-militär samverkan på central nivå samt hur denna skulle kunna utvecklas.

### 1.3 Avgränsningar

Undersökningen av civil-militär samverkan begränsas i rapporten till den samverkan som sker på central nivå i Sverige. Med central nivå avses den nivå i samhället där huvudkontor och högkvarter för statliga myndigheter, företag och organisationer verkar och interagerar. Rapporten behandlar dock endast samverkan mellan myndigheter. Privata aktörer som företag och organisationer har, även om de spelar viktiga roller i samhällets krishantering i stort, begränsad direkt samverkan med militär. Då det på den militära sidan endast finns en statlig myndighet i Sverige, kan begreppet civil-militär samverkan på central nivå, konkretiseras ytterligare till den samverkan som sker mellan Försvarsmaktens, och andra statliga myndigheter. Även om ambitionen är att i denna rapport fokusera på den centrala nivån, är det oundvikligt att ibland behöva dra kopplingar till den samverkan som sker på andra nivåer. Där det bedömts nödvändigt för förståelsen av civil-militär samverkan, resonerar rapporten därför även kring samverkansbehov på regional och lokal nivå.

Civil-militär samverkan på central nivå kretsar i huvudsak kring planerings- och inriktningsfrågor av beredskapen inom olika samhällssektorer. Den mer operativa och genomförande samverkan som sker på regional och lokal nivå där något händer, kommer att tas upp i den mån den har relevans för den planeringsinriktade civil-militära samverkan på central nivå. Den civil-militära samverkan som studeras begränsas vidare till den samverkan som har att göra antingen med totalförsvarets uppgift att försvara Sverige eller med fredstida krishantering. Rapporten behandlar därmed inte den civil-militära samverkan som sker kring annan verksamhet t.ex. utbildning och förberedelser inför internationella insatser, forskning och allmän myndighetsstyrning, budgetfrågor och dylikt. Den särskilda samverkan som sker mellan MUST och Säpo kommer inte heller att behandlas.

Denna rapports fokus begränsas till den organisatoriska nivån, och de strukturella förhållanden som styr samverkan mellan myndigheter, dvs. författningsmässiga ramverk, uppgifts- och ansvarsfördelning mellan myndigheter, organisatoriska strukturer vid totalförsvaret och fredstida krishantering m.m. Person- eller grupp-relaterade aspekter av samverkan kommer därmed inte direkt att studeras.

### 1.4 Viktiga begrepp och definitioner

I det följande diskuteras olika begrepp som används i rapporten och hur dessa förhåller sig till varandra. Många av dessa begrepp kan tolkas och användas på flera olika sätt, där det är nödvändigt beskriver vi därför hur vi har valt att använda begreppen i denna rapport.



## Samverkan och samordning

Enligt den senaste totalförsvarspropositionen (2001) är samverkan och samordning begrepp som kan användas för att beskriva ledning inom det civila försvaret. I detta sammanhang innebär samordning att den verksamhet som bedrivs av olika samhällsorgan genomförs med utgångspunkt i gemensamma planeringsförutsättningar och mål. Samverkan är den dialog som förs mellan de olika samhällsaktörerna för att samordnat uppnå de gemensamma målen. I denna betydelse samverkar även det civila försvaret med olika delar av det militära försvaret.<sup>3</sup>

Begreppen samverkan och samordning används även inom det militära försvaret i ledningssammanhang, men då med en mer explicit betydelse. Försvarsmakten definierar samordning som ”åtgärder i syfte att koordinera olika verksamheter med varandra”.<sup>4</sup> Samordning kan inom det militära försvaret ske på två olika sätt, antingen genom befäl eller genom samverkan. När sidoordnade chefer ska samordna sker detta genom samverkan. Även när det gäller samordning mellan militär och civila myndigheter sker detta genom samverkan då ingen part har beslutsrätt över den andra. Enligt Försvarsmakten åstadkoms samverkan genom ”överläggningar, överenskommelser och/eller gemensamma beslut”.<sup>5</sup>

I tidigare FOI-forskning definieras samverkan ofta som ett medel att åstadkomma samordning.<sup>6</sup> Samverkan beskrivs i en FOI-rapport som ”en samarbetsprocess mellan två eller flera aktörer som syftar till att få till stånd samordning”. ”Med samordning avses i sin tur att de aktuella aktörernas verksamheter, insatser etc. i varierande utsträckning koordineras i tid och rum för att främja möjligheterna att uppnå ett gemensamt mål.”<sup>7</sup>

Kärnan i alla dessa resonemang är att samverkan är den interaktion som sker mellan två eller flera aktörer i syfte att samordna sina verksamheter. Samordning av verksamheter innebär att dessa koordineras för att uppnå gemensamma mål. Samverkan är den metod som väljs när de aktörer vars verksamhet ska samordnas, är självständiga gentemot varandra och ingen part därmed har beslutsrätt över den andra. Det är i denna betydelse som begreppen samverkan och samordning kommer att användas i denna rapport. När två eller flera sinsemellan självständiga aktörer, exempelvis myndigheter på central nivå, ska samordna verksamheter gentemot ett gemensamt mål, sker detta genom samverkan.

På ett generellt plan kan den samverkan som diskuteras i denna rapport sägas ha två olika slags innebörder:

- ✘ att en aktör ger annan aktör stöd, exempelvis med viss utrustning, transporter, personal, kompetens, information eller expertis.

---

3 Prop. 2001/02:10, sid. 81.

4 Försvarsmakten, ”Nomen FM” remiss 1999.

5 Försvarsmakten, ”Nomen FM” remiss 1999.

6 Se bl.a. Carlblom et al (2002), Lindgren et al (2001).

7 Larsson, P. (2002): 27-28.

- ✘ att olika verksamheter/insatser koordineras operativt genom att de inblandade aktörerna informerar varandra, planerar tillsammans, fördelar uppgifter och fattar gemensamma beslut.

I det första fallet är den ena aktören ansvarig för en viss verksamhet eller viss uppgift medan den andra medverkar genom att stödja. I det andra fallet måste inblandade aktörer, två eller flera, samverka då de verksamheter/uppgifter som var och en av dessa ansvarar för måste koordineras.

## **Totalförsvaret och fredstida krishantering**

Totalförsvaret utgörs av det militära och det civila försvaret, och är den verksamhet som behövs i fred för att förbereda Sverige för krig. Om Sverige skulle utsättas för ett väpnat angrepp är totalförsvaret den verksamhet som syftar till att försvara landet och upprätthålla samhällets förmåga att trygga liv, hälsa, nödvändig försörjning, en fungerande infrastruktur m.m. Vid sidan av huvuduppgiften att försvara Sverige mot väpnat angrepp, ska de civila och militära resurser som anskaffas för totalförsvarets räkning även kunna användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser, samt till att stärka samhällets förmåga vid svåra påfrestningar i fred.

När denna rapport talar om samverkan inom ramen för totalförsvaret avses den samverkan som syftar till att totalförsvaret ska kunna fullgöra sin första uppgift att försvara Sverige mot väpnat angrepp som avses. Detta ligger i linje med Försvarsmaktens användning av begreppet totalförsvarets samverkan (se kapitel 4). Där det är lämpligt kommer därför begreppet totalförsvarets samverkan att användas i rapporten.

Begreppet fredstida krishantering används i rapporten för att beskriva den samhällsverksamhet som handlar om att hantera olika slags fredstida krisituationer. Detta begrepp har hämtats från den nya förordning för fredstida krishantering och höjd beredskap som år 2002 ersatte den gamla beredskapsförordningen.<sup>8</sup>

Det finns i övrigt ingen vedertagen benämning för all den samhällsverksamhet som handlar om att förebygga, skapa förmåga att bemöta och hantera kriser av mer eller mindre allvarlig omfattning. Motsvarigheten till politikområdet totalförsvaret inom statsbudgetens utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet, kallas ”skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar”.<sup>9</sup> Även om detta politikområde i sak täcker in de frågor som diskuteras i denna rapport, är titeln lång och opraktisk att använda i text.

---

<sup>8</sup> Förordning (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap.

<sup>9</sup> Det finns dock inga ekonomiska medel avsatta för svåra påfrestningar, myndigheterna förväntas själva finansiera investeringar för att stärka förmågan vid svåra påfrestningar. I regeringens proposition 2001/02:158 öppnades emellertid möjligheten att använda medel avsatta till civilt försvar för svåra påfrestningar. Se vidare fotnot 60.

I propositionstext och annat offentligt tryck finner man ofta begreppet ”beredskapen mot svåra påfrestningar i fred”. Detta begrepp är dock kopplat till ”svåra påfrestningar”, vilket brukar definieras som ”extrema situationer med låg sannolikhet” som leder till allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner” eller ”hotar grundläggande värden i samhället”.<sup>10</sup> I denna rapport diskuteras även samverkan i samband med mindre allvarliga, normalt förekommande krissituationer och olyckor. ”Skydd mot olyckor” kallas den samhällsverksamhet som omfattar åtgärder för att förebygga och begränsa konsekvenserna av olyckor och naturolyckor (detta inkluderar räddningstjänstfrågor).<sup>11</sup> Begreppet ”krishantering” är vanligt förekommande.<sup>12</sup> Krishantering har dock kommit att få en mycket vid innebörd. Ibland står begreppet krishantering för det psykosociala omhändertagandet av offer och anhöriga som sker efter olyckor. I forskningssammanhang uppfattas krishantering ofta som studier av beslutsfattande i akuta krissituationer. I och med utvecklandet av EU:s krishanteringsförmåga har begreppet krishantering även kommit att kopplas ihop med internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

Fredstida krishantering används i denna rapport som ett samlingsbegrepp för alla de åtgärder som vidtas i samhället beträffande olika slags krissituationer oavsett om de utgörs av svåra påfrestningar, extraordinära händelser eller olyckor. Innebörden av, och skillnaderna mellan olika slags krissituationer, skulle kunna diskuteras vidare. Utifrån perspektivet civil-militär samverkan är det dock inte nödvändigt att göra åtskillnad mellan svåra påfrestningar och vardagliga olyckor. De ansvarsförhållanden och den uppgiftsfördelning som finns mellan militär och civila myndigheter gäller över hela skalan av fredstida krissituationer.

Fredstida krishantering har flera olika dimensioner. I förordningen om fredstida krishantering beskrivs detta som att stärka förmågan att hantera situationer som ”uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning”, och som ”kräver brådskande beslut och samverkan med andra samhällsorgan”. Myndigheter med särskilt ansvar för fredstida krishantering ska ”planera och vidta föreberedelser för att förebygga, motverka och begränsa identifierad sårbarhet och risker”.<sup>13</sup> Krishantering kan delas in i det säkerhets- och beredskapsrelaterade arbetet innan något händer, den mer operativa krishanteringen för att hantera en uppkommen situation samt det arbete som görs efter krisen för att bearbeta, och ta tillvara på gjorda erfarenheter.<sup>14</sup>

---

10 Förvarsdepartementet, Skr 1998/99:33, sid. 5.

11 Prop 2001/02:158, sid. 25-26.

12 Se exempelvis Sårbarhets- och säkerhetsutredningens betänkande, SOU 2001:41

13 Förordning (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap.

14 SOU 2001: 41, sid. 69.



## 2 BAKGRUND

I detta kapitel ges en kort bakgrund till diskussionen om civil-militär samverkan såsom ämnet är aktuellt i dagsläget. I och med totalförsvarskonceptet har civil-militär samverkan länge varit en realitet i Sverige. Den svenska Försvarmakten har under flera årtionden samverkat med civila myndigheter och organisationer på lokal, regional och central nivå. Många av de funktioner som är nödvändiga för det militära försvarets förmåga i krig, har i enlighet med totalförsvarstanken organiserats av det civila försvaret, t.ex. viss sjukvård, transporterkapacitet och livsmedelsförsörjning. Även det civila försvaret är beroende av stöd från Försvarmakten, bl.a. vad gäller bevakning och räddningstjänst. Det civila och militära försvaret har samverkat i många olika former t.ex. genom organ som Totalförsvarets chefsnämnd, genom gemensamma krigsuppehållsplatser och regelbundna civil-militära ledningsövningar.<sup>15</sup>

### 2.1 Utvecklingen av civil-militära samverkansbehov vid fredstida kriser

Under 1990-talet har betydelsen av civil-militär samverkan uppmärksammats i flera olika sammanhang. Framförallt är det civil-militär samverkan i form av det stöd Försvarmakten kan ge det civila samhället vid fredstida kriser som har varit föremål för diskussion. Nedtoningen av det militära invasionshotet parat med en förändrad hotbild har bäddat för en ny syn på totalförsvarets roll och uppgifter i samhället. I samband med 1996-års totalförsvarsbeslut angavs att totalförsvaret skulle utformas med utgångspunkt i ett vidgat säkerhetsbegrepp, med icke-militära hot vid sidan av krig. Även om det väpnade angreppet fortfarande var den viktigaste utgångspunkten för beredskapsåtgärder skulle en helhetssyn prägla samhällets hantering av olika hot och risker. Det fanns samhällsekonomiska vinster att hämta genom att utnyttja alla tillgängliga resurser fullt ut i olika situationer, både i fred och i krig. Totalförsvarets resurser skulle därmed utformas så att de även skulle kunna bidra till att stärka samhällets samlade förmåga att hantera svåra påfrestningar i fred.<sup>16</sup>

Samtidigt som totalförsvaret fick denna inriktning, uppmärksammades samhällets mer generella förmåga att möta svåra påfrestningar. Regeringen angav ett tiotal olika svåra påfrestningar som myndigheterna skulle upprätthålla en särskilt god beredskap gentemot, exempelvis nedfall av radioaktiva ämnen, allvarlig smitta och terrorism.<sup>17</sup> De åtgärder som vidtas för att stärka samhällets förmåga vid svåra påfrestningar i fred är inte civilt försvar. Men de åtgärder som vidtas för att stärka det civila försvarets förmåga är ofta identiska med de åtgärder och investeringar som krävs för att stärka samhällets förmåga vid fredstida kriser, och tvärtom. Gränsdragningen mellan olika slags åtgärder upplevdes vara diffus. Sårbarhets- och säkerhetsutredningen fick därför i uppdrag att lämna förslag för att åstadkomma en förbättrad helhetssyn mellan

---

15 Carlbom et al (2002).

16 Prop. 1995/96:12, sid. 61 och Prop. 1996/97: 4, sid. 21.

17 Prop. 1996/97:11, sid. 15.

planeringen för civilt försvar och beredskapen för svåra påfrestningar.<sup>18</sup> Som en följd av utredningens förslag reformerades det civila försvaret och samhällets krisberedskap år 2002. Den nya civila krisberedskapen beskrivs mer utförligt i nästa kapitel.

Att Försvarsmakten stödjer civil verksamhet är ingen ny företeelse. På lokal och regional nivå har det under 1900-talet varit vanligt att militär bistår det drabbade samhället vid olika slags räddningsinsatser, t.ex. vid översvämningar, skogsbränder och eftersök av försvunna personer. Ofta är det försvarets frivilligresurser, exempelvis hemvärn och lottakåren som utnyttjas. När Försvarsmakten lämnar stöd till samhället sker det antingen på begäran av räddningsledare i enlighet med räddningstjänstlagen eller, i situationer som inte går att hänföra till räddningstjänst, enligt stödförordningen (Förordning 2002:375 om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet). Se vidare kapitel 5.

Det ökade intresset för fredstida svåra påfrestningar och utnyttjande av militära försvarsresurser i fred, aktualiserade behovet av samverkan mellan Försvarsmakten och civila myndigheter på ett nytt sätt. Inom det militära försvaret fanns resurser som i större utsträckning än tidigare, skulle kunna användas till att stödja samhället vid olika slags fredstida kriser. Kring detta stöd har den civil-militära samverkan utvecklats i form av planering, resursinventeringar, spel och övningar på lokal, regional och central nivå. Ansvar för att hantera fredstida svåra påfrestningar ligger helt på de olika civila myndigheterna och inriktningen för den civil-militära samverkan har varit att Försvarsmakten vid förfrågan från civil myndighet ska kunna erbjuda stöd.<sup>19</sup>

Sedan länge har rådande politisk uppfattning gjort gällande att militär inte ska kunna sättas in mot den egna befolkningen eller andra civila.<sup>20</sup> En viktig begränsning för Försvarsmaktens medverkan i fredstida kriser är därför att dess personal inte får användas i situationer där det finns en risk för att den kan komma att bruka tvång eller våld mot enskilda. Detta kan i vissa situationer komplicera samverkan mellan polis och militär. Polisens författningsmässiga möjligheter att ta emot stöd från Försvarsmakten har upplevts vara otydliga. Flera fall av samverkan mellan polis och Försvarsmakten har kritiserats av Justitieombudsmannen (JO).<sup>21</sup> I andra fall har regelverket ansetts lägga onödiga hinder i vägen för stöd med militära resurser. Exempelvis i samband med polismorden i Malmö 1999 då gällande regelverk angavs som skäl för att polisen inte fick använda militära helikoptrar för att transportera spaningsresurser.<sup>22</sup>

---

18 SOU 2001:41.

19 Försvarsdepartementet, Skr 1998/99:33, sid 17-18.

20 Denna uppfattning går tillbaka till händelserna i Ådalen 1931 då fem människor sköts till döds av militär som kallats in för att stilla kravaller. Den lagliga möjligheten för regeringen att använda militär i dessa sammanhang togs bort helt i och med införandet av 1974 års regeringsform. Se SOU 2001:98, sid. 59-64.

21 Stefan Ryding-Berg, "Förändringar avseende det regelverk som påverkar myndigheternas samverkan", presentation vid KKRVA symposium "Vem leder totalförsvaret, och hur?" 25 okt. 2001, i häfte preliminär dokumentation del 1.

22 Försvarsberedningens rapport, Ds 2001:44, sid. 147.

Förutsättningarna för militärt stöd till civila myndigheter utreddes under 2001.<sup>23</sup> År 2002 infördes en ny stödförordning i syfte att klarlägga gränserna för utnyttjandet av militära stödresurser och därmed ge skapa förutsättningar för en mer effektiv samverkan. Enligt den nya stödförordningen kan Försvarsmakten medverka i en polisiärt ledd insats även när polisen under insatsen brukar våld eller tvång mot enskilda. Begränsningen av våldsanvändning under civila insatser är direkt kopplad till den militära personalen.<sup>24</sup>

## 2.2 Samverkan i gråzonen mellan hot?

Frågan om militär medverkan i terroristbekämpning är ännu olöst. Det finns inte längre en lika klar och tydlig gräns mellan militära och andra typer av antagonistiska hot. Tidigare ansågs det självklart att terrorister och andra icke-statliga aktörer använde angreppsmetoder som bäst kunde bemötas med polisiära resurser. På motsvarande sätt skulle angrepp från främmande stater bemötas med konventionella militära motmedel. Till dagens hotbild hör angrepp från icke-statliga aktörer som använder vapen eller metoder som endast Försvarsmakten har förmåga att bemöta. Detta har gjort att uppgiftsfördelningen mellan polis och militär ifrågasatts.

Det är framförallt terroristattacker på World Trade Center och Pentagon år 2001, som har lett till diskussioner om hur man hanterar gråzonen mellan olika hot. Vilka är Försvarsmaktens uppgifter i samband med omfattande terroristangrepp? Efter 11:e september-händelserna tillsattes en utredning för att se över myndigheternas förmåga att hantera omfattande terroristattentat i Sverige. I sitt betänkande som lämnades i mars 2003, föreslår utredningen relativt stora förändringar för att möjliggöra ett större utnyttjande av militära medel i terroristbekämpning.<sup>25</sup> Bland mycket annat föreslås att Regeringen ska kunna sätta in Försvarsmakten i strid vid alla typer av ”väpnade angrepp”, även angrepp från icke-statliga aktörer.<sup>26</sup> För att bemöta angrepp och våldshandlingar från fartyg och luftfartyg som inte är tillräckligt allvarliga för att kunna betecknas som väpnade angrepp, ska polis och kustbevakning vid behov kunna begära stöd av Försvarsmakten. Vidare förslår utredningen att Rikspolisstyrelsen och Försvarsmakten ska ha ett organiserat samarbete kring NBC-terrorism och att man

---

23 SOU 2001:98.

24 Förordning (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet, se även Prop. 2001/02:158, sid. 61-64.

25 SOU 2003:32.

26 Begreppet väpnat angrepp har tidigare uteslutande varit kopplat till angrepp mellan stater. Efter terroristattacker den 11:e september har begreppet, genom FN-resolutioner och internationella organisationers ställningstaganden, utvidgats till att omfatta även mycket omfattande angrepp från icke-statliga aktörer. Enligt den nya folkrättsliga tolkningen ger denna typ av angrepp rätt till självförsvar enligt FN-stadgans artikel 51 och kan därmed betecknas som väpnade angrepp. Regeringen har i grundlagen (10 kap. 9§ RF) givits rätt att sätta in Försvarsmakten i strid för att möta ett väpnat angrepp mot riket. När grundlagen skrevs var denna bestämmelse i förarbeten kopplad till FN-stadgans artikel 51 och 11:e september-utredningen menar därför att begreppet väpnat angrepp i grundlagen nu kan tolkas så att det inkluderar även mycket omfattande icke-statliga angrepp. SOU 2003: 32, sid 211-15.

undersöker möjligheten att förstärka polisens nationella insatsstyrka med militär personal.<sup>27</sup>

Det är i skrivande stund oklart vilket gensvar 11:e september-utredningen kommer att få för sina förslag. Flera av de myndigheter som lämnat remissvar har pekat på olika svagheter i utredningen. Hur regeringen än väljer att hantera 11:e september-utredningen, kommer frågan om Försvarsmaktens och de nya hoten att fortsätta diskuteras. Klart är att även om bara delar av utredningens förslag genomförs, kommer detta få stora konsekvenser för civil-militär samverkan. Uppgiftsfördelningen och formerna för samverkan mellan polis och Försvarsmakten under insatser mot terrorister måste då klarläggas.

### **2.3 Totalförsvarets krav på civil-militär samverkan**

Den civil-militära samverkan ställs inför nya krav även genom totalförsvarets traditionella uppgift att försvara landet vid väpnat angrepp. I det tidigare invasionsförsvaret var totalförsvarssamverkan mer inriktad på hur det civila försvaret skulle stödja det militära försvaret vad gällde mobilisering och styrkeuppbyggnad. Det mycket omfattande väpnade angrepp som planeringen kretsade kring, gjorde det nödvändigt med en kraftsamling av totalförsvarets resurser.

Det fanns en etablerad struktur för civil-militär samverkan och samordning genom ledningsorganen Militärbefälhavare (MB) respektive Civilbefälhavare (CB) på högre regional nivå. MB-funktionen avskaffades år 2000, kort därefter lades även CB-funktionen ned. De uppgifter som tidigare löstes av CB har antingen utgått eller överförts till länsstyrelse- eller central myndighetsnivå. Detta medför att civilt och militärt försvar måste finna nya former för att samordna sina verksamheter.

Målet för totalförsvarssamverkan är inte längre lika tydligt. I den mån det föreligger ett hot om väpnat angrepp mot Sverige, är det högst osäkert hur ett sådant angrepp skulle kunna vara utformat och därmed även osäkert vilka resurser som krävs för att försvara landet. I led med anpassningsprincipen ska, om säkerhetsläget förändras, totalförsvarets förmåga kunna förstärkas eller reduceras, samt anpassas efter den typ av hot som framträder. Då karaktären hos det angreppshot som Sverige eventuellt i framtiden kan komma att utsättas för är osäker, går det inte att fullt ut förutse vilka uppgifter som det civila respektive det militära försvaret kommer att ha, samt i vilken mån och kring vilka frågor det kommer att krävas civil-militär samverkan.

---

27 SOU 2003:32, kapitel 6.



## 2.4 Civil-militär samverkan i de internationella insatserna

Till sist har även det internationella engagemanget lett till att civil-militär samverkan uppmärksammas. I de multifunktionella fredsfrämjande insatser där svenska förband deltagit under 1990- och 2000-talen har samordningen mellan civilt och militärt varit en stor fråga.<sup>28</sup> För samverkan på fältnivå har det inom Nato och EU tagits fram riktlinjer i form av CIMIC-doktrinen. Sverige har medverkat med särskilda CIMIC-förband vid SFOR i Bosnien och ISAF i Afghanistan. Insikten om betydelsen av civil-militär samverkan i samband med fredsfrämjande verksamhet har bl.a. lett till etablerandet av Folke Bernadotteakademin i Kramfors för utbildning av insatspersonal.

Samverkan mellan civila och militära aktörer vid multinationella insatser i krisområden sker under andra förutsättningar än samverkan mellan civila och militära myndigheter i Sverige. Den civil-militära samverkan som äger rum i samband med dessa insatser präglas av särskilda problemområden och behov. På ett övergripande plan kan det dock framhållas vissa generella erfarenheter, t.ex. vad gäller svårigheten att tydligt dra en gräns för vad som är militära uppgifter, den stora mängden civila aktörer samt de förhållanden som kan prägla relationen mellan civila och militär personal.

---

28 Se Asplund et. al. (2003).



### **3 CIVILT FÖRSVAR OCH FREDSTIDA KRISHANTERING PÅ CENTRAL NIVÅ**

I detta kapitel beskrivs de civila myndigheternas arbete med frågor som rör det civila försvaret och fredstida krishantering. Fokus ligger på den centrala nivån och de samverkansområden som bildades under 2002.

#### **3.1 Övergripande principer och struktur för samhällets krisberedskap**

Samhällets arbete med frågor som rör det civila försvaret och fredstida krishantering har omdanats i flera etapper. Det civila försvarets tidigare organisation, vilken till stor del utformats för att bemöta ett invasionskrig, bedöms ha spelat ut sin roll. Indelningen av Sverige i tre civilområden med civilbefälhavare avskaffades i slutet av år 2000. Det civila försvarets funktionsindelning och Överstyrelsen för Civil Beredskap, (ÖCB) ersattes år 2002 av ett nytt krishanteringssystem grundat på ansvars-, närhets- och likhetsprincipen samt sektorsansvar och områdesansvar, men även ett nytt planeringssystem med samverkansområden och en ny myndighet, Krisberedskapsmyndigheten (KBM). Kommuner och landsting fick ett utökat ansvar för fredstida krishantering genom en ny lag som trädde i kraft 1 januari 2003.<sup>29</sup>

Det nya systemet för krisberedskap<sup>30</sup> omfattar både civilt försvar och fredstida krishantering. Under 90-talet blev det vanligt att tala om helhetssyn i civil beredskapsplanering, att hot och risker bör behandlas på ett integrerat sätt oavsett om det rör sig om militära hot eller andra fredstida hot. På så vis åstadkommer man ett mer effektivt resursutnyttjande av samhällets samlade resurser. I det nya systemet återspeglas denna helhetssyn genom att de aktörer som formellt tilldelas olika uppgifter, (kommuner, länsstyrelser och centrala myndigheter) har ett samlat ansvar för både civilt försvar och fredstida krishantering.

Helhetssynen betyder inte att civilt försvar och fredstida krishantering sammansmält till ett enda område. Det finns skillnader mellan de olika verksamheterna exempelvis då det handlar om finansieringsprinciper. Vidare träder vid höjd beredskap fullmakts- och förfogandelagar i kraft för att ge vissa myndigheter utökade befogenheter. Det civila försvaret kan i händelse av krig prioritera och ta resurser i anspråk med stöd av denna lagstiftning. För fredstida kriser finns ingen generell lagstiftning på motsvarande sätt, för vissa områden t.ex. räddningstjänst och smittsamma djursjukdomar finns emellertid särskilda lagar som ger myndigheter rätt att ingripa i andras rätt och prioritera resurser.<sup>31</sup> Samhällets behov av samverkan med det militära försvaret ser också olika ut beroende av om det rör sig om totalförsvar eller fredstida

---

29 Lag (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting

30 KBM använder i planeringsdokument och liknande, begreppet krisberedskap som beteckning för både civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar.

31 Räddningstjänstlag (1986:1102), och Epizootilagen (1999:657).

krishantering. I det förra fallet handlar det om ett djupare behov av att koordinera försvarsinsatser medan det i det senare fallet handlar om att ta emot militärt stöd.

Civil försvarsplanering och fredstida krishantering styrs av tre övergripande principer.<sup>32</sup>

- ansvarsprincipen (den som har ansvar för en verksamhet i normala fall ska även ha det i kris och krig);
- likhetsprincipen (en verksamhets organisation och lokalisering ska så långt som möjligt överensstämma i fred, kris och krig); samt
- närhetsprincipen (kriser ska hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället).

I enlighet med dessa principer ska beredskapen byggas underifrån. Samhällets förmåga vad gäller civilt försvar och fredstida krishantering bygger på den ordinarie verksamheten, ordinarie rutiner, nätverk och kompetens etc. Basförmågan är den grundläggande robusthet och beredskap som finns inbyggd i samhället.<sup>33</sup> För det civila försvarets del ställs ur planeringsperspektiv även krav på en viss grundförmåga och förmåga till anpassning för att kunna bemöta ett väpnat angrepp.<sup>34</sup> Det civila försvarets grundförmåga ska inriktas på att kunna möta de hot som kan uppstå i nuvarande omvärldsläge, NBC-hot, informationshot eller hot mot den tekniska infrastrukturen.<sup>35</sup> En stor del av verksamheten inom det civila försvaret uppskjuts till en anpassningsperiod, bland de beredskapsåtgärder som måste genomföras i nuläget är investeringar för att göra samhällsviktig infrastruktur mer robust.<sup>36</sup>

I samband med en kris fortsätter berörda aktörer, myndigheter, företag m.m. att utföra de uppgifter de har till vardags. När många olika, sinsemellan självständiga aktörer blir inblandade i krishanteringens uppstår ett mycket stort behov av samverkan och tvärssektoriell samordning. I enlighet med närhetsprincipen ska en kris hanteras på lägsta nivå i samhället. Detta innebär att hanteringen av en händelse i första hand är en angelägenhet för den kommun där händelsen inträffar. Endast när det inte är möjligt för kommunen att hantera händelsen lyfts den till högre nivåer.<sup>37</sup>

Det nya krishanteringssystemet baseras på två typer av ansvar som tilldelas offentliga aktörer på olika nivåer: ett sektorsansvar och ett geografiskt områdesansvar. Sektorsansvaret återfinns på central nivå hos statliga myndigheter med verksamhet inom olika sektorer och omfattar också nödvändig samverkan med kommuner, landsting och näringslivet som bedriver verksamhet inom sektorn.<sup>38</sup> Områdesansvaret återfinns på tre nivåer i samhället, hos kommuner på lokal nivå, hos länsstyrelser på regional nivå och hos regeringen på nationell nivå. Ett områdesansvarigt organ

---

32 Prop. 2001/02:10, sid. 76-77.

33 Prop. 2001/02:158, sid. 19-20.

34 Prop. 2001/02:10, sid. 161-62.

35 Prop. 2001/01:158, sid. 14.

36 KBM, Planeringsunderlag för samhällets krisberedskap 2004, sid. 16.

37 Prop. 2001/02:158, sid. 10.

38 Förordning (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap.

ansvarar för inriktning, prioritering och samordning av tvärsektoriella åtgärder inför och under kris och krig, inom ett visst geografiskt område.<sup>39</sup>

## 3.2 Krisberedskap på central nivå

Alla samhällsorgan förutsätts planera för att kunna möta vardagliga risker och för att kunna skydda sig mot de konsekvenser som dessa risker kan ha för den egna verksamheten. Alla centrala myndigheter ska i enlighet med ansvarsprincipen, så långt som möjligt fortsätta utföra de uppgifter man har i normalsituationen även under kriser och höjd beredskap. Av detta följer en skyldighet att planera och vidta nödvändiga åtgärder för att kunna motstå och hantera svåra störningar. I det ordinarie myndighetsansvaret ingår att upprätthålla en grundläggande krishanteringsförmåga.<sup>40</sup>

På central nivå svarar myndigheterna under regeringen för inriktning, utveckling, och verksamhet inom olika samhällssektorer. Endast vissa av dessa myndigheter genomför operativ verksamhet i egentlig mening. Den genomförande verksamheten har till följd av den allmänna decentraliseringen förskjutits nedåt till kommuner och lokala aktörer. Centrala myndigheter arbetar i större utsträckning med att följa upp politiska mål, utvärdera och utöva tillsyn.<sup>41</sup>

De centrala myndigheter som ändå har mer operativa uppgifter har som regel regionala enheter som svarar för de operativa insatserna, medan huvudkontoren på central nivå sysslar med inriktning, förvaltning och liknande. Exempelvis är Vägverket indelat i sju regioner, Tullverket är indelat i sex regioner och Kustbevakningen i fyra.<sup>42</sup> Polisen består av 21 regionala polismyndigheter, samt Rikspolisstyrelsen (RPS) som på central nivå utövar tillsyn. I situationer där det krävs central överblick eller internationella kontakter, kan RPS direkt leda polisverksamhet. Säpo och Rikskriminalpolisen (med den nationella insatsstyrkan) är arbetsenheter inom RPS.<sup>43</sup>

En ny förordning som reglerar de statliga myndigheternas arbete med civilt försvar och fredstida krishantering trädde i kraft i juli 2002.<sup>44</sup> I syfte att stärka myndigheternas krishanteringsförmåga ska alla statliga myndigheter varje år göra en analys av sårbarheter och risker som finns inom myndighetens verksamhetsområde. Vissa myndigheter har därtill tilldelats ett särskilt ansvar för svåra påfrestningar och höjd beredskap. Dessa samverkansmyndigheter, (f.n. 31 centrala myndigheter och samtliga länsstyrelser) kopplas till sex samverkansområden. Ett samverkansområde täcker in verksamhet som är särskilt viktig vid svåra påfrestningar eller vid höjd beredskap. Syftet med indelningen i samverkansområden är att möjliggöra bättre överblick av olika åtgärder samt samordning mellan de myndigheter som har verksamhet inom området. Indelningen i samverkansområden är tänkt att vara flexibel på så vis att nya områden ska kunna tillföras om det krävs av samhällsutvecklingen, även de

39 Prop. 2001/02:158, kap. 10.

40 Prop. 2001/02:158, sid. 30.

41 Petersson (2003): 56.

42 <http://www.vagverket.se>, <http://www.tullverket.se>, <http://www.kustbevakningen.se>.

43 <http://www.police.se>, SOU 2003:32, 101-06.

44 Förordning (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap.

samverkansansvariga myndigheterna som pekats ut för olika områden ska kunna bytas ut.<sup>45</sup> Flera myndigheter deltar i mer än ett samverkansområde.

De sex samverkansområdena är:<sup>46</sup>

1. teknisk infrastruktur;<sup>47</sup>
2. transporter;<sup>48</sup>
3. spridning av allvarliga smittämnen, giftiga kemikalier och radioaktiva ämnen;<sup>49</sup>
4. ekonomisk säkerhet;<sup>50</sup>
5. områdesvis samordning, samverkan och information;<sup>51</sup> samt
6. skydd, undsättning och vård.<sup>52</sup>

Det sektorsbundna samverkansansvaret som tilldelats vissa myndigheter, ska komplettera de områdesansvariga organens, (kommuner, länsstyrelser och regering) samordning över en geografisk yta. De centrala myndigheternas krisberedskapsarbete handlar till stor del om behovet av fackmässig samordning som uppstår då det finns starka ömsesidiga beroendeförhållanden mellan olika verksamheter. Samordningen inom samverkansområdena saknar en entydig geografisk dimension, och gäller istället verksamhet inom en viss sektor över alla nivåer, lokal, regional och nationell.<sup>53</sup> Samverkansmyndigheterna kan ses som representanter för olika samhällssektorer. I samverkan med andra aktörer, såsom Försvarsmakten, företräder de därmed en viss sektor.

Samverkansmyndigheterna ska när det gäller fredstida krishantering planera och vidta förberedelser för att förebygga, motverka och begränsa sårbarheter och risker inom samverkansområdena. I detta ingår att samverka med berörda myndigheter, kommuner, landsting, länsstyrelser, näringsliv och organisationer. Om en allvarlig kris

---

45 Prop. 2001/02:158, sid. 40.

46 Förordning (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap.

47 Samverkansmyndigheter: Svenska Kraftnät, Elsäkerhetsverket, Krisberedskapsmyndigheten, Livsmedelsverket, Post- och Telestyrelsen, Statens Energimyndighet och Statens Kärnkraftsinspektion.

48 Samverkansmyndigheter: Banverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Vägverket.

49 Samverkansmyndigheter: Kustbevakningen, Livsmedelsverket, Rikspolisstyrelsen, Smittskyddsinstitutet, Socialstyrelsen, Statens Jordbruksverk, Statens Kärnkraftsinspektion, Statens Räddningsverk, Staten Strålskyddsinstitut, Statens Veterinärmedicinska Anstalt och Tullverket.

50 Samverkansmyndigheter: Arbetsmarknadsstyrelsen (endast särskilt ansvar vid höjd beredskap), Ekonomistyrningsverket, Finansinspektionen, Riskförsäkringsverket, Riksgäldskontoret, Riksskatteverket, Statens Energimyndighet, Statens Jordbruksverk, Tullverket och Verket för Näringslivsutveckling.

51 Samverkansmyndigheter: Ekonomistyrningsverket, Krisberedskapsmyndigheten, Lantmäteriverket, Länsstyrelserna, Riksskatteverket, Statistiska Centralbyrån och Styrelsen för Psykologiskt Försvar.

52 Samverkansmyndigheter: Kustbevakningen, Luftfartsverket, Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen, Sjöfartsverket, Socialstyrelsen, Statens Räddningsverk, Statens Strålskyddsinstitut och Tullverket.

53 Prop. 2001/02:10, sid. 79.

inträffar ska den samverkansansvariga myndigheten hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen.<sup>54</sup>

När det gäller höjd beredskap har samverkansmyndigheterna ett särskilt ansvar att vidta nödvändiga förberedelser och upprätthålla kompetens inriktad på förhållandena vid höjd beredskap. Myndigheterna ska planera för att kunna anpassa sin verksamhet om den säkerhetspolitiska situationen skulle förändras. För att klara av sina uppgifter under krig ska de utpekade myndigheterna genomföra omvärldsbevakning, risk- och sårbarhetsanalyser och utvecklingsinsatser. Vid behov, ska myndigheterna utbilda och öva personal för verksamheten under höjd beredskap. Om höjd beredskap införs ska de myndigheterna inrikta sin verksamhet på det som har betydelse för totalförsvaret. Samverkansmyndigheter åläggs även ett ansvar för att de tekniska system som används i verksamheten uppfyller vissa säkerhetskrav.<sup>55</sup> I samverkansmyndigheternas särskilda myndighetsansvar kan även sägas ingå att vara förberedd för att ta emot stöd från Försvarsmakten, samt att bidra till Försvarsmaktens förmåga vid höjd beredskap.<sup>56</sup>

Representanter för de myndigheter som deltar i ett samverkansområde träffas regelbundet. I huvudsak deltar krishanterings- och beredskapshandläggare från de olika myndigheterna i samverkansområdenas sammanträden. Samverkansområdena har inga operativa uppgifter i sig, utan fungerar som ett slags diskussions- och planeringsforum. Beslut gällande myndigheternas faktiska agerande fattas inte i samverkansområdena, utan av respektive myndighetschef.

Då mycket av verksamheten inom det civila försvaret är nedprioriterad och hänskjuten till en anpassningsperiod, är det de fredstida krishanteringsfrågorna som behandlas främst inom samverkansområdena. De finansiella medel som samverkansansvariga myndigheter kan begära ur statsbudgetens anslag till civilt försvar är dock i princip ämnade för åtgärder som även stärker förmågan vid höjd beredskap.<sup>57</sup>

KBM har en central roll i det nya planeringssystemet. Myndigheten har till uppgift att vara sammanhållande och verka för övergripande samordning mellan samverkansområdena. I samarbete med de berörda myndigheterna utarbetar KBM planeringsunderlag och inriktningar för beredskapen inför kris och krig. KBM tar inte över andra myndigheters ansvar och uppgifter, utan spelar främst en stödjande och utvecklande roll. Myndigheten ska verka för att stödja krishanteringsförmågan hos såväl de områdesansvariga organen som de samverkansansvariga myndigheterna.

KBM har ingen egentlig möjlighet att styra över de andra myndigheternas planering. Men ett viktigt påtryckningsmedel som KBM förfogar över är att myndigheten lämnar

---

54 Förordning (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap.

55 Förordning (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap.

56 KBM, Översyn av mål för samverkansområden, 2002-11-15.

57 De 1,9 miljarderna i anslaget till det civila försvaret används för investeringar för höjd beredskap, investeringar inför svåra påfrestningar som samtidigt väsentligt stärker förmågan vid höjd beredskap, övnings- och utbildningsverksamhet för att stärka den områdesvisa samordningen vid svåra påfrestningar samt viss internationell fredsfrämjande och humanitär verksamhet. Prop. 2001/02:158, sid. 28-31.

förslag till regeringen hur medel ur anslaget till det civila försvaret ska fördelas mellan berörda myndigheter. Dessutom har myndigheten mandat att omfördela medel mellan myndigheter under verksamhetsåret.<sup>58</sup> KBM ska även arbeta med uppföljning och utvärdering av myndigheternas beredskap.<sup>59</sup>

Som sammanhållande för planeringen av det civila försvaret spelar KBM en viktig roll gentemot det militära försvaret. KBM ska samverka med Försvarsmakten för att samordna planeringen för det civila försvaret med motsvarande planering för det militära försvaret. KBM ska också stödja Försvarsmakten med beslutsunderlag och information om beredskapsläget inom det civila försvaret.<sup>60</sup>

---

58 Förvarsdepartementet, KBM:s regleringsbrev för budgetår 2003.

59 Prop. 2001702:158, sid.43-47.

60 KBM, Handlingsplan för Krisberedskapsmyndighetens stöd till geografiskt områdesansvariga, 2003-01-29.



## 4 FÖRSVARSMAKTENS UPPGIFTER OCH LEDNING

Försvarsmaktens organisation har genomgått stora förändringar under de senaste åren för att svara upp mot nya uppgifter och krav. Samtidigt som Sveriges säkerhetspolitiska situation är stabil, har beroendet av den alltmer föränderliga omvärlden ökat. Den hotbild som det militära försvaret har att bemöta är mer fragmenterad och oförutsägbar, vilket ställer höga krav på flexibilitet och förmåga till olika slags insatser. Volymerna i Försvarsmakten har kraftigt minskats, vad gäller förband, regementen, personal och materiel m.m. Detta sammantaget har gjort det nödvändigt att reformera Försvarsmaktens organisation på alla nivåer. Bland annat har antalet ledningsnivåer minskats från fyra till tre och antalet högre staber från tjugosju till sex. Antalet befattningar i ledningsorganisationen (Högkvarteret och MD) kommer att halveras till år 2005, jämfört med antalet befattningar före år 2000.<sup>61</sup> En fortsatt dynamisk omvärld ställer enligt Försvarsmaktens ledning fortsatta krav på organisationsförändringar.<sup>62</sup>

Högkvarteret (HKV) har omorganiserats flera gånger sedan dess bildande 1994.<sup>63</sup> Förutsättningarna för, liksom Försvarsmaktens förmåga till samverkan med civila myndigheter på central nivå, påverkas av hur Försvarsmakten är organiserad. I detta kapitel redogörs för det militära försvarets uppgifter och centrala ledning i relation till civil-militär samverkan.

### 4.1 Försvarsmaktens uppgifter och civil-militär samverkan

Försvarsmakten har fyra uppgifter.<sup>64</sup>

- ✘ Försvarsmakten skall kunna försvara Sverige mot väpnat angrepp var det än kommer ifrån. Hela Sverige skall kunna försvaras.
- ✘ Försvarsmakten skall hävda Sveriges territoriella integritet.
- ✘ Försvarsmakten skall bidra till fred och säkerhet i omvärlden genom att kunna genomföra och lämna stöd till fredsfrämjande operationer och säkerhetsfrämjande samarbete samt kunna lämna stöd till humanitär verksamhet.
- ✘ Försvarsmakten skall bidra till att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred genom att kunna samverka med andra myndigheter och kunna ställa resurser till förfogande.

---

61 Prop. 2001/2002:10, sid. 89, 95.

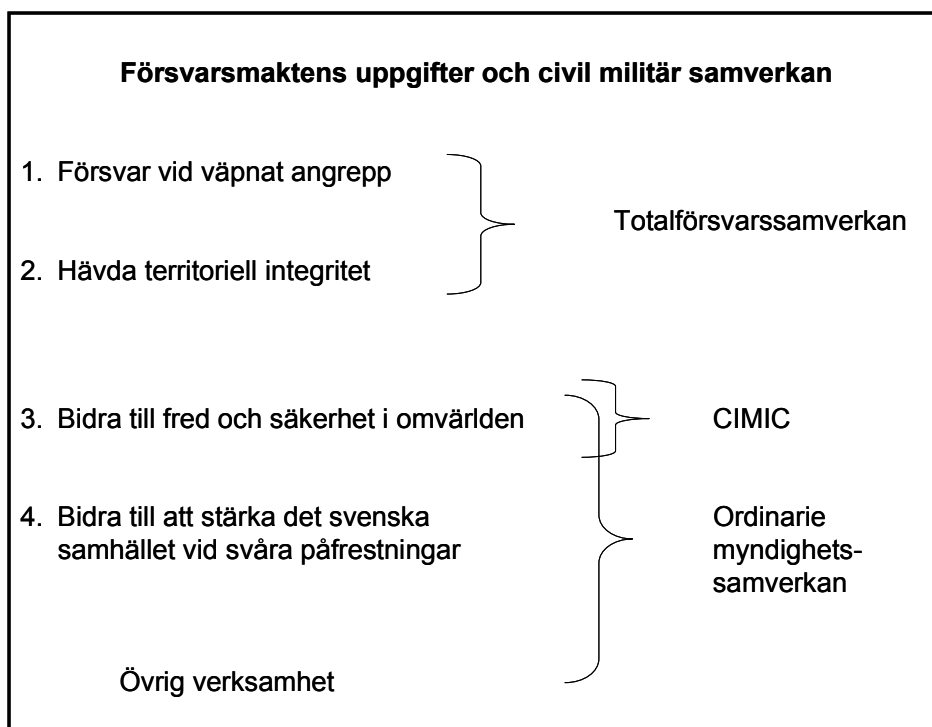
62 FM, HKV-direktiv 02 300: 73631, 2002-12-6, Bilaga 2, sid. 4.

63 FM, LU 02, Utredningen om Försvarsmaktens centrala ledning, 2002-06-27, kapitel 2.

64 Förordning (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten, 2§.

Eventuellt kommer skrivningarna kring de fyra uppgifterna att ändras för att betona vikten av Försvarsmaktens renodlade militära uppgifter. Det har varit vanligt med missuppfattningar kring tolkningen av de olika uppgifterna. Försvarsberedningen föreslår i sin senaste rapport att det bör förtydligas att det militära försvarets huvuduppgift är att kunna genomföra väpnad strid, och att denna uppgift ska kunna lösas i olika tidsperspektiv såväl nationellt som internationellt.<sup>65</sup>

Inom ramen för var och en av Försvarsmaktens uppgifter uppstår behov av att samverka med civila aktörer. Försvarsmakten använder begreppen totalförvarssamverkan, CIMIC och ordinarie myndighetssamverkan för att beskriva civil-militär samverkan i olika sammanhang.<sup>66</sup> (se bild 1)



*Bild 1. Försvarsmaktens uppgifter och behov av civil-militär samverkan*

Totalförvarssamverkan kan sägas täcka in de samverkansbehov som uppstår i samband med de två första uppgifterna, försvar mot väpnat angrepp och hävdande av territoriell integritet. Den samverkan som sker mellan militärt och civilt försvar (civila myndigheter, organisationer och företag) för att samordna förberedelser för krig benämns totalförvarssamverkan. Samordningen sker dels på olika geografiska nivåer i landet, dels inom olika övergripande samhällssektorer och kan bland annat innehålla planering, övningar, utbildning och materielanskaffning. Om det skulle bli krig, inriktas totalförvarssamverkan mot att samordna de civila och de militära försvarsanstängningarna. Försvarsmaktens uppgift att hävda den territoriella integriteten kan

<sup>65</sup> Försvarsberedningens rapport, Ds 2003:34, sid. 44.

<sup>66</sup> FM, FMO, 03 300:63906, Innebörd och åtskillnad av begreppen civil-militär samverkan, ordinarie myndighetssamverkan, totalförvarssamverkan och CIMIC, 2001-04-23, och FM, Militärstrategisk doktrin (2002): 105.

sågas utgöra ett led av uppgiften försvara Sverige vid väpnat angrepp. Incidentberedskapen vid marinen och flygvapnet samverkar dagligen med vissa civila aktörer som flygledning och kustbevakning för att kunna ingripa vid främmande staters kränkningar av det svenska territoriet.

CIMIC-begreppet täcker i stora delar in de samverkansbehov som uppstår då Försvarsmakten medverkar i multinationella fredsfrämjande eller humanitära insatser i led med uppgiften att bidra till fred och säkerhet i omvärlden. CIMIC-doktrinen styr den samverkan med civila aktörer som krävs vid genomförandet av en militär krishanteringsoperation. Försvarsmakten tillämpar EU och Natos definition på CIMIC, denna lyder: *"The co-ordination and co-operation, in support of the mission, between the NATO or EU Commander and civil actors, including national populations and local authorities, as well as international, national and non-governmental organisations and agencies."*<sup>67</sup>

Den samverkan med civila aktörer som Försvarsmakten genomför som varken kan hänföras till totalförsvarsamverkan eller CIMIC, benämns ordinarie myndighetssamverkan. I stora delar korresponderar denna typ av samverkan med de samverkansbehov som uppstår inom ramen för Försvarsmaktens fjärde uppgift, att bidra till att stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred. Denna uppgift är i sig en uppgift att samverka. Under en svår påfrestning i fred ska Försvarsmakten kunna samverka med ansvariga civila myndigheter genom att vid behov kunna ställa resurser till de civila myndigheternas förfogande. Även inom ramen för den tredje uppgiften att bidra till fred och säkerhet i omvärlden uppstår behov av ordinarie myndighetssamverkan. Försvarsmakten och civila myndigheter samverkar i viss utsträckning kring frågor som rör t.ex. utbildning och utrustning av den personal som skickas ut på internationella uppdrag.

Den ordinarie myndighetssamverkan omfattar även civil-militär samverkan som faller utanför Försvarsmaktens huvuduppgifter så som dessa är formulerade i dagsläget. Försvarsmakten stödjer på begäran civila myndigheter i enlighet med räddningstjänstlagen, stödförordningen och IKFN-förordningen (se kapitel 5).<sup>68</sup>

CIMIC genomförs på alla ledningsnivåer inom en pågående militär krishanteringsoperation. Totalförsvarsamverkan och ordinarie myndighetssamverkan genomförs nationellt på central, regional eller lokal nivå.<sup>69</sup> I huvudsak är det HKV som samverkar med civila aktörer på central nivå, medan de fyra Militärdistrikten (MD) samverkar med civila aktörer på regional och lokal nivå.

Försvarsmaktens förmåga dimensioneras av uppgifterna försvar vid väpnat angrepp, hävda territoriell integritet och bidra till fred och säkerhet i omvärlden. Grunden för det militära försvaret är förmågan till väpnad strid. Det ställs inga särskilda krav på Försvarsmaktens operativa förmåga beträffande uppgiften att bidra till att stärka

---

67 FM, Militärstrategisk doktrin (2002): 105.

68 Räddningstjänstlag (1986:1102), Förordning (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet och Förordning (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordning)

69 FM Militärstrategisk doktrin (2002): 105.

samhället. Det är med den förmåga som upprätthålls för de övriga tre uppgifterna som Försvarsmakten vid behov kan stödja samhället i kris.

## 4.2 Högkvarteret (HKV)

Högkvarteret (HKV) utgör Försvarsmaktens högsta ledningsnivå. Det är HKV som representerar Försvarsmakten i samverkan med civila myndigheter på central nivå. För närvarande genomgår HKV en större organisationsförändring, HKV 03. Beskrivningen av HKV:s organisation kommer i detta avsnitt att i huvudsak behandla den nya organisationen, som enligt planen ska ha genomförts till den 1 september 2003 (se bild 2). Som redan påpekats är emellertid utvecklingen av Försvarsmaktens ledningsorganisation en pågående process och fler förändringar är att vänta.

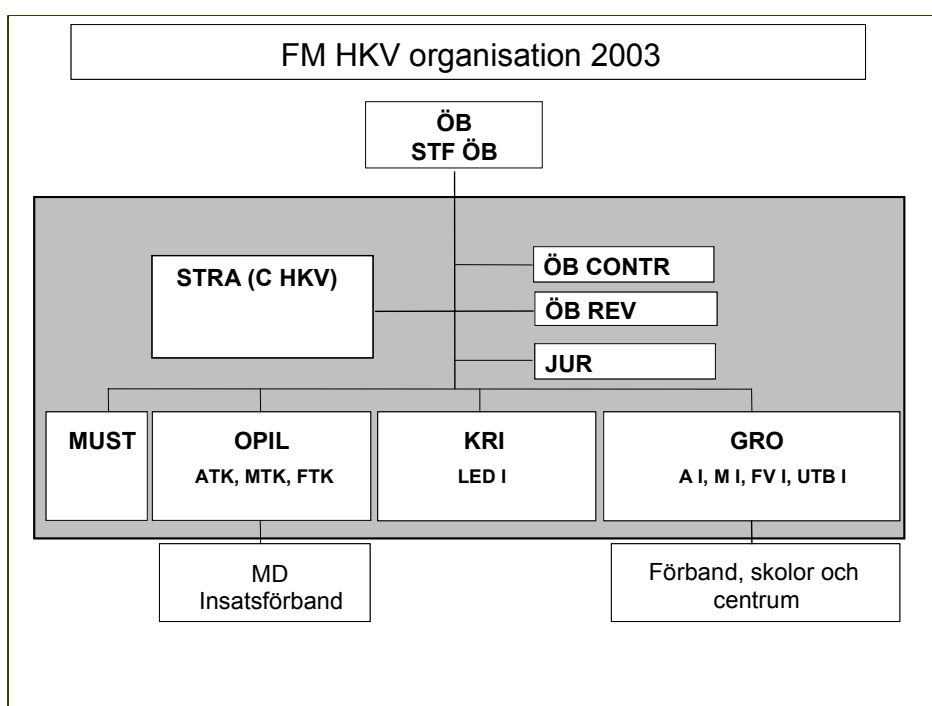


Bild 2. Försvarsmakten HKV ny organisation 2003 (källa: Försvarsmakten)

Den struktur för central ledning som skapades vid införandet av en ny militär ledningsorganisation år 2000<sup>70</sup> ansågs brista vad gällde entydig ledning av förband, skolor och centra.<sup>71</sup> I syfte att skapa en ledningsstruktur med tydligare roller och ansvarsförhållanden mellan olika enheter inom HKV och mellan HKV och Operativa insatsledningen (OPIL), fattades år 2002 beslut om att omorganisera Försvarsmaktens centrala ledning. Bland större organisatoriska förändringar vid HKV 03 är att OPIL blir en enhet inom HKV, att de taktiska kommandona renodlas till att behandla frågor som rör taktisk verksamhet, medan armé-, marin- och flygvapeninspektörerna och

70 Den ledningsorganisation som infördes år 2000 omfattade på central nivå dels ett HKV med strategi- (STRA), krigsförbands- (KRI) och grundorganisationsledningar (GRO), och dels en operativ insatsledning (OPIL) med taktiska kommandon för armé, marin och flyg.

71 FM, LU 02, Utredningen om Försvarsmaktens centrala ledning, 2002-06-27, Bilaga 1.

uppgifter som rör produktion och utveckling flyttar till Grundorganisationsledningen (GRO), och att Strategiledningen (STRA) får en tydligare roll i fråga om Försvarsmaktens verksamhetsledning samt utveckling och inriktning. Chefen för STRA är numera chef även för övriga HKV och leder och samordnar verksamheten vid OPIL, GRO och Krigsförbandsledningen (KRI).

Försvarsmaktens ledning brukar delas in i insatsledning och verksamhetsledning. Insatsledning avser ledning av de insatser Försvarsmakten gör för att lösa någon av sina fyra uppgifter. En insats kan ledas på olika nivåer; militärstrategisk, operativ eller taktisk. Verksamhetsledningen är den förvaltningsmässiga ledningen som krävs för att myndigheten i fred ska kunna utveckla, vidmakthålla och avveckla förband, personal, material, anläggningar och lokaler.<sup>72</sup> HKV på bedriver såväl insatsledning som verksamhetsledning. OPIL utövar operativ och taktisk ledning medan STRA står för militärstrategisk ledning.<sup>73</sup> Verksamhetsledning utövas av STRA, KRI och GRO.

STRA omsätter statsmakternas uppgifter till inriktningar och uppdrag avseende långsiktig utveckling, militära insatser och myndighetsledning i övrigt. OPIL, KRI och GRO stödjer STRA genom att omsätta givna inriktningar, direktiv och uppdrag till order, verksamhetsuppdrag och beställningar.

I HKV:s verksamhet är det i huvudsak STRA och OPIL som, för Försvarsmaktens räkning, i olika frågor har anledning att samverka med civila myndigheter på central nivå. På STRA arbetar man på strategisk nivå med frågor som rör militärstrategisk insatsledning och verksamhetsledning. STRA företräder Försvarsmakten mot civila myndigheter när det gäller frågor som rör policy och strategisk planering.

OPIL arbetar med två huvudprocesser; att inrikta insatsverksamhet och att leda insatsverksamhet nationellt och internationellt. I detta ingår att utveckla den operativa beredskapen för insatser och att långsiktigt utveckla insatsorganisationens förmåga i både totalförsvaret och fredstida krishantering. OPIL planerar övningar, leder genomförandet av insatser samt utvärderar genomförandet.<sup>74</sup>

Inom ramen för OPIL:s två huvudprocesser inrikta och leda insatsverksamhet kan behov av samverkan med civila myndigheter uppstå. Det är stabsfunktionen J9 (samverkan) som ansvarar för att definiera samverkansbehov och vid behov samverka med civila myndigheter kring övergripande frågor. När det gäller frågor kopplade till en särskild funktion, har berörd stabsfunktion direktkontakt med civil myndighet, t.ex. har J4 (logistik) direktkontakt med transportmyndigheter. Sedan en tid tillbaka är J9 integrerat med stabsfunktionen J5 (operativ planering) för att betona att samverkansfrågorna är en del av den operativa planeringen. Ca 2-3 personer arbetar med civil-militära samverkansfrågor vid OPIL:s operativa stab.<sup>75</sup>

---

72 FM Grundsyn Ledning, (2001):17-19, Prop. 2001/02:10, sid. 92-94.

73 FM, LU 02, Utredningen om Försvarsmaktens centrala ledning, 2002-06-27, stycke 2.2

74 FM HKV-direktiv 02 300: 73631, Bilaga 2, sid. 33-34.

75 Enligt intervjuuppgifter.



## 5 FÖRFATTNINGSMÄSSIGA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR CIVIL-MILITÄR SAMVERKAN

När militära och civila myndigheter samverkar med varandra agerar man inom det regelverk av lagar och förordningar som styr myndigheternas verksamhet. Denna lagstiftning består dels av mer övergripande generella författningar, och dels av författningar som reglerar mer specifik verksamhet såsom räddningstjänst och Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet.

### 5.1 Övergripande bestämmelser

Enligt förvaltningslagen ska varje myndighet lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten.<sup>76</sup> Denna bestämmelse ska tolkas så att det är den myndighet som får en begäran om hjälp som avgör om det finns resurser och förmåga att lämna bistånd till den myndighet som begär hjälpen.<sup>77</sup> Verksförordningen föreskriver att en myndighetschef ska verka för att myndigheten samarbetar med andra myndigheter så att man tar till vara på de fördelar som kan vinnas för staten som helhet av samarbete. Myndighetschefen ska även se till att de krav som totalförsvaret ställer på myndighetens verksamhet beaktas.<sup>78</sup> Totalförsvarets krav kan bland mycket annat innebära samverkan med andra myndigheter.

I princip ska en statlig myndighet som lämnar hjälp till annan statlig myndighet inte ta betalt för detta stöd. Enligt avgiftsförordningen kan dock myndigheterna ta ut avgifter för försäljning av vissa varor och tjänster, t.ex. publikationer, kurser och rådgivning.<sup>79</sup> Särskilda regler finns kring Försvarsmaktens stöd till andra myndigheter, se nästa avsnitt.

### 5.2 Fredstida krishantering

Under en krissituation, av större eller mindre omfattning kan de civila myndigheter med ansvar för att hantera det inträffade begära Försvarsmaktens stöd. Försvarsmakten har till uppgift att ”bidra till att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred genom att kunna samverka med andra myndigheter och kunna ställa resurser till förfogande.”<sup>80</sup> Uppgiften att bidra till att stärka samhället ”skall inte utgöra en utgångspunkt för Försvarsmaktens utformning och omfattning men skall beaktas i den operativa och territoriella planeringen, vid planering av övningsverksamhet samt när det gäller tillgänglighet till vissa materiellag och förnödenheter.”<sup>81</sup>

---

76 Förvaltningslag (1986:223), 6§.

77 SOU 2001:98, sid. 29-30.

78 Verksförordning (1995:1322), 6§.

79 Avgiftsförordning (1992:191), 4§.

80 Förordning (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten, 2§.

81 Prop. 2001/02:10, sid. 132.

Även i krissituationer som är mindre allvarliga än svåra påfrestningar lämnar Försvarmakten stöd till civila myndigheter. Oftast sker detta i räddningstjänst-situationer i enlighet med räddningstjänstlagen. I andra fall är det en särskild stödförordning som reglerar Försvarmaktens stöd. Därutöver har regeringen alltid möjlighet att genom särskilt beslut ge Försvarmakten i uppdrag att ställa resurser till samhällets förfogande, inom ramen för gällande lagar.<sup>82</sup>

### **Räddningstjänstlagen<sup>83</sup>**

Räddningstjänstlagen är applicerbar på de situationer då insatser krävs av staten eller en kommun för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljö vid olyckshändelser eller då det råder överhängande fara för olyckshändelse. Kommuner och de statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänst<sup>84</sup> ska samarbeta med varandra och med andra som berörs av räddningstjänsten. I räddningstjänstsituationer har räddningsledare möjlighet att begära att en statlig eller kommunal myndighet ska delta med personal och egendom i räddningsinsatsen. En myndighet är i dessa situationer skyldig att lämna stöd om man har lämpliga resurser och det inte allvarligt hindrar myndighetens vanliga verksamhet.<sup>85</sup>

Försvarmakten och dess resurser kan därmed liksom andra statliga myndigheter åberopas vid räddningstjänst. Emellertid kan den värnpliktiga personalen inte tas i anspråk på detta vis eftersom bestämmelserna om myndigheters medverkan i räddningstjänst endast gäller den personal som är anställd på myndigheten. De värnpliktiga kan istället komma att medverka vid räddningsinsatser genom den tjänsteplikt som föreskrivs i räddningstjänstlagen. Enligt denna tjänsteplikt har alla personer mellan 18 och 65 år en skyldighet att medverka i räddningstjänst på begäran av räddningsledare och under förutsättning att personens kunskaper, hälsa och kropps krafter tillåter det.<sup>86</sup>

### **Förordningen om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet**

Försvarmaktens stöd till civila myndigheter i de situationer då räddningstjänst inte råder, styrs av en särskild förordning.<sup>87</sup> Enligt denna får Försvarmakten på begäran lämna stöd med alla sina resurser till polisen, Kustbevakningen, Tullverket, andra statliga myndigheter samt kommuner och landsting. Försvarmakten får även lämna stöd till andra aktörer, såsom företag och organisationer, om det handlar om en verksamhet som är av intresse för samhället eller om stödet kan inordnas som ett led i den utbildning som bedrivs inom Försvarmakten.

---

82 SOU 2001:98, sid. 149.

83 Räddningstjänstlagen kommer att ersättas av ny lag om skydd mot olyckor. Den nya lagen medför inga förändringar i de stycken som det handlar om här.

84 Luftfartsverket – flygräddningstjänst, Sjöfartsverket – sjöräddningstjänst, Kustbevakningen – miljöräddningstjänst till sjöss, polisen – efterforskning av försvunna personer och fjällräddningstjänst, Länsstyrelsen – räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen.

85 Räddningstjänstlag (1986:1102), 34§.

86 Räddningstjänstlag (1986:1102), 44§.

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



Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet är omgärdat av vissa förbehåll. Till att börja med får stöd endast lämnas om Försvarsmakten har resurser som är lämpliga för uppgiften och det inte allvarligt hindrar dess ordinarie verksamhet. Förordningen om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet föreskriver vidare att endast sådan personal som har lämplig utbildning för uppgiften får medverka, och att Försvarsmakten ska se till att den medverkande personalen har nödvändig kunskap om de särskilda förhållanden som kan gälla för uppgiften. Personalen får inte heller användas för uppgifter som medför en ”*inte obetydlig risk för att personalen kan komma att skadas.*”<sup>88</sup> De värnpliktiga är endast skyldiga att delta i verksamhet som kan inordnas som del av utbildningen inför uppgiften att försvara Sverige vid väpnat angrepp. Ofta sägs dock att de insatser som görs för att stödja civila myndigheter utgör bra övningstillfällen för de värnpliktiga.<sup>89</sup>

Slutligen finns en begränsning som i första hand gäller Försvarsmaktens stöd till polisen: Försvarsmaktens personal får inte användas i situationer där det finns risk för att den kan komma att bruka tvång eller våld mot enskilda. Vid de insatser då polis kan komma att bruka våld mot enskilda är det därför problematiskt att be Försvarsmakten om hjälp. Begränsningen gäller emellertid endast den direkta våldsutövningen, det finns inget som hindrar Försvarsmakten att på andra sätt medverka vid insatser där polisen brukar våld. Exempelvis kan Försvarsmakten stödja polisen genom transporter, utlåning av viss materiel och personal för att hantera denna materiel.<sup>90</sup>

Det är Försvarsmakten som utifrån gällande begränsningar, avgör om stöd ska lämnas eller inte. I de situationer som inte går att hänföra till räddningstjänst är Försvarsmakten endast skyldig att lämna stöd då det rör sig om helikoptertransporter av skadade eller sjuka personer vid livshotande situationer.

Den civila verksamhet som Försvarsmakten lämnar stöd till, står alltid under civil ledning. Den myndighet som begär Försvarsmaktens stöd leder verksamheten. Däremot ska enligt förordningen den enhet ur Försvarsmakten som lämnar stöd till den civila insatsen stå under befäl av en militär chef.<sup>91</sup> Av konkurrensskäl och för att inte snedvrیدا marknadsmekanismerna ska Försvarsmakten ta ut avgifter för sitt stöd till civil verksamhet. När stöd lämnas till statliga myndigheter ska Försvarsmakten endast ta ut avgift för sina merkostnader, och när stöd lämnas till andra civila aktörer ska Försvarsmakten ta ut avgifter för att uppnå full kostnadstäckning.<sup>92</sup>

## Övriga författningar

Vid sidan av räddningstjänstlagen och stödförordningen, finns ytterligare ett antal författningar som kan sägas ha viss relevans för civil-militär samverkan vid fredstida kriser.

---

88 Förordning (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet, 10§.

89 SOU 2001:98, sid. 157-58.

90 SOU 2001:98, sid. 132-33.

91 Förordning (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet, 11§.

92 Förordning (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet, 16§.

- ✘ Förordningen om Försvarmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet (IKFN-förordningen)<sup>93</sup> innehåller vissa bestämmelser kring Försvarmaktens stöd till de civila myndigheter som ansvarar för kontroll av sjöfart och fiske. De civila myndigheter som i olika situationer har rätt att ingripa mot ”icke-statsägda” fartyg kan begära biträde av Försvarmakten. Bland annat kan polisen då man misstänker att ett fartyg har brutit mot sjötrafikordningen eller lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar, begära Försvarmaktens hjälp med ”prejning, visitering och andra åtgärder som polismyndighet får vidta”.<sup>94</sup>
- ✘ Enligt luftfartsförordningen kan Luftfartsverket eller ett flygtrafikledningsorgan av olika anledningar beordra civila luftfartyg (flygplan, helikoptrar, luftballonger och dyl.) att landa. Om ett luftfartyg trotsar en tillsägelse att landa kan Luftfartsverket eller flygtrafikledningsorganet begära hjälp av Försvarmakten för att förmå flygplanet att landa. Det är Försvarmakten som avgör om hjälpen kan ges ”med hänsyn till tillgången på lämpliga luftfartyg, trafiksäkerheten och andra sådana omständigheter”.<sup>95</sup>
- ✘ I syfte att förhindra sabotage, spioneri, och terrorism kan allmänhetens tillträde till en samhällsviktig anläggning kan begränsas genom att anläggningen förklaras vara skyddsobjekt. Enligt skyddslagen kan militär anlitas för bevakning av skyddsobjekt. Den som bevakar ett skyddsobjekt och inte är polisman benämns skyddsvakt.<sup>96</sup> Militär personal som ska arbeta som skyddsvakter ska vara godkända av Försvarmakten.<sup>97</sup> En skyddsvakt har vissa befogenheter för att kunna fullgöra bevakningsuppgiften, bl.a. får en skyddsvakt i vissa situationer kroppsvisitera, tillfälligt omhänderta, och gripa personer som befinner sig vid skyddsobjektet.<sup>98</sup> Försvarmakten har ingen skyldighet att tillhandahålla skyddsvakter, och vanligtvis bevakas civila myndigheters skyddsobjekt av civila skyddsvakter.

Försvarmaktens roll i fredstida krishantering diskuteras ständigt och är nu åter mycket aktuell i samband med den utredning som presenterades i mars 2003. Vissa lagförändringar kan bli följden av 11:e september-utredningen.<sup>99</sup> (Se avsnitt 2.2 samt 8.5)

---

93 Förordning (1982:756) om Försvarmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordning).

94 Förordning (1982:756) om Försvarmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordning), 28§.

95 Luftfartsförordning (1986:171) 99§.

96 Lag (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m., 9§.

97 Förordning (1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m., 5§.

98 Lag (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m., 11-18§.

99 SOU 2003:32.

## 5.3 Totalförsvaret

Bestämmelser som rör civil-militär samverkan inom ramen för totalförsvaret, finns i många olika författningar. En uppdelning kan göras mellan de bestämmelser som rör totalförsvartsamverkan i fred (innan höjd beredskap har införts) och de bestämmelser som gäller totalförsvartsamverkan under höjd beredskap.

### Totalförsvartsamverkan i fred

Enligt den nya förordningen om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap, ska alla civila myndigheter planera för totalförsvaret i samverkan med de statliga myndigheter, kommuner, landsting, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda. De myndigheter som pekats ut med ett särskilt ansvar (bevakningsansvar) inför och under höjd beredskap (se kapitel 3) ska genomföra mer omfattande planering och upprätthålla kompetens inför höjd beredskap.<sup>100</sup> Försvarsmakten får enligt sin instruktion, ta del av dessa myndigheters planläggning för höjd beredskap. Försvarsmakten ska vidare samordna sin beredskaps- och operativa planläggning med motsvarande planläggning inom övriga delar av totalförsvaret. Vid behov ska Försvarsmakten sammankalla cheferna för andra myndigheter med uppgifter inom totalförsvaret för informationsutbyte.<sup>101</sup>

KBM ska enligt sin instruktion samordna planeringen för det civila försvaret med motsvarande planering för det militära försvaret.<sup>102</sup> KBM ska stödja Försvarsmakten med beslutsunderlag och information om beredskapsläget inom det civila försvaret, både i fred och under höjd beredskap.<sup>103</sup>

På regional och lokal nivå sker viktig totalförsvartsamverkan. Länsstyrelserna är högsta civila totalförsvarsmyndighet inom ett län. De ska enligt sin instruktion samverka med Försvarsmakten på regional nivå för att åstadkomma en enhetlig inriktning och ledning av totalförsvarets olika delar.<sup>104</sup> Lagen om civilt försvar föreskriver att kommuner och landsting ska vidta de beredskapsförberedelser som krävs inför höjd beredskap. Beredskapsförberedelserna ska vidtas i samverkan med berörda statliga myndigheter, kommuner och landsting.<sup>105</sup>

Att hävda Sveriges territoriella integritet och avvisa främmande staters kränkningar, är en av Försvarsmaktens uppgifter. Marinen och flygvapnet bedriver kontinuerlig sjö- och luftbevakning. IKFN-förordningen reglerar hur Försvarsmakten ska ingripa vid olika slags territoriella kränkningar i enlighet med folkrättsliga principer.<sup>106</sup> I denna verksamhet samverkar Försvarsmakten regelbundet med civila myndigheter såsom Kustbevakningen och Luftfartsverket.

---

100 Förordning (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap.

101 Förordning (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten.

102 Förordning (2002:518) med instruktion för Krisberedskapsmyndigheten, 3§.

103 Förordning (2002:518) med instruktion för Krisberedskapsmyndigheten, 11§.

104 Förordning (1997:1258) med länsstyrelseinstruktion, 51-63§.

105 Lag (1994:1720) om civilt försvar, 1§.

106 Förordning (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordning).

## Totalförsvsarssamverkan under höjd beredskap

Då höjd beredskap införs ska alla områdesansvariga och samverkansansvariga organ verka för totalförsvarets förmåga att bemöta det väpnade angreppet. En effektiv civil-militär samverkan utgör en viktig del av detta. De bevakningsansvariga myndigheterna ska enligt förordningen inrikta sin verksamhet på det som har betydelse för totalförsvaret.<sup>107</sup> Länsstyrelserna ska i samråd med Försvarmakten verka för att civilt och militärt försvar samordnas. Enligt sin instruktion ska länsstyrelserna också verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas. Under höjd beredskap får länsstyrelserna i syfte att underlätta försvarsansträngningarna, meddela föreskrifter om verksamheten hos andra regionala och lokala civila myndigheter.<sup>108</sup> Ibland föreskrivs en mer långtgående civil-militär samverkan under krig. Kustbevakningen ska under krig ställa personal och utrustning till Försvarmaktens förfogande för övervakning, transporter m.m. enligt överenskommelse.<sup>109</sup>

Under höjd beredskap är polisen, enligt lagen om polisens ställning i krig, skyldig att delta i rikets försvar.<sup>110</sup> Detta innebär att polis kan användas för olika militära uppgifter, för detta ändamål har polisen särskild försvarsbeväpning och genomgår särskild utbildning. Detta medför särskilda krav på samverkan mellan Försvarmakten och polisen under krig. Bland annat kan en militär chef begära polisens medverkan för att avvärja ett fientligt angrepp.<sup>111</sup> Polisens ställning under krig är omdiskuterad. Den tillfälliga kombattantstatus som erhålls av poliser som deltar i det militära försvaret är inte förenlig med folkrätten. Kombattantutredningen har därför föreslagit att polisen endast ska ha civila polisiära uppgifter under krig.<sup>112</sup>

Gränsövervakningen i krig är ett annat exempel på en omdiskuterad lagstiftning. Under höjd beredskap ska polis, tull, kustbevakning och militär samordna gränsövervakningen.<sup>113</sup> Personal ur de fyra myndigheterna ska avdelas för att delta i gränsövervakningen. Det är länsstyrelsen som ansvarar för och leder den samordnade gränsövervakningen. Länsstyrelsen ska samråda med Försvarmakten och andra berörda civila myndigheter när man fastställer en organisationsplan för gränsövervakningen. Inom vissa skyddsområden är det Försvarmakten som ansvarar för och leder gränsövervakningen. En utredning av gränsövervakningen föreslår att den samordnade gränsövervakningen i krig avskaffas. Istället ska gränsövervakningen vara en uppgift för tull, polis och kustbevakning inom ramen för respektive myndighets verksamhet.

Gränsövervakningen bör endast omfatta civila uppgifter och Försvarmakten ska delta i verksamheten vid behov.<sup>114</sup>

---

107 Förordning (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap, 9§.

108 Förordning (1997:1258) med länsstyrelseinstruktion, 51-63§.

109 Förordning (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarmakten

110 Lag (1943:881) om polisens ställning under krig.

111 Kungl. Maj:ts Kungörelse (1958:262) ang. tillämpning av lagen den 17 december 1943 (nr 881) om polisens ställning under krig.

112 SOU 1998:123.

113 Lag (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m.

114 SOU 2002:4.

## 6 BEHOV AV CIVIL-MILITÄR SAMVERKAN IDAG

I kapitel 3, 4 och 5 beskrevs civila myndigheter och Försvarsmakten, (uppgifter, organisation och ledningsförhållanden), samt de regelverk som styr civil-militär samverkan. I detta kapitel diskuteras kring de faktiska behoven av civil-militär samverkan. Det kan konstateras att samverkansbehoven på det övergripande planet skiljer sig åt beroende av om det handlar om totalförvarssamverkan eller om fredstida krishantering. Inledningsvis redogörs på ett generellt plan för de frågor som kräver civil-militär samordning. Därefter inriktas diskussionen på de behov av samverkan som detta resulterar i för den centrala nivån.

### 6.1 Vilka frågor handlar civil-militär samverkan om?

Begreppen samverkan och samordning definierades i inledningskapitlet. Samverkan är en metod för att åstadkomma samordning som i sin tur innebär att olika verksamheter koordineras för att uppnå gemensamma mål. I sammanhanget totalförvar och fredstida krishantering har civil-militär samverkan två innebörder:

- att en aktör ger annan aktör stöd, exempelvis med viss utrustning, transporter, personal, kompetens, information eller expertis.
- att olika verksamheter/insatser koordineras operativt genom att de inblandade aktörerna informerar varandra, planerar tillsammans, fördelar uppgifter och fattar gemensamma beslut.

I sammanhanget fredstida krishantering handlar civil-militär samverkan enbart om den första av dessa, då denna samverkan kretsar kring att Försvarsmakten stödjer civila myndigheter. Totalförvarssamverkan omfattar en bredare verksamhet då denna samverkan, förutom militärt stöd till civil verksamhet, även handlar om att det civila försvaret stödjer Försvarsmakten och att civila och militära försvarsinsatser koordineras.

Behov av att samverka kan uppstå av flera olika anledningar. Genom att samverka kan man utnyttja begränsade resurser på ett mer effektivt sätt. Det kan finnas ömsesidiga beroenden mellan olika verksamheter eller aktörer som kräver samordning av åtgärder. Om berörda aktörer misslyckas med att samordna sina åtgärder kan det leda till att åtgärder onödigt dupliceras, att de kommer att vidtas i fel ordning, krockar med varandra tidsmässigt och geografiskt eller att nödvändiga åtgärder förbises.<sup>115</sup>

#### Samverkan inom ramen för totalförsvaret

Till att börja med kan konstateras att det inte går att förutsäga vilka konkreta samverkansbehov som skulle uppstå vid ett väpnat angrepp. I tidigare försvarsplanering inför det omfattande invasionskriget, ingick exempelvis civil-militär samverkan kring mobilisering och transport av personal och utrustning från Sydsverige

---

115 Larsson, P. (2002): 20.

till Norrland. Denna typ av planering är inte längre aktuell.<sup>116</sup> Dagens hotbild medför att det inte går att fastställa exakt vilken roll det militära respektive det civila försvaret skulle kunna komma att spela vid ett väpnat angrepp och vilka uppgifter som skulle bli aktuella. Såväl det militära som det civila försvaret ska enligt anpassningsprincipen ha förmåga till anpassning för att ”kunna förstärkas, reduceras eller eljest förändras för att motsvara de krav som ställs på försvaret”<sup>117</sup>

Behoven av totalförsvsarssamverkan kan diskuteras på ett mer generellt plan. Det finns starka ömsesidiga beroendeförhållanden mellan det civila och det militära försvaret. Stora samordningsbehov kan uppstå vid ett väpnat angrepp. Det civila försvaret kan vid behov, stödja det militära försvaret och tvärtom. Försvarsmakten ska alltid ha förmåga att i samverkan med det civila försvaret, vidta skyddsåtgärder vid begränsade angrepp mot civila och militära mål.<sup>118</sup> Det civila försvaret ska kunna skapa förmåga att stödja Försvarsmakten.<sup>119</sup>

För att denna civil-militära samverkan ska fungera vid ett väpnat angrepp krävs det att civila och militära aktörer samverkar redan i fred kring planering, utformning, utbildning och övningar. I viss mån sker dylik totalförsvsarssamverkan idag, mycket får dock anstå till en anpassningsperiod. Vid nationella civil-militära övningar som LINUS övas på regional nivå dels totalförsvsarssamverkan vid ett krigsscenario och dels militärt stöd till samhället vid en svår påfrestning.<sup>120</sup> Den verksamhet som bedrivs inom ramen för civilt försvar, är i nuvarande omvärldsläge till största delen inriktad på att åtgärda sårbarheter och bygga in robusthet och uthållighet i infrastruktur och krishanteringsorganisationer. Förmågan att stödja och samverka med det militära försvaret uppmärksammas inte i samma utsträckning som förut.<sup>121</sup>

Det väpnade angrepp som Sverige skulle kunna utsättas för i nuvarande omvärldsläge, kan primärt vara inriktat på att störa viktig infrastruktur, t.ex. elförsörjning och telekommunikationer. I det läget måste det militära försvarets resurser användas för att skydda dessa installationer och stödja de civila myndigheterna i återuppbyggnaden.<sup>122</sup> Andra exempel på frågor som kan kräva civil-militär samverkan under höjd beredskap är:<sup>123</sup>

*Civilt stöd till Försvarsmakten (i form av personal, kompetens, utrustning, fordon etc.)*

Sjukvård

Transporter

Telekommunikationer

Energiförsörjning (el, drivmedel etc.)

---

116 SOU 2001:86, sid. 61.

117 Prop. 2001/02:10, sid. 12.

118 Prop. 2001/02:10 sid. 131.

119 Prop. 2001/02:10 sid. 162.

120 Enligt intervjuuppgifter kan det vara svårt att motivera civila myndigheter att delta i övningar om dessa endast innehåller totalförsvarsmoment och inte fredstida krishantering. P.g.a. besparingskrav genomförs ej övningsskede 2 (höjd beredskap) av Linus 2003.

121 SOU 2001: 41, sid. 32.

122 SOU 2001:41, sid. 55.

123 ÖCB (1997): 31, SOU 2001:41, sid. 55, Carlbom et al. (2002).

Reparationer och underhåll av fordon och utrustning  
Krigsmaterieförsörjning  
Information, lägesredovisningar

*Militärt stöd till civila aktörer (i form av personal, kompetens, utrustning, fordon etc.)*

Bevakning och skydd  
Återuppbyggnad av infrastruktur  
Räddningsinsatser  
Information, lägesredovisningar

*Koordinering av civil och militär verksamhet*

Civila och militära aktörer informerar varandra, planerar tillsammans, fördelar uppgifter och fattar gemensamma beslut för att göra försvarsansträngningarna så effektiva som möjligt, skydda befolkningen, prioritera och fördela resurser m.m.

## **Samverkan inom ramen för fredstida krishantering (Försvarsmaktens stöd till samhället)**

Den civil-militära samverkan som sker inom ramen för fredstida krishantering handlar om att Försvarsmakten förfogar över kompetens, resurser och förmåga som kan användas till att stödja civila myndigheter när deras egna resurser inte räcker till. Försvarsmakten har inget eget ansvar för att hantera fredstida krissituationer, men ska på begäran av civil myndighet lämna stöd. De författningsmässiga förutsättningarna för när och hur detta stöd kan ges behandlades i föregående kapitel. Civila myndigheter är i huvudsak anpassade för verksamhet under normala förhållanden. Det finns inga ekonomiska möjligheter att bygga upp större reserver för att kunna hantera extraordinära situationer. I vissa situationer saknas den uthållighet och de extra resurser som kan komma att krävas.<sup>124</sup>

Försvarsmakten har sedan länge på olika sätt lämnat stöd till samhället vid stora och små händelser, oftast på lokal nivå. Det är ofta de lokalt förankrade frivilligorganisationerna och hemvärnet som medverkar vid stödinsatser. Ofta sker Försvarsmaktens stöd i samband med en räddningstjänstsituation, det kan t.ex. gälla sjuktransporter, eftersökning av försvunna personer eller miljöolyckor. Det stöd som efterfrågas av civila aktörer omfattar bland annat transporter på mark och i luft, insatser för besiktning och övervakning med helikoptrar och bandvagnar, mark- och lokalupplåtelse, verkstadsresurser, utspisning, förläggning och lån av olika typer av militär materiel.<sup>125</sup> I många situationer är det helt enkelt mycket personal, ”armar och ben”, som efterfrågas, t.ex. vid eftersök av försvunna personer.<sup>126</sup>

Under den internationella civil-militära övningen Barents Rescue, september 2001, stod Försvarsmakten för Host Nation Support, dvs. organisation och logistik kring de stora antalet övningsdeltagande. Försvarsmakten tillhandahöll ledningslokaler, trans-

---

124 Lindgren et al (2001): 25.

125 SOU 2001:98, sid. 57.

126 Enligt intervjuuppgift.

porter, utspisning, mottagning av övningsdeltagare m.m. En utvärdering av övningen gör gällande att en övning av Barents Rescues storlek (eller på motsvarande sätt en verklig insats) inte skulle gå att genomföra utan Försvarens stöd. Att bygga upp en motsvarande civil organisation för ledning, personal och teknik skulle bli kostsamt. Bland annat satte Försvarens upp telefonväxlar och stödde övningen med kompetens att hantera känslig övningsutrustning.<sup>127</sup>

Tre civila aktörer omnämns särskilt i stödförordningen: polisen; Kustbevakningen och Tullverket.<sup>128</sup> Dessa myndigheter intar en särställning när det gäller frågor om Försvarens stöd då militära resurser i olika situationer är relevanta för den verksamhet som bedrivs av dessa myndigheter. Försvarens (marinen) medverkar vid kontroll av sjöfart och ger vid behov stöd till de civila myndigheterna vid olika former av ingripanden. Kustbevakningen och Försvarens samverkar dagligen genom att Kustbevakningens regionala ledningscentraler och de marina ledningscentralerna (MLC) utbyter information.<sup>129</sup> Försvarens lämnar enligt sin instruktion stöd till Kustbevakningen genom att samla in och bearbeta sjölägesinformation.<sup>130</sup> Helikoptertransporter av personal och utrustning vid polisinsatser är en stor samverkansfråga mellan polisen och Försvarens.

Det finns gott om exempel på fredstida krissituationer där Försvarens på olika sätt bistått civila myndigheter:<sup>131</sup>

- ✘ Försvarens deltog med helikoptrar och ytbärgare vid räddningsinsatsen vid Estonias förlisning 1994.
- ✘ Vid en större skogsbrand på Gotland sommaren 1992 stödde Försvarens räddningsarbetet med bl.a. 400 militärer, kommunikationsutrustning, helikoptrar och fordon.
- ✘ Under översvämningarna i Arvika-trakten år 2000 samverkade Försvarens med Arvika kommun och Länsstyrelsen i Värmland kring bl.a. stöd med över 2000 militärer (befäl, värnpliktiga och hemvärnsmän).
- ✘ Försvarens bistod räddningstjänsten vid olje-saneringen av stränderna i sydöstra Skåne under juni 2003. Ett stort antal hemvärnssoldater, värnpliktiga och befäl deltog i arbetet.

På lokal nivå genomförs regelbundet krishanterings- och katastrofövningar där Försvarens bistår de civila myndigheterna. Exempel på förmågor och resurser som Försvarens lämnat stöd med till civila myndigheter under lokala övningar är

---

127 Dérens och Beausang (2002): 44-45.

128 "Försvarens får på begäran lämna stöd till polisen, Kustbevakningen, Tullverket, andra statliga myndigheter, samt kommuner och landsting." Förordning (2002:375) om Försvarens stöd till civil verksamhet, 3§.

129 Kustbevakningen och Försvarens, Uppdrag om samordning av Kustbevakningens och Försvarens resurser, Dnr. 314-376/99:44, 18 maj 1999, bilaga 1.

130 Förordning (2000:555) med instruktion för Försvarens, 4§.

131 Christiansson (1999), Ryghammar och Svensson (2002) samt "MD S bistår vid oljekatastrofen i Skåne" 4 juni 2003, <http://www.mds.mil.se/>.



2003 är: bandvagnar, sjukvårdsgrupper, bårbärrpersonal, upprättande av uppsamlingsplatser, transport av evakuerade och sjuka, samband och utspisning.<sup>132</sup>

På Gotland pågår en femårig försöksverksamhet kallad GotSam, där Försvarmakten, Rikspolisstyrelsen, Kustbevakningen, Tullverket, Länsstyrelsen i Gotlands län, Sjöfartsverket och Gotlands kommun samverkar kring resursutnyttjande vid olyckor och kriser. Vid GotSam samlokaliseras berörda enheter av de deltagande verksamheterna, t.ex. polisens länskommunikationscentral, räddningstjänstens ledning och vakthavande befäl vid MD Gotland. Tanken är att dessa myndigheter redan i sin vardagsverksamhet ska bygga upp kompetens, teknik och rutiner för en effektiv krishantering på Gotland. Ett av målen med försöksverksamheten är att bidra till att utveckla former för att använda militära resurser i stöd till civila myndigheter. I den utredning som föregick projektet GotSam räknas ett mycket stort antal på Gotland tillgängliga Försvarmaktsresurser upp, bl.a. förråd, verkstad, hälso- och sjukvård, krisstödsgrupp, ca 2500 Hemvärns- och frivilligpersonal, helikopter, båtar, tryckkammare, saneringsutrustning NBC samt ett stort antal olika slags fordon.<sup>133</sup>

## 6.2 Behov av civil-militär samverkan på central nivå

I föregående avsnitt har givits exempel på behoven av civil-militär samverkan. I detta avsnitt fokuseras på den centrala nivån och de samverkansbehov som existerar mellan HKV och civila myndigheter. För att kunna diskutera behoven av samverkan mellan dessa aktörer är det viktigt att ha klart för sig vilka uppgifter dessa myndigheter har och vilka roller de kan tänkas spela i fredstida krishantering eller totalförsvar.

De centrala myndigheterna har, såsom avsnitt 3.2 redogjorde för, endast begränsade operativa genomförande uppgifter. Bland de uppgifter en civil myndighet på central nivå kan ha i samband med fredstida krishantering och totalförsvar (både i det förberedande skedet, under en kris eller ett krig, samt i efter-fasen) är därför att kring dessa frågor:<sup>134</sup>

- ✘ Utforma policy och riktlinjer
- ✘ Företräda en viss samhällssektor på central nivå
- ✘ Stå för information, expertis och rådgivning
- ✘ Administrera utbildning och övning

---

132 MD M hemsida "Katastrofövning i Örebro" 23 maj 2003, <http://www.mdm.mil.se/livreg/article.php?id=2729>, MD N hemsida, arkiverade nyheter 2003, "Beredskapsövning i sträng kyla och väglöst land" 14 feb. 2003, <http://www.mdn.mil.se/> samt MD N Västerbottensgruppen hemsida "Snökatastrofen 'Larmet går' i Robertsfors" 4 april 2003, <http://www.mdn.mil.se/vasterbottengruppen/>.

133 Lsty Gotlands län, Samutnyttjande av resurser på Gotland, 18 april 2001, se även <http://www.gotsam.se>.

134 Baserat på intervjuuppgifter och underlag insamlat vid intervjuer med företrädare för 20 centrala myndigheter, under juni-september 2001. Se även Förordning (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap.

- ✘ Investera och vidta åtgärder för att bygga en robust infrastruktur
- ✘ Stå för forskning och utveckling
- ✘ Utvärdera och utöva tillsyn
- ✘ Anskaffning av särskilda resurser, reservmateriel och reservkapacitet
- ✘ Risk- och sårbarhetsanalys, omvärldsbevakning inom viss samhällssektor
- ✘ Administrera prioritering av resurser och ransonering inom viss sektor
- ✘ Information till allmänhet och media
- ✘ Leda operativa insatser
- ✘ Ta vara på erfarenheter
- ✘ I fred samverka med länsstyrelser i deras roll som områdesansvariga myndigheter och med övriga statliga myndigheter, kommuner, landsting och näringsidkare som är berörda.

Det är utifrån dessa uppgifter som det kan uppstå behov av civil-militär samverkan på central nivå. Behovet av samverkan på central nivå kan delas in i två delar, för det första finns ett behov av att planera och utforma riktlinjer för civil-militär samverkan, både inför höjd beredskap och inför kriser. För det andra kan det vid mycket stora och omfattande händelser uppstå ett behov av nationell ledning och därmed operativ samordning av insatser på central nivå.

I huvudsak kretsar civil-militär samverkan på central nivå kring planering, inriktning och policyfrågor. Samverkan på central nivå är mer strategisk än operativ. Den mer operativa samverkan inom ramen för totalförsvaret och fredstida krishantering sker främst på lokal och regional nivå. Civil-militär samverkan på central nivå kan sägas handla om att skapa ”spelregler” för civil-militär samverkan inom en viss samhällssektor över alla geografiska områdesnivåer. På så vis skapas förutsättningar för att den mer operativa civil-militära samverkan på lokal och regional nivå kan fungera så smidigt som möjligt. Försvarsmakten och andra centrala myndigheter samplanerar, utbyter information och utformar gemensamma riktlinjer kring frågor av fackmässig karaktär. Gemensamma civil-militära övningar som t.ex. LINUS och VIKING planeras på central nivå. Försvarsmakten samverkar med KBM i frågor av mer sektorsövergripande karaktär, både vad gäller totalförsvaret och fredstida krishantering.

Under mycket stora och omfattande händelser kan den centrala myndighetsnivån involveras i den mer direkta ledningen av krishanteringsinsatser. Frågor som rör militärt stöd till civila myndigheter kan behöva tas upp på den centrala nivån. Under ett krig finns det behov av en mer operativ samordning mellan militära och civila försvarsanställningar på den centrala nivån. För frågor av nationell karaktär utövar regeringen det nationella områdesansvaret. Regeringen kan delegera vissa uppgifter till centrala myndigheter.<sup>135</sup> Inom ramen för operativ krishantering och totalförsvaret på nationell nivå, kan Försvarsmakten, HKV behöva samverka med civila myndigheters centrala ledningar.

---

135 Prop. 2001/02:10, sid. 77.

## 7 FORMER FÖR CIVIL-MILITÄR SAMVERKAN PÅ CENTRAL NIVÅ

Detta kapitel söker svara på frågan hur, eller i vilka former, civil-militär samverkan på central nivå sker. Först diskuteras övergripande kring olika utgångspunkter för utformandet av civil-militära samverkansformer. Därefter beskrivs mer konkret hur samverkan mellan Försvarsmakten och centrala myndigheter sker idag. Såväl det militära försvaret som den civila beredskapen inför kris och krig genomgått större reformer på senare tid. Formerna för civil-militär samverkan är därför i hög grad fortfarande under utveckling.

Under det kalla kriget fanns mer etablerade strukturer för civil-militär samordning bl.a. genom relationen mellan MB och CB. Många personer intervjuade för denna och en tidigare rapport, vittnar om att nedläggningen av CB-funktionen orsakat ett visst vakuum när det gäller civil-militär samverkan. I en tidigare FOI-rapport beskrivs vilka civil-militära samverkansformer som förekommit i Sverige under efterkrigstiden.<sup>136</sup> Bland de civil-militära samverkansformer som förekommit är: samverkansorgan, (funktionsvisa och områdesvisa) samgruppering av ledningsorgan i krig, samverkanspersonal, beredningar, samgruppering, gemensam utbildning och övningsverksamhet och nätverk. I tidigare totalförvarsplanering skulle militär och civila myndigheter i högre grad samlokaliseras under höjd beredskap. Bland annat på grund av teknikutvecklingen anses detta inte längre nödvändigt.<sup>137</sup>

### 7.1 Utgångspunkter för utformandet av samverkansformer

Viktigt att komma ihåg när man diskuterar samverkan mellan centrala myndigheter är det faktum att myndigheterna lyder under regeringen. I viss mån kan regeringen därför alltid samordna myndigheternas verksamhet (både civila myndigheter och Försvarsmakten) genom att dela ut särskilda uppdrag eller fatta beslut om fördelning av resurser etc. I det nya krishanteringssystemet har regeringen ett utpekat områdesansvar för den nationella nivån. Detta innebär att regeringen ska verka för inriktning, prioritering och samordning av tvärssektoriella åtgärder på nationell nivå.<sup>138</sup> Samtidigt åtnjuter de svenska centrala myndigheterna en betydande självständighet i hur man genomför sina uppgifter. Den samordning som krävs mellan myndigheterna måste därför i stor utsträckning byggas underifrån, genom att myndigheterna samverkar.

Samverkansformerna för centrala myndigheter i samband med totalförvar och fredstida krishantering är inte något helt väsensskilt de samverkansformer som finns i det ordinarie arbetet. De är de ordinarie arbetsrutinerna och metoderna som bildar grunden för de samverkansformer som finns för totalförvarssamverkan och samverkan vid kriser. I viss mån har det (åtminstone i tidigare totalförvarsplanering)

---

136 Carlbom et al (2002).

137 Carlbom et al (2002): 27-42.

138 Prop. 2001/02:158, sid. 52.

ansetts nödvändigt med särskilda samverkansformer, t.ex. samlokalisering, i underfasen av svåra kriser eller höjd beredskap.<sup>139</sup>

I det civil-militära samverkansmönster som existerar på central nivå är det ingen större skillnad mellan de samverkansformer som gäller totalförsvaret och de samverkansformer som gäller den fredstida krishantering. De kontakter som knyts mellan civila och militära företrädare, de samverkansrutiner som skapas gäller i hög grad både för att behandla frågor som rör totalförsvaret respektive krishantering. Innehållet i samverkan skiljer sig åt mellan totalförsvaret och fredstida krishantering, medan sättet att samverka på är ungefär detsamma.<sup>140</sup>

En viktig skillnad mellan totalförsvarets samverkan och samverkan inom ramen för fredstida krishantering är den särskilda lagstiftning som träder i kraft vid höjd beredskap. Genom denna lagstiftning tilldelas vissa myndigheter särskilda uppgifter och befogenheter vilket torde påverka samverkansformerna. Ett krig är en så pass krävande situation att det ställer extra hårda krav på ledning och samverkan mellan samhällets militära och civila delar.<sup>141</sup> Det kan bli aktuellt med särskilda lednings- och samverkansformer under höjd beredskap.

Civil-militär samverkan framställs ibland som en interaktion mellan två aktörer. Detta är något missvisande. Civil-militär samverkan inte är en angelägenhet mellan Försvarmakten och en samlad civil motpart. Civil-militär samverkan inkluderar Försvarmakten på den militära sidan, och det övriga samhället på den civila sidan. Det övriga samhället består av ett oräkneligt antal centrala myndigheter, kommuner, länsstyrelser, organisationer m.m.

En central utgångspunkt för utformandet av samverkansformer är de frågor som kräver civil-militär samordning, och i vilken omfattning denna samordning krävs. Eftersom det inte går att förutsäga de konkreta samverkansbehoven vid ett väpnat angrepp (se föregående kapitel) är det heller inte möjligt att utforma bestämda samverkansformer för totalförsvaret. I totalförsvarets planering har mycket av den mer specifika inriktningen och utformningen av totalförsvarets samverkan skjutits upp till en anpassningsperiod.

I totalförsvaretspropositionen hösten 2001 fick totalförsvarets samverkan följande inriktning:

Det bör finnas väl fungerande samverkansrutiner mellan Försvarmakten och andra myndigheter och samhällsaktörer för att lösa det planeringsbehov som finns för en anpassnings-situation. I nuvarande omvärldsläge, och med hänsyn till möjlig

---

139 Vid Statens Strålskyddsinstitut (SSI) finns en beredskapsorganisation inför kärntekniska olyckor. När denna organisation är aktiverad sitter representanter från Socialstyrelsen, Statens Kärnkraftsinspektion, Räddningsverket, Livsmedelsverket och Jordbruksverket samlade i en beredskapscentral på SSI. Dessa representanter har mandat att fatta beslut för den egna myndigheten på plats i beredskapscentralen. Beausang et al (2002): 32.

140 Beausang et al (2002).

141 Prop. 2001/02:10, sid. 73-74.

anpassning behöver det i nuläget inte finnas helt färdigställda och bemannade organisationer för samverkan under höjd beredskap. Grunden för samverkan bör utgöras av de samverkansmönster som skapas för krishanteringsförmåga i fred.<sup>142</sup>

Genom totalförsvsarssamverkan bör myndigheter på olika ledningsnivåer och inom olika sektorer få till stånd en övergripande planering för hur en organisation för civil-militär samverkan ska kunna byggas upp under en anpassningsperiod. Myndigheterna bör vidta de förberedelser som är nödvändiga för att de ska kunna börja samverka efter ett anpassningsbeslut.<sup>143</sup>

En följd av denna inriktning är att de konkreta formerna för totalförsvsarssamverkan under höjd beredskap kan vänta med sin utformning till dess att ett anpassningsbeslut fattas. Grunderna för totalförsvsarssamverkan finns redan i form av de samverkansmönster som skapas inom ramen för fredstida krishantering. KBM spelar en drivande roll i arbetet med att utveckla civil-militära samverkansformer. I samverkan med berörda myndigheter ska KBM klarlägga hur samverkan och dialog på olika nivåer ska ske, före och under en kris. Utvecklingen inom Försvarsmakten ska följas under detta arbete och principer för totalförsvsarssamverkan prövas efter hand.<sup>144</sup>

Som tidigare konstaterats handlar samverkansbehoven på central nivå i stor utsträckning om policyfrågor, om att planera och inrikta verksamhet. Mycket av denna samverkan torde äga rum före det att något inträffar. Men även i under-fasen och i efterarbetet kan det krävas samverkan på den centrala nivån, exempelvis för att fatta myndighets- och sektorsövergripande beslut och utbyta information. Detta präglar de samverkansformer som utvecklas på så vis att dessa ska understödja planeringsverksamhet och utbyte av information. Det handlar således om att skapa möjligheter för myndigheter att träffas regelbundet, knyta kontakter och att i viss mån strukturera och beskriva formerna för denna interaktion så att inte osäkerheter uppstår i pressade situationer.

I samband med mycket omfattande händelser eller höjd beredskap, ställs det högre krav på operativ ledning och civil-militär samordning på den centrala nivån. Detta kan medföra ett behov av mer långtgående och integrerade civil-militära samverkansformer såsom samlokalisering och sambandspersonal. De civil-militära samverkansformer som existerar idag är dock mer anpassade till informationsutbyte och kontaktbyggande än till samordnad ledning under svåra situationer. Detta skulle kunna förklaras med att utformningen av totalförsvsarssamverkan i stora delar hänskjuts till en anpassningsperiod. Samordnad ledning av verksamheter på central nivå under fredstida kriser är mer än fråga för civila myndigheter och civil-civila samverkansformer.

---

142 Prop. 2001/02:10 sid. 99.

143 Prop. 2001/02:10 sid. 100.

144 KBM, Kartläggning av och inriktning för Krisberedskapsmyndighetens arbete med civil-militära frågor, Promemoria, 2003-04-07.

I arbetet med att utveckla civil-militära samverkansformer finns det finns anledning att beakta de erfarenheter som gjorts vid de senaste årens fredsfrämjande operationer, främst på Balkan. Under stundtals mycket pressade situationer, har militär och civila organisationer varit tvungna att arbeta fram samordningsformer. De principer för civil-militär samverkan som utvecklats inom ramen för de internationella insatserna visar på flera viktiga insikter: en klar och tydlig roll- och uppgiftsfördelning, flexibilitet, kunskap om och respekt för olika organisationers mandat och arbetsmetoder samt sist, men inte minst goda personrelationer.<sup>145</sup>

## 7.2 Samverkansformer på central nivå

I detta avsnitt beskrivs hur Försvarsmakten och civila myndigheter samverkar på central nivå. De civil-militära samverkansformerna är som tidigare sagts fortfarande under utveckling. Beskrivningen koncentreras därför till de samverkansformer som existerar idag.

På central nivå samverkar Försvarsmakten HKV med andra statliga myndigheters centrala ledningar. På central nivå är planeringen av den civila krisberedskapen inför svåra påfrestningar och höjd beredskap, strukturerad i sex samverkansområden. Företrädare för de centrala myndigheter som sitter med i dessa samverkansområden träffas regelbundet vid olika seminarier och möten för att diskutera myndighetsövergripande frågor.<sup>146</sup> För Försvarsmaktens del torde de sex samverkansområden utgöra en viktig ingång för civil-militär samverkan på central nivå. Strukturen med samverkansområden är dock fortfarande relativt ny. Enligt flera intervjuuppgifter har de civila myndigheterna och Försvarsmakten ännu inte riktigt funnit nya samverkansformer efter den civila reformen 2002. Nya samverkansformer och mönster håller för närvarande på att etableras. Behovet av, och formerna för samverkan mellan myndigheterna i samverkansområden och Försvarsmakten ska kartläggas och utformas under det närmaste året. Detta arbete beräknas vara färdigt våren 2004.<sup>147</sup> Försvarsmakten är enligt uppgift villig att delta i den planeringsverksamhet som sker inom samverkansområdena. Hittills har tre av de sex samverkansområdena bjudit in Försvarsmakten att sitta med som adjungerande i verksamheten.<sup>148</sup>

Rådet för räddningstjänst är ett samarbetsforum för de myndigheter som arbetar med räddningstjänstfrågor. Rådet är inte primärt ett forum för civil-militära samverkansfrågor även om Försvarsmakten sitter med i rådet. Vid rådets sammanträden diskuteras bland annat inträffade allvarliga olyckor, vidtagna åtgärder samt vunna erfarenheter.<sup>149</sup> Försvarsmakten och KBM (tidigare ÖCB) arrangerar årligen ett stort civil-militärt samverkansmöte dit berörda myndigheter och organisationer inbjuds. Vid

---

145 Asplund et al. (2003).

146 För beskrivning av verksamheten inom de olika samverkansområdena se artikelserie i KBM:s tidning Krisberedskap, nr. 1, 2 och 3, 2003.

147 KBM, Kartläggning av och inriktning för Krisberedskapsmyndighetens arbete med civil-militära frågor, Promemoria, 2003-04-07.

148 Enligt intervjuuppgifter.

149 Prop. 1996/97:11, sid. 22.

2003 års möte behandlades främst krishanteringsfrågor och endast i begränsad omfattning totalförsvaret.

Till mycket stor del sker, som tidigare påpekats, inte civil-militär samverkan på central nivå mellan Försvarmakten och en ”samlad civil motpart”. Istället utvecklar Försvarmakten kontakter och samverkar med enskilda centrala myndigheter kring olika frågor. Försvarmaktens samverkan med KBM är dock i vissa avseenden, av mer övergripande civil-militär karaktär. KBM spelar en viktig roll som representant för den civila krisberedskapen, och utgör en viktig kontaktpart för Försvarmakten. KBM och Försvarmakten, främst HKV STRA, samverkar kring frågor som rör underlag till regeringens strategiska inriktning, utformning av civil-militära samverkansformer, totalförsvarets anpassningsplanering, forskning, övningar, m.m. Samverkansformerna mellan KBM och Försvarmakten är flera. KBM och Försvarmakten samverkar genom direkta kontakter mellan de i olika frågor berörda handläggarna eller arbetsgrupperna. KBM:s generaldirektör och ÖB träffas vid behov. Regelbundna möten sker även på enhetschefsnivå.<sup>150</sup>

Vid behov samverkar Försvarmakten och civila myndigheter på central nivå, genom bl.a. möten och utbyte av information. Flera av de centrala myndigheter som intervjuades i samband med insamlande av underlag till en tidigare rapport, uppgav att de emellanåt hade kontakt med Försvarmakten, bl.a. Tullverket, Socialstyrelsen, Rikspolisstyrelsen och Banverket. En slutsats av denna tidigare studie är även att mycket samverkan sker i form av personliga kontakter och informella nätverk. De enskilda handläggarnas kontaktnätverk används i hög grad för att samråda, inhämta och sprida information mellan myndigheter.<sup>151</sup> Denna samverkansform gäller även för civil-militär samverkan. De personer som arbetar med civil-militära och/eller beredskapsfrågor vid de centrala myndigheterna känner ofta varandra och samverkar på mer informell basis.<sup>152</sup>

I två fall har civil-militär samverkan inför fredstida krissituationer formaliserats genom upprättande av avtal på de civila myndigheternas initiativ. Statens Strålskyddsinstitut (SSI) har i planeringen inför en kärnenergiolycka kommit överens med Försvarmakten om att SSI ska kunna begära hjälp med flyg, helikoptrar och en organisation för provtagning. En annan överenskommelse mellan Svenska Kraftnät och Försvarmakten gäller krissituationer med störningar på elsystemet. Vid störningar ska Svenska Kraftnät förmedla kontakter och information mellan Försvarmakten och elbranschen. Försvarmakten kan i dessa situationer ge elföretagen stöd med flyg- och landtransporter av personal och materiel, plogningsresurser och reservaggregat.<sup>153</sup>

När Försvarmakten under fredstida krissituationer ger stöd till civila myndigheter sker det oftast utan att den centrala nivån blir inblandad. Då räddningsledare eller annan civil myndighet begär stöd av Försvarmakten, utgör MD-staben en viktig

---

150 KBM, Kartläggning av och inriktning för Krisberedskapsmyndighetens arbete med civil-militära frågor, Promemoria, 2003-04-07.

151 Beausang et al (2002) .

152 Enligt intervjuuppgifter.

153 SOU 2001:98, sid. 75.

kontaktpunkt. MD har ett delegerat ansvar för att nyttja Försvarmaktens resurser i stöd till samhället. När ett MD lämnar stöd till en civil myndighet ska OPIL orienteras.<sup>154</sup> Då stöd begärs under stödförordningen ska frågan avgöras på den centrala nivån (OPIL eller HKV) om det begärda stödet är av större omfattning.<sup>155</sup> Frågor som rör stöd till polisen, t.ex. helikoptertransporter kan vara komplicerade rättsligt och avgörs därför på central nivå av HKV. Den juridiska avdelningen i HKV kan bli inkopplad i detta.<sup>156</sup> En förfrågan om stöd från polisen går från länspolismyndighet upp till RPS över till OPIL som fattar beslut och ger stöduppdrag till aktuellt MD.<sup>157</sup>

Under operativa stödinsatser vid fredstida kriser står militär alltid under civil ledning. Den civila myndighet som begärt stöd formulerar uppdraget till den militäre chefen som i sin tur leder den militära insatsenheten.<sup>158</sup> För militära stödinsatser till polis och räddningstjänst på lokal nivå finns funktionen Militär Insatschef (MIC). MIC-en leder de militära stödenheterna direkt under den civila insatsledaren (räddningsledare eller motsvarande).<sup>159</sup>

---

154 Enligt intervjuuppgifter.

155 Förordning (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet, 13§.

156 SOU 2001:98, sid. 58.

157 Enligt intervjuuppgifter.

158 SOU 2001:98, sid. 153.

159 Se <http://www.mdm.mil.se>, ”Nya MIC-ar i Stockholms län” 17 mars 2003 och ”Katastrofövning i Örebro” 23 maj 2003.



## 8 AVSLUTANDE DISKUSSION OCH SLUTSATSER

I tidigare kapitel har rapporten först givit en bakgrund till diskussionen om civil-militär samverkan, för att sedan beskriva roller, aktörer, organisation, strukturer i samhället samt de juridiska ramverken vid totalförsvaret och fredstida krishantering. Detta har utgjort grunden för den diskussion om civil-militära samverkansbehov och om civil-militära samverkansformer som förts i kapitel 6 och 7. I detta kapitel förs en sammanfattande diskussion kring de slutsatser som kan dras om civil-militär samverkan på central nivå med utgångspunkt i de fyra frågor som togs upp i inledningskapitlet. Diskussionen har delats in i fem avsnitt som behandlar i tur och ordning skillnader mellan totalförsvaret och fredstida krishantering, förutsättningar för samverkan, samverkansfrågor, samverkansformer samt framtidsfrågor.

### 8.1 Skillnader mellan totalförsvarets samverkan och fredstida krishantering

I inledningskapitlet ställdes frågan: Vilka är skillnaderna mellan den civil-militära samverkan som handlar om att förbereda samhället på krig (totalförsvarets samverkan) och den samverkan som handlar om att Försvarsmakten ger stöd till civila myndigheter vid fredstida krishantering?

Genom stora delar av rapporten har det varit nödvändigt att göra åtskillnad mellan civil-militär samverkan i samband med totalförsvaret respektive samverkan vid fredstida krishantering. Detta beror på att samverkansbehoven ser olika ut för de två situationerna, vilket i sin tur har att göra med det faktum att Försvarsmaktens roll är annorlunda vid fredstida krishantering jämfört med totalförsvaret. I samband med fredstida krissituationer har Försvarsmakten endast en stödjande roll.

För totalförsvarets del syftar civil-militär samverkan till att:

- ✘ Göra det möjligt för det militära försvaret att erhålla stöd från det civila försvaret
- ✘ Göra det möjligt för det civila försvaret att erhålla stöd från det militära försvaret
- ✘ Göra det möjligt för det civila och det militära försvaret att koordinera sina respektive verksamheter för att öka den totala effektiviteten av totalförsvaret.

För den fredstida krishanteringens del syftar civil-militär samverkan till att:

- ✘ Göra det möjligt för civila myndigheter att erhålla stöd från Försvarsmakten.

Innehållet i den civil-militära samverkan blir därmed olika beroende av om det handlar om totalförsvaret eller om fredstida krishantering. I det förra fallet handlar samverkan om två ömsesidigt beroende verksamheter som måste koordineras. Militära och civila myndigheter agerar tillsammans inom ramen för den gemensamma uppgiften; försvar av Sverige. I det senare fallet handlar den civil-militära samverkan om att planera, administrera och utföra militärt stöd till civila verksamheter.

För att förtydliga denna så viktiga skillnad skulle det kunna vara en god idé att helt enkelt inte använda begreppet civil-militär samverkan i sammanhanget fredstida krishantering. Istället skulle man då tala om Försvarsmaktens stöd till samhället. Nackdelen med en dylik lösning är att begreppet civil-militär samverkan är så pass inarbetat. Även om det finns anledning att vara medveten om skillnaderna i ansvars- och rollfördelning, är det mest praktiskt att kunna referera till civil-militär samverkan. Det finns inga större skillnader mellan samverkansformerna, hur civila och militär samverkar. De kontakter som knyts mellan civila och militära företrädare, de samverkansrutiner som skapas gäller oavsett om det handlar om totalförsvar eller fredstida krishantering.

Uppdelningen i fyra uppgifter för Försvarsmakten har enligt Försvarsberedningens rapport i juni 2003, medfört ”viss otydlighet kring fokuseringen av Försvarsmaktens verksamhet och de yttersta motiven för det militära försvaret”<sup>160</sup> Försvarsberedningen föreslår att de fyra uppgifterna vid Försvarsbeslutet 2004, ersätts av en huvuduppgift: att kunna genomföra väpnad strid. Denna uppgift ska kunna lösas i olika tidsperspektiv såväl nationellt som internationellt. Att den ”fjärde uppgiften”; stöd till samhället, försvinner innebär naturligtvis inte att Försvarsmaktens resurser inte längre kan användas vid kriser i fred. Avsikten med de nya skrivningarna är endast att förtydliga vad som är huvudsyftet med Försvarsmakten.

## 8.2 Förutsättningar för civil-militär samverkan

I inledningskapitlet ställdes frågan: Vilka är förutsättningarna för civil-militär samverkan i form av militär och civila aktörers organisation samt lagstiftning?

Förutsättningarna för civil-militär samverkan påverkar naturligtvis *hur* och med *vad* man väljer att arbeta. För Försvarsmaktens del är det främst Strategiledningen (STRA) och Operativa insatsledningen (OPIL) som företräder militär i civil-militär samverkan på central nivå. STRA leder den militärstrategiska planeringen och OPIL leder nationell insatsverksamhet. De civila myndigheternas krisberedskapsarbete handlar på central nivå om uppgifter som informationsspridning, planering och utformning av policy. Det är utifrån dessa roller och uppgifter som det kan uppstå behov av civil-militär samverkan på central nivå.

Centrala myndigheters samverkan syftar till sektorsvis samordning vertikalt över flera ledningsnivåer snarare än geografisk samordning. För att sätta den samverkan som sker på central nivå i relation till den samverkan som sker på regional och lokal nivå, kan man säga att den centrala nivån utformar spelreglerna för den mer operativa civil-militära samverkan som sedan sker mellan regionala och lokala aktörer.

När civil-militär samverkan diskuteras är det viktigt att komma ihåg att denna samverkan inte är en angelägenhet mellan Försvarsmakten och en samlad civil motpart. Civil-militär samverkan inkluderar Försvarsmakten på den militära sidan, och det övriga samhället på den civila sidan. På central nivå samverkar de civila

---

160 Försvarsberedningens rapport, Ds 2003:34, sid. 44.

myndigheterna i sex samverkansområden uppdelade efter olika samhällssektorer. Dessa samverkansområden kan komma att utgöra viktiga kontaktpunkter för Försvarens Högkvarter (HKV).

Försvarens roll vid fredstida krishantering begränsas till att vid behov stödja de civila myndigheterna med ansvar för att hantera krisen. Försvarens ”fjärde uppgift” består i att bidra till att stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred. Försvaret kan med sin stora resurs- och personaltillgång i kombination med sin färdiga ledningsorganisation, lämna mycket värdefulla bidrag till fredstida krishantering. Men innebörden av uppgiften att bidra till att stärka samhället bör inte övertolkas. Det är de civila myndigheterna som har ansvar för att hantera fredstida kriser. Grunden för Försvaret är förmågan till väpnad strid. De investeringar som görs i Försvaret handlar om att skapa förmåga till väpnat försvar av Sverige samt förmåga till fredsfrämjande insatser. På begäran kan Försvaret medverka vid fredstida krishantering med de förmågor man skapat inför uppgiften vid väpnat angrepp.

När Försvaret lämnar stöd till samhället sker det antingen på begäran av räddningsledare i en räddningstjänstsituation, eller i enlighet med stödförordningen. Därtill kan regeringen alltid genom särskilt beslut tilldela Försvaret stöduppgifter. En viktig begränsning i detta sammanhang är den regel som säger att Försvaret inte får lämna stöd i de situationer då det finns en risk för att militär personal kan komma att bruka våld eller tvång mot enskilda.

Det är främst de civila myndigheternas ansvar att planera för och ta initiativ till civil-militär samverkan vid fredstida krishantering. Det är upp till de civila myndigheterna att fundera över vilka extra resurser som kan komma att krävas i en krissituation, och om dessa resurser finns tillgängliga inom Försvaret, eventuellt planera stödinsatser tillsammans med Försvaret. De civila myndigheterna kanske inte alltid heller kan räkna med att Försvaret kan lämna stöd. I ett skärpt säkerhetspolitiskt läge kan Försvaret behöva koncentrera sig på uppgiften att försvara Sverige.<sup>161</sup> Även neddragningarna av Försvaret och den minskade närvaron ute i landet gör att Försvaret kan behöva prioritera bland olika verksamheter.

### 8.3 Samverkansfrågor

I inledningskapitlet ställdes frågan: Kring vilka frågor, i vilka situationer krävs civil-militär samverkan på central nivå?

När det gäller totalförvarssamverkan är det med dagens hotbild svårt att fastställa exakt vilken roll det militära respektive det civila försvaret skulle kunna komma att spela vid ett väpnat angrepp. Det är svårt att planera för en sådan situation. Eftersom det inte går att förutsäga vilka uppgifter som skulle bli aktuella för totalförsvaret, är

---

<sup>161</sup> I Storbritannien har denna insikt lett till att civila organ i sin planering inte får förutsätta att militära resurser finns att tillgå vid fredstida kriser. Se Beausang et al (2002): 51-52

det också svårt att förutsäga vilka konkreta frågor som kommer att kräva civil-militär samverkan.

På det mer generella planet kan man däremot diskutera olika områden där det kan krävas civil-militär samordning för att bemöta ett väpnat angrepp. Exempelvis kan det civila försvaret stödja det militära, vad gäller sjukvård, transporter och telekommunikationer. Det militära försvaret kan behöva stödja det civila genom bevakning och skydd samt vid räddningsinsatser. Dessutom kan de civila och det militära försvaret behöva koordinera sina operativa verksamhet.

När det gäller den fredstida krishantering handlar civil-militär samverkan om att Försvarsmakten stödjer civila myndigheter i form av utrustning, personal, information etc. Ofta sker Försvarsmaktens stöd i samband med en räddningstjänstsituation och kan då omfatta helikoptertransporter, sambandsutrustning, utspisning, eller helt enkelt mycket ”armar och ben”.

Behovet av samverkan på central nivå handlar först och främst om att planera och utforma riktlinjer för den civil-militära samverkan som sker inom ramen för totalförsvaret och fredstida krishantering på de genomförande (främst lokala) nivåerna.

Det kan dessutom ställas krav på nationell ledning av insatser vid mycket stora och omfattande krissituationer. Därmed kan de centrala myndigheterna behöva samverka för att uppnå tvärssektoriell samordning av genomförande insatser av nationell omfattning.

## 8.4 Samverkansformer

I inledningskapitlet ställdes frågan: Hur, i vilka former, sker civil-militär samverkan på central nivå?

Kapitel sju gick igenom hur samverkan mellan Försvarsmakten och centrala myndigheter sker. Samverkansformerna bör utgå från de behov av och de förutsättningar som råder för civil-militär samverkan. Civil-militär samverkan är inget självändamål, det är behoven av samverkan som bör styra ambitionsnivån på samverkansformerna. Som tidigare konstaterats handlar samverkan på central nivå i hög utsträckning om strategisk planering och inriktning av verksamhet. Detta innebär att de samverkansformer som utvecklas är till för att understödja planeringsverksamhet och utbyte av information. Det handlar således om att skapa möjligheter för myndighetsföreträdare att träffas regelbundet, knyta kontakter och att i viss mån strukturera och beskriva formerna för denna interaktion så att inte osäkerheter uppstår i pressade situationer.

En struktur för samverkansformer bör inte vara en i detalj utformad organisationsstruktur, utan den bör vara flexibel och anpassningsbar. Till att börja med kan det räcka med att gällande styrdokument, författningar och andra inriktningar är klara och tydliga, att uppgifts- och rollfördelningen mellan de inblandade aktörerna är tydliga samt att den personal som är inblandad i samverkan så långt som möjligt känner till de

andra organisationerna och syftet med samverkan. Exakt vilken samverkansform som väljs vid ett visst tillfälle eller kring en viss samverkansfråga, (möten och sammankomster, sambandspersonal, kommunikation via telefon, e-mail, etc.) beror på aktuell situation.

Eftersom det inte går att förutsäga de konkreta samverkansbehoven vid ett väpnat angrepp är det heller inte möjligt att utforma bestämda samverkansformer för totalförsvaret. Det är påtagligt att det pga en sådan situations orimlighet inte planeras i någon större utsträckning för totalförsvarssamverkan. Om hotbilden skulle förändras kan totalförsvarssamverkan förberedas och utformas under en anpassningsperiod. Grunderna för totalförsvarssamverkan finns redan i form av de samverkansmönster som skapas inom ramen för fredstida krishantering. Den civil-militära samverkan som sker idag, domineras av frågan om militärt stöd till civila myndigheters krishantering, resten av detta avsnitt kommer därför att främst behandla denna samverkan.

Både Försvarsmakten och de civila myndigheternas beredskaps- och krishanteringsorganisation har genomgått stora förändringar på senare år. Myndigheterna arbetar för närvarande på att utveckla nya samverkansformer. Civil-militär samverkan på central nivå torde ske i former som involverar Försvarsmakten HKV (främst STRA och OPIL) samt samverkansområdena med 31 civila samverkansmyndigheter. Ett arbete pågår med att utreda behovet av, och formerna för samverkan mellan Försvarsmakten och myndigheterna i samverkansområdena. För Försvarsmaktens del kan det både bli fråga om att delta i samverkansområdenas arbete, och att samverka direkt med enskilda myndigheter.

Mycket av civil-militär samverkan sker genom informella nätverk och personliga kontakter. Goda personrelationer är troligtvis en mycket viktig förutsättning för effektiv samverkan. Genom denna samverkansform skapas en nödvändig flexibilitet i samverkansstrukturerna. Samtidigt är det också viktigt att det finns en viss beskriven och genomtänkt struktur för hur civil-militär samverkan ska gå till. Vid osäkerheter eller vid konflikter kan en fastställd struktur vara till fördel. Då personalen byts ut kan det uppstå avbrott i kontaktnätverken. Enligt LU02 utredaren omsattes 34 procent av personalen i HKV under år 2000.<sup>162</sup>

Två civila myndigheter har slutit avtal med Försvarsmakten om stöd vid specifika situationer. När så är möjligt torde detta vara en bra beredskapsåtgärd. Civila myndigheter kan ha svårt att överblicka vilka resurser som finns tillgängliga inom Försvarsmakten och i akuta krissituationer finns det inte tid att tillägna sig den informationen. Att tillsammans med Försvarsmakten i förväg inventera militära resurser som skulle kunna vara användbara i krissituationer är en relativt enkel åtgärd.

Grunden för samverkan i krissituationer är de samverkansformer som finns till vardags. Att de aktörer och de verksamheter som ska samverka med varandra inte alltid är uppbyggda just för att kunna samverka effektivt är förmodligen ett faktum man får leva med. Varken Försvarsmakten eller de civila myndigheternas lednings-

---

162 FM, LU 02, Utredningen om Försvarsmaktens centrala ledning, 2002-06-27, avsnitt 2.3.2.

organisationer är primärt utformade efter behovet av civil-militär samverkan. Det är den ordinarie verksamheten och uppgifterna som styr utformningen av dessa myndigheter. För de civila myndigheterna är Försvarmakten en bland många samverkansparter, de former, rutiner och metoder som gäller för samverkan generellt mellan myndigheter torde i hög grad även gälla för samverkan med Försvarmakten.

Den totalförsvarssamverkan som skulle bli nödvändig under höjd beredskap skulle kunna sägas ha mycket gemensamt med den civil-militära samverkan som sker inom ramen för fredsfrämjande verksamhet. För Försvarmaktens del torde det därmed finnas anledning att ta till vara på de erfarenheter som görs i samband med CIMIC-verksamhet. Även de civila myndigheterna kan inhämta lärdomar från denna samverkan trots att få svenska myndigheter har egen erfarenhet av fredsfrämjande verksamhet. Det handlar t.ex. om betydelsen av ömsesidigt informationsutbyte, av att skapa goda personliga relationer, samt av att öva och utbilda personal för samverkan.

En studie av samverkan mellan socialtjänst, sjukvård och försäkringskassan drar slutsatsen att samverkansproblem ofta uppstår som en följd av grundläggande skillnader inom regelverk, kunskaps- och förklaringsmodell (arbetsmetoder, rutiner) samt organisation hos de samverkande. För att samverkan ska fungera krävs att man identifierar dessa skillnader och utvecklar förmåga att hantera dem. ”Nyckeln till framgångsrik och långsiktig samverkan ligger i att lära sig leva med skillnaderna.”<sup>163</sup>

## 8.5 Framtidsfrågor

I fortsatta studier av civil-militär samverkan är det mycket viktigt att beakta utvecklingen av försvarspolitik och samhällets krishantering. Behoven av, och förutsättningarna för civil-militär samverkan påverkas av och förändras i takt med denna utveckling. Detta avslutande avsnitt av rapporten knyter an till många av de frågor som diskuterats tidigare i rapporten.

Uppdelningen mellan traditionellt militära och andra typer av antagonistiska hot är inte längre självklar. Gränserna mellan vissa hot, väpnat angrepp, storskalig terrorism och grov kriminalitet är suddiga. Särskilt efter terroristattacker den 11:e september har frågan om hur dessa nya hot bäst bemöts, aktualiserats. De förslag som framförs i 11:e september-utredningen är långtgående när det gäller det användning av det militära försvaret för att bemöta terrorism. Det är ännu för tidigt att säga om, och i så fall i vilka avseenden, utredningen leder fram till lagändringar.

Om Försvarmakten skulle få en mer aktiv roll vid terrorism, kommer det bli nödvändigt att utveckla nya samverkansformer mellan militär och polis. Försvarmaktens föreslagna medverkan vid terroristbekämpning delas in i två olika delar. I det första fallet är en terroristattack så pass omfattande att den utgör ett väpnat angrepp, därmed kan regeringen sätta in Försvarmakten i strid för att bemöta angreppet. 11:e september-utredningen diskuterar inte frågan om övriga totalförsvaret ska aktiveras vid dessa typer av väpnade angrepp. Det är även oklart vilken roll polis

---

163 Danmark och Kullberg (1999): 7.

och rättsväsende skulle ha i dessa situationer. Det är uppenbart att komplicerade situationer kan uppstå då det kommer att bli svårt att dra en tydlig gräns mellan polisiära och militära uppgifter.

I det andra fallet som diskuteras i 11:e september-utredningen, är terroristattacker inte lika omfattande. De civila myndigheterna, polis och kustbevakning, bibehåller ansvaret för att hantera situationen, men ska enligt utredarens förslag kunna begära stöd av Försvarsmakten för att bemöta våld. Även här blir samverkansfrågorna mycket viktiga. Fortsatta studier av civil-militär samverkan kommer att behöva följa upp eventuella lagändringar i fråga om Försvarsmaktens roll vid terrorism, och samhällets hantering av terroristhot.

Att Försvarsmakten omformas från ett invasionsförsvar mot ett flexibelt insatsförsvar resulterar i nya förutsättningar för civil-militär samverkan. Det nya insatsförsvaret ska utformas för att kunna hantera flera olika former av väpnade angrepp. Förmågan att bemöta mer okonventionella hot betonas. Bland de kompetenser som Försvarsmakten ska satsa på är förmåga att möta olika former av informationsoperationer, under-rättelseförmåga,<sup>164</sup> NBC-kompetens och kompetens för vissa kvalificerad materiel- och vapensystem.

En annan viktig framtidsfråga är därför Försvarsmaktens fortsatta utveckling mot ett flexibelt insatsförsvar. Ett ”smalare men vassare” försvar ställer förmodligen annorlunda krav på samverkan än det stora invasionsförsvaret. Det nya försvaret ska kunna hantera olika former av väpnade hot. Förmågan att bemöta okonventionella hot betonas. I det framtida nätverksbaserade försvaret (NBF) fokuseras utvecklingen på att genom nya arbetsmetoder och informationsteknologi nå nya ledningsförhållanden. Olika ledningsnivåer byggs samman i nätverk. Beslutsfattandet är tänkt att decentraliseras och uppdragstaktiken ska användas i ännu större utsträckning. Formerna och metoderna för civil-militär samverkan påverkas när Försvarsmakten i högre grad använder sig av denna typ av ledning. Eventuellt finns det i detta sammanhang lärdomar att hämta från Försvarsmaktens internationella insatser där ledning redan sker på ett mer flexibelt och decentraliserat sätt.

Försvarsmakten internationaliseras för att kunna verka i internationella miljöer. Internationaliseringen handlar om mycket mer än teknik och logistik, även doktrin, organisationen av staber, utbildningen m.m. påverkas.<sup>165</sup> Samtidigt med denna utveckling dras förbandsvolymerna ned och Försvarsmaktens närvaro ute i olika delar av landet minskar.

Detta sammantaget får på längre sikt konsekvenser för totalförsvarssamverkan och för Försvarsmaktens förmåga att stödja samhället i fredstida krishantering. Exakt vilka konsekvenser är ännu svårt att överblicka. Omdaning av det militära försvaret är en pågående process som följer omvärldsutvecklingen. Det går att hävda att den nya Försvarsmakten medför högre krav på civil-militär samverkan genom ett ökat beroende av civila stödfunktioner. Försvarsmaktens förmåga att stödja civila aktörer

---

<sup>164</sup> Prop. 2001/02:10, sid. 128.

<sup>165</sup> Moore (2003): 8.

vid kriser kan samtidigt reduceras i takt med att förbandsvolymerna skärs ned. Vilka krav ställs på det civila försvaret av den nya Försvarsmakten? I vilken mån kommer Försvarsmakten att kunna medverka vid fredstida kriser som översvämningar och stora olyckor? Det finns ännu inga färdiga svar på frågan hur den civil-militära samverkan påverkas av Försvarsmaktens nya inriktning.

Även frågan om totalförsvarets framtida utformning och uppgifter måste beaktas i framtida studier av civil-militär samverkan. Samverkansformerna mellan civilt och militärt försvar bör vara flexibla för att vid behov kunna anpassas efter totalförsvarets uppgifter. Vilka slags krig är det totalförsvaret ska kunna bemöta och vad innebär det för den civil-militära samverkan?



## REFERENSER

### Böcker och rapporter

Asplund, M., Beausang, P., Hartoft, P. och Wahlberg, M (2003) *Civil-militär samverkan vid internationella insatser: från koncept till praktiskt genomförande*, FOI-rapport, FOI-R-0727-SE

Beausang, P., Carling, C., Hartoft, P. och Wahlberg, M. (2002) *Samverkansbehov på central nivå: En översiktlig kartläggning av samverkansbehov vid väpnat angrepp, internationell insats och allvarlig kris*, FOI-rapport, FOI-R-0465-SE

Beausang, P., Hartoft, P och Wahlberg M. (red) (2002) *Perspektiv på samarbete*, FOI-rapport, FOI-R-0466-SE

Bolin, A. (2000) "A New Defense Environment – Consequences for Political-Military Relations" i *Kungliga krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrift*, 6. Häftet 2000

Carlбом, O., Ekebjär, G. och Kaiser, M. (2002) *Civil-militär samverkan och samordning i Sverige under efterkrigstiden*, FOI-rapport, FOI-R-0418-SE

Christiansson, H. (1999) *Militärt deltagande i insatser vid katastrofer i Sverige 1986-1997*, FOA-rapport, FOA-rapport, FOA-R-99- 01060-170-SE

Danemark, B. och Kullberg, C. (1999) *Samverkan: välfärdsstatens nya arbetsform*, Studentlitteratur, Lund

Dérans, D. och Beausang, P., m.fl. (2002) *Barents Rescue 2001 utvärdering*, FOI-rapport, FOI-R-0451-SE

Ekberg, C., Riddarström, B. och Sundelius, B. (2002) "Krishantering i ett transnationellt perspektiv" i *Kungliga krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrift*, 6. Häftet 2002

Larsson, L. (2002) *11 September: Svenska myndigheters kommunikation vid terrorattentaten i USA 2001*, rapport från Styrelsen för Psykologiskt Försvar

Larsson, P. (2002) *Att studera civil ledning och samverkan*, FOI-rapport, FOI-R-0372-SE

Lindgren, R., Carlбом O., Dérans, D. och Larsson, P. (2001) *Civil och militär regional ledning och samverkan vid samordning av samhällets resurser i extraordinära situationer*, FOI-rapport, FOI-R-0064-SE

Moore, M. (2003) *Försvar i förändring*, skrift från Försvarsberedningen, Försvarsdepartementet

Petersson, O. (2003) *Statsbyggnad; den offentliga maktens organisation*, SNS Förlag, Stockholm

Ryding-Berg, S., (2001) "Förändringar avseende det regelverks som påverkar myndigheternas samverkan", presentation vid KKRVA symposium "Vem leder totalförsvaret, och hur?" 25 okt. 2001, i häfte preliminär dokumentation del 1.

Ryghammar, L., och Svensson, B., R. (2002) *Lokal och regional ledning vid höga vattenflöden 2000*, FOI-rapport, FOI-R-0383-SE

## Artiklar

### Från Försvarsmaktens hemsidor:

"Beredskapsövning i sträng kyla och väglöst land" 14 feb. 2003  
<http://www.mdn.mil.se/>

"Nya MIC-ar i Stockholms län", 17 mars 2003, <http://www.mdm.mil.se>

"Snökatastrofen 'Larmet går' i Robertsfors" 4 april 2003,  
<http://www.mdn.mil.se/vasterbottengruppen/>

"Katastrofövning i Örebro" 23 maj 2003, <http://www.mdm.mil.se/livreg/>

"MD S bistår vid oljekatastrofen i Skåne" 4 juni 2003, <http://www.mds.mil.se/>

### Från KBM:s tidning Krisberedskap:

"En atlantångare som kräver sin tid", *Krisberedskap* nr 1, 2003

"Samordning kräver resurser", *Krisberedskap*, nr 1, 2003

"Viktigt med ett bra förarbete", *Krisberedskap*, nr 2, 2003

"Visioner för säkrare transporter", *Krisberedskap*, nr 2, 2003

"Abstrakta idéer får konkret innehåll", *Krisberedskap* nr 3, 2003

"Rikta fokus på kommunernas ansvar", *Krisberedskap* nr 3, 2003

## Dokument utgivet av olika myndigheter

Försvarsmakten, "Nomen FM" remiss 1999

Försvarsmakten (2001) *Grundsyn Ledning*

Försvarsmakten, FMO, 03 300:63906, *Innebörd och åtskillnad av begreppen civil-militär samverkan, ordinarie myndighetssamverkan, totalförsvarssamverkan och CIMIC*, 2001-04-23

Försvarmakten (2002) *Militärstrategisk doktrin*

Försvarmakten, LU 02, *Utredningen om Försvarmaktens centrala ledning*, 2002-06-27

Försvarmakten, HKV-direktiv 02 300: 73631, *Beslut om processer och organisation för HKV*, 2002-12-06

Försvarmakten, bilaga 2 till HKV-direktiv 02 300: 73631, *Inriktningar avseende arbets sätt och processer i HKV*, 2002-12-06

Krisberedskapsmyndigheten, *Handlingsplan för Krisberedskapsmyndighetens stöd till geografiskt områdesansvariga*, 2003-01-29

Krisberedskapsmyndigheten (2003) *Planeringsunderlag för samhällets krisberedskap 2004*

Krisberedskapsmyndigheten, *Kartläggning av och inriktning för Krisberedskapsmyndighetens arbete med civil-militära frågor*, Promemoria, 2003-04-07

Kustbevakningen och Försvarmakten, *Uppdrag om samordning av Kustbevakningens och Försvarmaktens resurser*, Dnr. 314-376/99:44, 18 maj 1999, bilaga 1

Krisberedskapsmyndigheten, *Översyn av mål för samverkansområden*, dokument nr. 0591/2002, 2002-11-15

Länsstyrelsen Gotlands län, *Samutnyttjande av resurser på Gotland*, (Redovisning av uppdrag 2000-07-20 att belysa samordningsmöjligheterna av resurser på Gotland) 70-2623-00, 18 april 2001

ÖCB (1997) *Civil beredskap*

## **Offentligt tryck**

### **Författningar**

Lag (1943:881) om polisens ställning under krig

Kungl. Maj:ts Kungörelse (1958:262) angående tillämpning av lagen den 17 december 1943 (nr 881) om polisens ställning under krig

Lag (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m

Förordning (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarmakten

Förordning (1982:756) om Försvarmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordning)

Luftfartsförordning (1986:171)

Förvaltningslag (1986:223)

Räddningstjänstlag (1986:1102)

Lag (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m

Förordning (1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m

Avgiftsförordning (1992:191)

Lag (1994:1720) om civilt försvar

Förordning (1997:1258) med länsstyrelseinstruktion

Förordning (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten

Förordning (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap

Förordning (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet

Förordning (2002:518) med instruktion för Krisberedskapsmyndigheten

Lag (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting

### **Försvarsberedningens rapporter**

Ny struktur för ökad säkerhet – Nätverksförsvar och krishantering, Ds 2001:44

Vårt militära försvar – vilja och vägval, Ds 2003:34

### **Regeringens propositioner**

Totalförsvar i förnyelse, Prop. 1995/96:12

Totalförsvar i förnyelse, etapp 2, Prop 1996/97:4

Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred, 1996/97:11

Fortsatt förnyelse av totalförsvaret, Prop. 2001/02:10

Samhällets säkerhet och beredskap, Prop. 2001/02:158

### **Statens offentliga utredningar**

Folkrättslig status m.m., SOU 1998:123

Säkerhet i en ny tid, SOU 2001: 41

Förordning om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap, SOU 2001:86

Stöd från Försvarmakten, SOU 2001:98

Gränsövervakning under höjd beredskap, SOU 2002:4

Vår beredskap efter den 11 september, SOU 2003:32

### **Försvarsberedningens rapporter**

Ny struktur för ökad säkerhet – Nätverksförsvaret och krishantering, Ds 2001:44

Vårt militära försvar – vilja och vägval, Ds 2003:34

### **Övrigt offentligt tryck**

Försvarsdepartementet, Beredskapen mot svåra påfrestningar i fred, Skr 1998/99:33

Försvarsdepartementet, Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Krisberedskapsmyndigheten, 2002-12-12

### **Intervjuer**

Försvarmakten, HKV STRA 030523, Jan Wangenfors och Christer Widgren

Försvarmakten, OPIL 030512, Richard Häggblad

Krisberedskapsmyndigheten, 030512, Johan Friberg

Rikspolisstyrelsen, 030423, Petter Nilsson och Ulf Engstrand