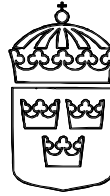


Kommittédirektiv



Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar

Dir.
2018:79

Beslut vid regeringssammanträde den 16 augusti 2018.

Sammanfattning

Sverige behöver en förbättrad förmåga att hantera situationer med höjd beredskap och då ytterst i krig. Det finns behov av tydligare ansvars- och ledningsförhållanden samt en stärkt samordning inom civilt försvar inom ramen för totalförsvaret. En särskild utredare ska analysera och föreslå en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar på central, regional och lokal nivå. Strukturen ska även stärka samhällets förmåga att hantera fredstida kriser.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och lämna förslag på en struktur med statliga myndigheter indelade i sektorer och sektorsansvariga myndigheter
- analysera och lämna förslag på en ändamålsenlig geografisk indelning för civil ledning och samordning på regional nivå och på hur dessa områden ska ledas
- analysera och lämna förslag på en förtydligad ledningsförmåga för kommuner och landsting
- analysera och lämna förslag på hur Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) roll att verka för samordning kan utvecklas
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Förslagen ska utgå från Förvarsberedningens rapport Motståndskraft – inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2020.

Uppbyggnad av ett civilt försvar och en fortsatt utveckling av krisberedskapen

Regeringen har i den försvarspolitiska inriktningspropositionen (2014/15:109) bedömt att totalförsvarets förmåga inför och vid ett angrepp behöver stärkas och att planeringen för totalförsvaret behöver återupptas. Det enskilt viktigaste under försvarsinriktningsperioden 2016–2020 är att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och att säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret. Enligt lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap är totalförsvaret den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. För att stärka landets försvarsförmåga kan beredskapen höjas. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar).

Planeringen för såväl militärt försvar som civilt försvar har återupptagits och genomförs utifrån de anvisningar regeringen har beslutat. Civilt försvar utgörs i fredstid av beredskapsplanering, dvs. den verksamhet som myndigheter, kommuner och landsting samt enskilda, företag och organisationer m.fl. bedriver för att förbereda Sverige för krig.

Det är även nödvändigt att samhället har en fredstida krisberedskap. Fredstida krissituationer kännetecknas av att de avviker från det normala och är svåra att förutse, drabbar många människor och stora delar av samhället, hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, inte kan hanteras enskilt av ordinarie organisation och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.

Det väpnade angreppet

Försvarsberedningen lämnar i sin rapport Motståndskraft – inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret (Ds 2017:66) förslag till planeringsförutsättningar för totalförsvaret. I rapporten bedömer Försvarsberedningen att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas. Det kan heller

inte uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige. Sverige blir oundvikligen påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller väpnad konflikt uppstår i vårt närområde. Totalförsvaret ska därför utformas och dimensioneras för att kunna möta väpnat angrepp mot Sverige inklusive stridshandlingar på svenskt territorium.

Försvarsberedningen bedömer att ett väpnat angrepp mot Sverige, inför eller vid krig i vårt närområde, kan syfta till att besätta svenskt territorium för egna militära syften eller förneka annan part tillgång till svenskt territorium för motåtgärder. En större konflikt kan också inledas med ett angrepp på Sverige. Ett angrepp kan också syfta till att förhindra Sverige att direkt eller indirekt bistå en annan part i konflikten. Sverige behöver i sig alltså inte vara huvudmålet för angriparen. Om Sverige utsätts för ett väpnat angrepp och hamnar i krig bedömer Försvarsberedningen att delar av det svenska territoriet kommer att drabbas av intensiv stridsverksamhet med stora konsekvenser lokalt och regionalt.

Gränslandet mellan fred och krig

Den osäkerhet som kan uppstå i gränslandet mellan fred och krig kallas ofta för gråzonsproblematik. Försvarsberedningen konstaterar att en angripare medvetet kan skapa denna problematik genom att agera så nära gränsen för upptäckt som möjligt för att därmed överraska och vilseleda försvararen och undvika beredskapshöjning och andra motåtgärder. Angriparen drar sig inte för att använda olagliga medel. Det kan t.ex. handla om att utnyttja kriminell verksamhet, sabotage, skadegörelse eller medveten påverkan i syfte att uppnå politiska och militära målsättningar. Gråzonsproblematik måste därför kunna hanteras av samhällets befintliga fredstida strukturer, bland annat av de rättsvårdande myndigheterna samt inom krisberedskapen och utrikes- och säkerhetspolitiken. Möjligheterna för en angripare att skapa en gråzonsproblematik behöver begränsas och antagonistiska hot behöver kunna hanteras. Här har bl.a. Polismyndigheten en viktig roll. Arbetet med Sveriges säkerhet

behöver därför beakta ett brett perspektiv på hot, risker och förmågor och omfatta många aktörer.

Strukturer och processer som används inom krisberedskapen bör så långt som möjligt även användas i planeringen för civilt försvar

Det som är väl inarbetat i vardagen har också förutsättningar för att kunna fungera även under ansträngda förhållanden. I den svåra situation som uppstår om samhället ska ställas om för kris eller krig måste man därför så långt som möjligt undvika ändringar i ledningsförhållanden, organisation och arbetssätt. Strukturer och processer som används inom krisberedskapen bör så långt som möjligt även användas i planeringen för civilt försvar. Regeringen anger i den försvarspolitiska inriktningspropositionen att planeringsarbetet för det civila försvaret bör utgå från att förmågan att hantera kriser i samhället i fredstid också ska ge en grundläggande förmåga att hantera situationer under höjd beredskap. Vidare anges att det finns uppenbara fördelar med att den som ansvarar för en verksamhet i fredstid behåller detta ansvar vid höjd beredskap. Det är därför viktigt att den så kallade ansvarsprincipen fortsatt upprätthålls även inom civilt försvar. Ansvarsprincipen innebär att den som har ett ansvar för en verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar även under krissituationer. Ansvarsprincipen innebär också ett ansvar för varje aktör att samverka med andra, ofta sektorsövergripande. Det är dock angeläget att aktörerna identifierar hur verksamheten vid höjd beredskap och då ytterst i krig ska bedrivas och hur den skiljer sig från den normala verksamheten.

I lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap framgår att totalförsvarsresurser ska utformas så att de även kan användas för att bland annat stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället. Försvarsberedningen bedömer att arbetet med krisberedskap gör att det i dag finns förutsättningar för grundläggande uthållighet och robusthet i samhället. Detta lägger grunden till förmågan att skydda befolkningen, minska samhällets sårbarhet, hantera störningar och upprätthålla viktiga samhällsfunktioner.

Försvarsberedningen konstaterar vidare att den fredstida krisberedskapen och civilt försvar inom ramen för totalförsvaret bör ses som förmågor som är ömsesidigt förstärkande. Försvarsberedningen bedömer samtidigt att krisberedskapen inte är dimensionerad för att hantera ett väpnat angrepp och de påfrestningar som ett krig medför. Försvarsberedningen anser därmed att ett starkt civilt försvar kommer att kräva ytterligare förmågor som inte finns i dag.

Mot bakgrund av denna beskrivning bör strukturer och former för planering och hantering av såväl kriser i fredstid som situationer med höjd beredskap i högre grad integreras med varandra. Det finns också behov av att skapa former för en stärkt samordning mellan civilt och militärt försvar. En grundläggande utgångspunkt bör vara att så långt som möjligt undvika parallella strukturer mellan krisberedskap och civilt försvar. Det skapar en stark förmåga att möta den nutida hotbilden.

Uppdraget att tydliggöra ansvars- och ledningsförhållanden samt stärka samordningen

Försvarsberedningen har lämnat förslag till regeringen rörande utformningen av civilt försvar under perioden 2021–2025. I rapporten Motståndskraft inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 lämnar Försvarsberedningen förslag om ansvars- och ledningsförhållanden på central, regional och lokal nivå. Beredningen föreslog att dessa förslag ska utredas vidare. Försvarsberedningen konstaterar att ändamålsenliga och tydliga lednings- och ansvarsförhållanden för att skapa samordning såväl inom det civila försvaret som mellan det militära och civila försvaret är avgörande för ett stärkt totalförsvaret.

För att stärka totalförsvaret och med utgångspunkt i Försvarsberedningens rapport ser regeringen behov av tydligare ansvars- och ledningsförhållanden samt en stärkt samordning inom civilt försvar inom ramen för totalförsvaret.

Det övergripande syftet med en förändrad struktur av civilt försvar är att Sverige ska få en förbättrad förmåga att hantera

situationer med höjd beredskap och då ytterst i krig. Strukturen ska även stärka samhällets förmåga att hantera fredstida kriser.

Föreslå en struktur med statliga myndigheter indelade i sektorer samt sektorsansvariga myndigheter

I dag bedrivs planering för krisberedskap och höjd beredskap på central nivå bl.a. inom samverkansområdena. Planeringen bedrivs av de myndigheter som anges i förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Syftet med samverkansområdena är att främja en helhetssyn i planeringen för krisberedskap och höjd beredskap, men de har främst använts för planering för krisberedskap.

Samverkansområdena utgörs av sex områden: teknisk infrastruktur, transporter, farliga ämnen, ekonomisk säkerhet, geografiskt områdesansvar samt skydd, undsättning och vård. Områdena är tämligen breda och omfattar diversifierade verksamheter. Ingen myndighet har ett reglerat utpekat ansvar för den övergripande planeringen i samverkansområdena, utan myndigheterna har ett gemensamt ansvar för att säkerställa planeringen inom respektive område.

Under fredstida kriser och under höjd beredskap och då ytterst i krig finns det ett antal samhällsviktiga verksamheter och funktioner som är viktiga att upprätthålla. I en krigssituation kan det t.ex. handla om verksamheter och funktioner som utgör särskilda behov för det militära försvaret eller verksamheter och funktioner som krävs för att skydda befolkningen. Vilka behov som finns kan skilja sig mellan nationell, regional och lokal nivå.

Regeringen har i den försvarspolitiska inriktningspropositionen angett att exempelvis transport och logistik, försörjning av livsmedel, drivmedel, elektricitet och telekommunikation samt tillgång till sjukvårdsresurser kommer utgöra särskilda behov för det militära försvaret. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har pekat ut elva samhällssektorer med viktiga samhällsfunktioner inom vilka merparten av samhällsviktig verksamhet kan identifieras. MSB har i den nationella risk- och förmågebedömningen konstaterat

att för att snabbare få beredskapshöjande effekt så behöver berörda aktörer fokusera sitt förmågehöjande arbete till sju av dessa områden: energiförsörjning, livsmedel (inkl. dricksvatten), transporter, hälso- och sjukvård och omsorg, finansiella tjänster, information och kommunikation samt skydd och säkerhet. Vidare utgör Natos sju civila förmågor (grundläggande målsättningar för nationell resiliens, eng. baseline requirements for national resilience) en central utgångspunkt i det nationella arbetet med att utveckla krisberedskapen och civilt försvar och är ett viktigt ingångsvärde i arbetet med skydd av samhällsviktig verksamhet.

Mot bakgrund av de krav som ställs på myndigheterna ur ett totalförsvarsperspektiv behöver samverkansområdena ses över för att säkerställa en mer ändamålsenlig struktur för planering inför och samordning under fredstida kriser och höjd beredskap. En indelning av statliga myndigheter i sektorer som utgår från vilka samhällsviktiga verksamheter och funktioner som är av särskild betydelse att upprätthålla under kris, höjd beredskap och då ytterst i krig utifrån nationella, regionala och lokala behov skulle kunna utgöra en lämplig struktur. Sektorerna bör vara tillräckligt specifika och homogena. Dagens samverkansområden bedöms i flera fall omfatta alltför stora och heterogena områden.

I samhället finns det i dag flera ömsesidiga beroenden mellan olika sektorer. Om det uppstår störningar inom en sektor påverkar det även andra sektorer. Samhället är i dag även till stor del beroende av varor och tjänster som näringslivet tillhandahåller. En stor del av den samhällsviktiga verksamheten som behöver upprätthållas under fredstida kriser, höjd beredskap och då ytterst i krig utförs av privata och offentligt ägda aktörer i näringslivet. Enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen, finns ett lagstadgat krav på privata aktörer att delta i planeringen för totalförsvaret. Privata aktörer ska lämna de upplysningar som totalförsvarsmyndigheterna behöver för sitt planeringsarbete samt, om det behövs, i övrigt medverka vid planeringen av de egna uppgifterna inom totalförsvaret. Mot denna bakgrund är det av vikt att den

beredskapsplanering som genomförs i större utsträckning omfattar samverkan över sektorsgränser och inkluderar näringslivets deltagande.

För att åstadkomma en sammanhållen planering och ett samordnat agerande inför och under fredstida kriser och höjd beredskap finns det dessutom behov av en myndighet som har ett särskilt ansvar att samordna planering och utveckling av verksamheten inom respektive sektor (sektorsansvarig myndighet). Det finns också behov av att närmare överväga vilka uppgifter dessa myndigheter bör ha inom respektive sektor. När uppgifterna utformas ska hänsyn tas till ansvarsprincipen och behovet av en tydlig ansvarsfördelning i systemet. Det är av vikt att det tydliggörs hur de sektorsansvariga myndigheternas ansvar förhåller sig till det ansvar som respektive myndighet har för sin verksamhet. I de sektorer där kommuner och landsting ansvarar för verksamheten, t.ex. hälso- och sjukvård, socialtjänst och transportförsörjning, är det angeläget att de sektorsansvariga myndigheternas uppgifter är förenliga med bl.a. kommunallagen och regeringsformen.

Utöver behovet att se över samverkansområdena för att säkerställa en mer ändamålsenlig struktur samt identifiera vilka myndigheter som ska ges ett särskilt ansvar att samordna och utveckla beredskapsarbetet inom respektive sektor, behöver en översyn av vilka myndigheter som bör ingå i respektive sektor göras. Dessa myndigheter benämns beredskapsmyndigheter i Försvarsberedningens rapport. De utpekade myndigheternas skyldigheter inför och under höjd beredskap bör förtydligas i förhållande till förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap och förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap. Det finns även skäl att analysera om de uppgifter som myndigheterna i dag har enligt förordningen om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap behöver justeras mot bakgrund av den föreslagna strukturen med sektorer och sektorsansvariga myndigheter. Samtliga myndigheter har dock ett ansvar att i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav samt att vidta de åtgärder som krävs för att kunna förebygga, motstå och hantera kriser, oavsett om de

är utpekade att ha ett särskilt ansvar för krisberedskapen och civilt försvar eller inte.

Utredaren ska göra följande:

- Analysera och lämna förslag på en sektorsindelning för statliga myndigheter och vilka myndigheter som bör ges ett särskilt ansvar för krisberedskapen och civilt försvar.
- Föreslå vilka statliga myndigheter som ska ges ett författningsreglerat ansvar att samordna planering och utveckling av verksamheten inom respektive sektor (sektorsansvariga myndigheter) samt vilka uppgifter och vilken resursfördelning som bör följa med detta ansvar.
- Analysera och lämna förslag på vilka uppgifter de statliga myndigheter som ingår i de föreslagna sektorerna ska ha inför och under höjd beredskap. Om den föreslagna strukturen med statliga myndigheter indelade i sektorer och sektorsansvariga myndigheter medför behov av förändringar när det gäller ansvariga myndigheters uppgifter inom krisberedskapen, ska även sådana ändringar föreslås.
- Lämna nödvändiga författningsförslag. Förslagen får inte innebära någon ändring av grundlagen.

Föreslå en geografisk indelning för civil ledning och samordning på regional nivå samt hur dessa områden ska ledas

Enligt förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion är länsstyrelsen den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet. Enligt förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap ska länsstyrelserna vara sammanhållande för krisberedskapen inom sitt geografiska område samt före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas.

Om Sverige är i krig ska länsstyrelsen som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. Länsstyrelserna ska särskilt samordna de

civila försvarsåtgärderna, verka för att sådan verksamhet hos civila myndigheter och andra civila organ som har betydelse för försvarsansträngningarna bedrivs med en enhetlig inriktning, i samråd med Försvarsmakten verka för att det civila och det militära försvaret samordnas, och verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas. Av lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. framgår det att för fall då riket är i krig och förbindelsen mellan en del av riket och riksstyrelsen inte alls eller endast med avsevärda svårigheter kan upprätthållas eller omedelbara åtgärder annars måste vidtas, så får regeringen överlåta åt länsstyrelsen att inom sitt område fullgöra de uppgifter, som enligt 8 kap. regeringsformen ankommer på regeringen, och besluta att en lag i ett visst ämne ska börja tillämpas.

Erfarenheter från tidigare fredstida händelser visar på att en enskild länsstyrelse kan ha stora utmaningar att hantera en omfattande och allvarlig händelse. Länen och länsstyrelserna kan därför i många fall anses vara för små enheter resurs- och ledningsmässigt för att kunna hantera sin samordningsuppgift även under höjd beredskap.

Vid ett väpnat angrepp mot Sverige kommer den militära operativa ledningen att ha ett stort koordineringsbehov med civila aktörer. En försvårande faktor för att åstadkomma en effektiv samordning på den regionala nivån är att statliga myndigheter med en regional organisation har olika geografiska indelningar.

En militär operation berör dessutom troligtvis ett större geografiskt område än ett enskilt län. Försvarsmakten har i dag fyra militärregioner (syd, väst, mitt och nord) som omfattar flera län vilket innebär att Försvarsmakten genom militärregionerna behöver samordna sig med flera länsstyrelser samtidigt. För att skapa effektiva lednings- och samordningsförhållanden är det av vikt att det finns en överensstämmande geografisk indelning för civilt och militärt försvar.

En indelning av länen i ett antal större geografiska områden skulle därmed kunna gynna samordningen och ledningen av

totalförsvaret på regional nivå. När dessa områden utformas måste det civila försvarets centrala aktörers geografiska indelning beaktas, inklusive landstingen och sjukvårdsregionerna. Indelningskommittén har redovisat betänkandet Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå som bl.a. omfattar ett förslag till ny regional indelning för ett tiotal myndigheter. En ändamålsenlig geografisk indelning på regional nivå behöver beakta den fortsatta beredningen av Indelningskommitténs betänkande.

I syfte att åstadkomma en enhetlig inriktning och samordning av totalförsvarets olika delar och en ändamålsenlig användning av civila och militära resurser på regional nivå finns dessutom behov av en högre regional ledning, inom de föreslagna områdena, som tillsammans med Försvarsmaktens regionala chefer håller samman beredningsplaneringen och de åtgärder som vidtas inför och under höjd beredskap.

I Försvarsberedningens rapport används begreppet civilbefälhavare för den högre regionala ledningen och begreppet civilområde för de geografiska områdena. I rapporten anges även att dessa större geografiska områden skulle kunna ledas av en landshövding med tillhörande stab som håller samman beredningsplaneringen och de åtgärder som vidtas inom området. Det finns skäl att analysera om den högre regionala ledningen för områdena även ska vara ett stöd till länen inför och under omfattande fredstida kriser där samhällskonsekvenserna t.ex. drabbar flera län.

Vid fredstida kriser och vid höjd beredskap har flera aktörer samordnings- och ledningsuppgifter på olika nivåer i samhället. Aktörer som t.ex. Polismyndigheten har en regional geografisk indelning men även en nationell övergripande ledning och organisation. Den nationella ledningsförmågan är grundläggande för myndigheternas möjlighet att bedriva sin verksamhet effektivt och flexibelt under fredstida kriser och höjd beredskap och måste därför bibehållas i så stor utsträckning som möjligt, vilket måste beaktas. När den högre regionala ledningen utformas måste även det civila försvarets centrala aktörers regionala ledningsstruktur beaktas. För att samordning och

ledning ska fungera är det nödvändigt att roller, ansvar och arbetsformer är tydliga.

Utredaren ska göra följande:

- Analysera och lämna förslag på en ändamålsenlig geografisk indelning för civil ledning och samordning på regional nivå inför och under höjd beredskap.
- Analysera och lämna förslag på vilka uppgifter och mandat den högre regionala ledningen ska ha samt hur detta ska regleras. I detta innefattas även att analysera om den högre regionala ledningen ska överta några av länsstyrelsernas nuvarande uppgifter och vilken roll som länsstyrelserna fortsättningsvis ska ha i detta sammanhang.
- Analysera och föreslå hur den högre regionala ledningens uppgifter och mandat ska förhålla sig dels till MSB:s, de sektorsansvariga myndigheternas och övriga i sektorerna utpekade myndigheters uppgifter och mandat inför och under höjd beredskap, dels till de kommuner och landsting som finns inom det geografiska området.
- Analysera behovet och konsekvenserna av om den högre regionala ledningen även ska vara ett stöd till länen inför och under omfattande fredstida kriser där samhällskonsekvenserna t.ex. drabbar flera län. Om ett sådant behov identifieras ska utredaren även ta hänsyn till krisberedskapsperspektivet i sin analys och sitt förslag på geografisk indelning och i sin analys och sitt förslag på vilka uppgifter och mandat den högre regionala ledningen ska ha.
- Lämna nödvändiga författningsförslag. Förslagen får inte innebära någon ändring av grundlagen.

Föreslå en förtydligad ledningsförmåga för kommuner och landsting

Kommuner och landsting har viktiga roller i samhällets beredskap. Ju bättre dessa aktörer är på att hantera fredstida kriser och höjd beredskap, desto bättre blir hela samhällets beredskapsförmåga.

Kommunernas och landstingens förmåga att leda verksamheten inför och under höjd beredskap och då ytterst i krig samt den fredstida förmågan att hantera situationer som inte medför beslut om beredskapshöjning behöver göras enhetligare och förtydligas. I lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap framgår att det i kommuner och landsting ska finnas en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid (krisledningsnämnd). Krisledningsnämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen eller landstinget i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning. Under höjd beredskap ansvarar däremot kommunstyrelsen för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen ska bedriva, och landstingsstyrelsen ansvarar för ledningen av den civila hälso- och sjukvården samt den övriga verksamhet för det civila försvaret som landstinget ska bedriva.

En fungerande ledningsförmåga förutsätter också att kommuner och landsting vidtar de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser), ett ansvar som följer enligt 3 kap. 1 § lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, och som även fortsatt ska gälla. Inför extraordinära händelser i fredstid ställs krav på kommuner och landsting att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser samt att kommuner och landsting ska ansvara för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser. Vidare är regleringen av vissa samordningsuppgifter, såsom det geografiska områdesansvaret, olika uttryckt i författning beroende på om det gäller extraordinära händelser eller höjd beredskap. Det finns anledning att se över detta regelverk i syfte att få en enhetligare och tydligare reglering och därmed ett sammanhållet beredskapsarbete i hela hotskalan, från extraordinära händelser i fredstid till höjd beredskap och då ytterst i krig.

Utredaren ska göra följande:

- Analysera och lämna förslag på hur kommunernas och landstingens ledningsförmåga inför och under höjd beredskap och då ytterst i krig samt den fredstida förmågan att hantera situationer som inte medför beslut om beredskapshöjning kan göras enhetligare och förtydligas. I detta ingår att se över de krav på beredskapsförberedelser som finns i 3 kap. 1 § lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.
- Bedöma kommunernas och landstingens behov av eventuell resursfördelning, utifrån analys och förslag avseende en enhetligare och tydligare ledningsförmåga för kommuner och landsting. Utredaren ska i sin bedömning ta särskild hänsyn till Stockholm, Göteborg, Malmö, Gotland och övriga militärstrategiskt viktiga områden.
- Lämna nödvändiga författningsförslag. Förslagen får inte innebära någon ändring av grundlagen.

Föreslå hur MSB:s roll att verka för samordning kan utvecklas

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) roll och ansvar inom krisberedskapen och avseende situationer med höjd beredskap anges bl.a. i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och i förordningen om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

Instruktionen för MSB anger att myndigheten har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Myndigheten ska företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av särskilda föreskrifter.

Civilt försvar är en verksamhet som bedrivs av ett stort antal aktörer. Utgångspunkten för civilt försvar är ansvarsprincipen,

dvs. den aktör som ansvarar för en verksamhet i fredstid har motsvarande ansvar även under höjd beredskap. Vidare följer det av regeringsformen att en myndighet inte får bestämma hur en annan myndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun, eller som rör tillämpningen av lag (12 kap. 2 § regeringsformen). Det stora antalet aktörer i det civila försvaret ställer krav på samordning och ökar behovet av ett effektivt resursutnyttjande.

MSB:s uppgifter och mandat inom ramen för en struktur med statliga myndigheter indelade i sektorer, sektorsansvariga myndigheter och en högre regional ledning

En struktur med statliga myndigheter indelade i sektorer, sektorsansvariga myndigheter och en högre regional ledning medför ett behov av en myndighet som har ett övergripande ansvar för samordningen och kan verka för en sammanhållen planering inför och ett samordnat agerande under fredstida kriser, höjd beredskap och då ytterst i krig.

Det kan handla om en myndighet som stödjer och verkar för ett samordnat agerande mellan de sektorsansvariga myndigheterna och mellan de sektorsansvariga myndigheterna och den högre regionala ledningen samt verkar för enhetlighet i frågor som är gemensamma för aktörerna i beredskapssystemet. Detta skulle kunna innefatta att överblicka samhällets samlade resurser, genomföra studier som underlag för planläggningen av civilt försvar, samordna utbildning i frågor som är gemensamma för krisberedskapen och civilt försvar, ansvara för en nationell övningsplanering för krisberedskapen och civilt försvar och inom ramen för detta ansvar genomföra nationella samverkansövningar samt samordna det civila försvarets beredskapsplanläggning på central nivå med motsvarande planering inom Försvarmakten. Försvarsberedningen konstaterar att det bör övervägas om myndigheten under höjd beredskap ska ha förmågan att inrikta och samordna de sektorsansvariga myndigheternas verksamhet, om regeringen skulle välja att fatta ett sådant särskilt beslut, och ha mandat att till regeringen lämna förslag till prioriteringar och fördelning av resurser.

Ett sådant övervägande behöver ställas i relation till vikten av att upprätthålla ansvarsprincipen även under höjd beredskap samt att myndigheten förfogar över den specifika kompetens som krävs med hänsyn till sektorernas olika förutsättningar. Ett sådant övervägande behöver också respektera principen om myndigheters självständighet (se 12 kap. 2 § regeringsformen) samt vikten av att regeringen kan ta ett samlat ansvar för styrningen av de statliga myndigheterna även under höjd beredskap. MSB ska inte ges uppgifter som inkräktar på det ansvar som åligger en enskild myndighetsledning i enlighet med myndighetsförordningen.

MSB är den myndighet som i dag har uppgifter som till del motsvarar ovanstående uppdrag och regeringen har nyligen beslutat om ändringar i förordning med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i syfte att förtydliga myndighetens nuvarande roll inom civilt försvar. MSB:s roll i den framtida strukturen är dock något som ytterligare kommer att behöva övervägas. Om utredaren finner det nödvändigt kan även andra förändringar av MSB:s uppdrag övervägas.

Utredaren ska göra följande:

- Analysera behovet av att förtydliga MSB:s uppgifter i syfte att åstadkomma en sammanhållen planering inför och ett samordnat agerande under fredstida kriser, höjd beredskap och då ytterst i krig.
- Om ett sådant behov identifieras ska förslag lämnas på hur en sådan ordning kan utformas. I detta ingår att analysera i vilken utsträckning de föreslagna uppgifterna ska ingå i MSB:s ordinarie uppdrag eller ska kräva ett särskilt regeringsbeslut. När uppgifterna utformas ska behovet av en tydlig ansvarsfördelning i systemet och behovet av samverkan mellan olika sektorer beaktas.
- Lämna nödvändiga författningsförslag. Förslagen får inte innebära någon ändring av grundlagen.

Ekonomiska avvägningar när det gäller behovet av samordnande beredskapsförberedelser inför fredstida kriser, höjd beredskap och då ytterst i krig

En del i beredskapsförberedelserna inför fredstida kriser, höjd beredskap och då ytterst i krig gäller avvägningar och prioriteringar mellan verksamhetsområden och sektorer vad gäller ekonomiska resurser.

Civilt försvar och krisberedskap innefattar en mängd aktörer som ansvarar för verksamheter med flera beroendeförhållanden. För att åstadkomma en välavvägd helhet vad gäller beredskapsåtgärder inom civilt försvar och krisberedskap kan det därför finnas behov av att regeringen, inom ramen för budgetprocessen, genom en sammanställning får stöd med att göra en helhetsbedömning av de resursbehov som kan finnas inom civilt försvar och krisberedskap. En sådan ordning måste dock respektera principen om myndigheters självständighet (se 12 kap. 2 § regeringsformen) och ske i samverkan med aktuella statliga myndigheter.

Utredaren ska göra följande:

- Analysera om det finns behov att åstadkomma en ökad grad av samordning och helhetssyn i fråga om de resursbehov som kan finnas inom krisberedskapen och civilt försvar.
- Lämna förslag på hur en sådan ordning kan utformas, om ett sådant behov identifieras.
- Lämna nödvändiga författningsförslag. Förslagen får inte innebära någon ändring av grundlagen.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska för de förslag som lämnas redovisa konsekvenser och kostnader för staten, landsting och kommuner och föreslå hur dessa ska finansieras.

I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet

påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Under uppdraget ska utredaren samråda med berörda statliga myndigheter och Sveriges kommuner och landsting (SKL).

Utredaren ska hålla sig informerad om och vid behov beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet (bland annat när det gäller nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut), utredningsväsendet (bland annat utredningen om näringslivets roll inom totalförsvaret samt försörjningstrygghet avseende försvarsmateriel [dir. 2018:64]) och hos relevanta myndigheter och andra aktörer.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2020.

(Justitiedepartementet)