

Ds 2006:1

# En strategi för Sveriges säkerhet

*Försvarsberedningens förslag till reformer*



REGERINGSKANSLIET

Försvarsdepartementet

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.*

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Elanders Gotab AB  
Stockholm 2005

ISBN 91-38-22513-1  
ISSN 0284-6012

# Innehåll

<b>Förord .....</b>	<b>5</b>
<b>Missiv.....</b>	<b>7</b>
<b>Inledning.....</b>	<b>11</b>
<b>Del I En säkerhetsstrategi.....</b>	<b>15</b>
<b>Del II Förslag till reformer.....</b>	<b>25</b>
<b>Bilaga 1 Avvikande uppfattningar.....</b>	<b>57</b>



# Förord

I denna rapport presenterar Försvarsberedningen ett förslag till strategi för Sveriges säkerhet. Strategin är resultatet av en lång process där synen på säkerhet gradvis har förändrats. Den tar ett samlat grepp om säkerhetsområdet och konstaterar att hoten mot och målen för vår säkerhet, samt våra medel för att stärka säkerheten är mer komplexa och mångdimensionella idag än tidigare.

Därigenom berör vår politik för säkerhet flera sektorer och aktörer. Detta ställer förändrade krav på det sätt som vi arbetar med säkerhet, såväl kontinuerligt som under en kris. Det får konsekvenser för samordning och ledning, resursanvändning, underrättelseverksamhet, forskning, informationshantering samt frågor rörande robusthet. Rapporten innehåller därför även förslag till reformer med konsekvenser för såväl Regeringskansliet som centrala myndigheter.



# Missiv

REGERINGSKANSLIET  
Försvarsdepartementet  
Försvarsberedningen

Statsrådet och chefen för  
Försvarsdepartementet  
Leni Björklund

## **En strategi för Sveriges säkerhet**

### *Försvarsberedningens förslag till reformer*

Den 12 maj 1999 beslutade Regeringen att Försvarsberedningen även fortsättningsvis skulle svara för samråd mellan företrädare för regeringen och företrädare för riksdagspartierna om den långsiktiga inriktningen av försvars- och säkerhetspolitiken.

De närmare anvisningarna för Försvarsberedningens arbete beslutades av chefen för Försvarsdepartementet den 16 december 2004 och 16 augusti 2005.

I enlighet med detta uppdrag lämnar Försvarsberedningen i denna rapport sitt förslag till en säkerhetsstrategi, och föreslår ett antal reformer för att stärka samhällets säkerhet.

Arbetet har letts av riksdagsledamoten Håkan Juholt (s). Övriga ledamöter i Försvarsberedningen har varit riksdagsledamoten Tone Tingsgård (s), riksdagsledamoten Ola Sundell (m), f.d. riksdagsledamoten Lennart Rohdin (fp), riksdagsledamoten Else-Marie Lindgren (kd), riksdagsledamoten Berit Jóhannesson (v), f.d. riksdagsledamoten Anders Svärd (c), och f.d. riksdagsledamoten Annika Nordgren Christensen (mp).

Utrikesrådet Olof Skoog, departementsrådet Claes Kring och kanslirådet Michael Koch har varit sakkunniga i Försvarsberedningens arbete.

Generallöjtnant Claes-Göran Fant, kanslirådet Elinor Hammar-skjöld och stabschefen Fredrik Hassel har varit experter i beredningen.

Försvarsberedningens sekretariat har letts av departementsrådet Michael Mohr som huvudsekreterare, med ämnesrådet Ola Hedin som biträdande huvudsekreterare. Sekretariatet har i övrigt bestått av departementssekreterare Per Gundmark och Anja Stegen, ämnessakkunnig Annika Brändström, forskningsledare Helén Jarlsvik och assistent Anders Jacobsson.

Försvarsberedningens arbete bygger på omfattande underlag från många olika källor. Beredningen har också inhämtat underlag för sitt arbete genom särskilda redovisningar av och diskussioner med företrädare för Regeringskansliet, myndigheter, utredningar, och forskare, samt företrädare för ett antal länder i samband med utlandsbesök.

Försvarsberedningen är enig om säkerhetsstrategin och huvudragen i rapporten. Inom vissa områden har dock ledamöterna



Ola Sundell (m) och Berit Jóhannesson (v) anmält avvikande uppfattning. Dessa bifogas rapporten.

Stockholm den 15 januari

Håkan Juholt

Tone Tingsgård

Ola Sundell

Lennart Rohdin

Else-Marie Lindgren

Berit Jóhannesson

Anders Svärd

Annika Nordgren Christensen

Michael Mohr

Ola Hedin

Per Gundmark

Anja Stegen

Annika Brändström

Helén Jarlsvik

# Inledning

Ytterst handlar säkerhet om att skydda värden, människor och självbestämmande, och om att upprätthålla tilltron till den demokratiska samhällsmodellen. Det välstånd vi åtnjuter och de möjligheter som teknikutvecklingen ger, ställer ökade krav på att skydda befolkningen mot hot. I ett alltmer avancerat samhälle kan toleransen också minska mot att utsättas för risker och påfrestningar som härrör från tekniska sammanbrott och naturolyckor. Vi vill värna vårt moderna öppna samhälle, där demokrati, rättssäkerhet och respekt för mänskliga rättigheter är grundläggande värden.

Det är idag än svårare att skilja nationell och internationell säkerhet från varandra. Den gemensamma sårbarheten och de gränsöverskridande hoten innebär att svenska och internationella intressen alltmer sammanfaller. Vårt internationella agerande för att möta de globala hoten är centralt för att stärka Sveriges samlade säkerhet. Gränsöverskridande flöden av information, människor, varor och tjänster är en förutsättning för vårt välstånd och för vår säkerhet. I dagens värld är det lika viktigt att värna fria flöden som det tidigare var att skydda territoriella gränser.

De senaste årens händelser har med stor tydlighet visat att vi lever i en globaliserad värld och att öppna och moderna samhällen är mycket sårbara. Flodvågen i Sydostasien, som är av en av de största tragedierna i modern tid, drabbade även Sverige. Även stormar i Sverige har visat på en mycket sårbar infra-

struktur och orsakat stor skada för enskilda. Förmågan att hantera den här typen av händelser är också viktig för tilltron till samhällets förmåga i sin helhet. Terroristattentaten i USA följdes av fruktansvärda terroristdåd världen över och är exempel på nya angreppsformer mot stater och grundläggande värden. Regionala väpnade konflikter och andra händelseutvecklingar långt borta kan få konsekvenser även för Sverige. Därtill kommer den osäkerhet som framtiden bär med sig, där ingen med säkerhet vet vad som drabbar oss härnäst. Denna osäkerhet och breda syn på säkerhet är utgångspunkten för de förslag Försvarsberedningen här lämnar.

Vi arbetar aktivt, ofta i internationell samverkan, för att stärka vår säkerhet och har en bred uppsättning medel till vårt förfo-gande. Utformningen och användningen av dessa medel, och utvecklingen av nya, måste kontinuerligt ses över.

Den nationella krishanteringsförmågan behöver stärkas och vi behöver kunna använda samhällets resurser effektivare. Vi måste förbättra vår förmåga att identifiera ömsesidiga beroenden, sårbarheter och utmaningar och utveckla vår förmåga att hantera dem. Även det internationella systemet behöver kontinuerligt reformeras. Försvarsberedningen vill understryka att det är viktigt att Sverige spelar en aktiv och pådrivande roll i ett sådant reformarbete eftersom detta har stor betydelse för vårt nationella säkerhetsarbete.

I denna rapport presenterar Försvarsberedningen en strategi för Sveriges säkerhet, som sammanfattar vår syn på säkerhet. Försvarsberedningen lämnar också förslag på ett urval av särskilt prioriterade tvärsektoriella reformer i syfte att utveckla vår säkerhet.

Försvarsberedningen fokuserade i sin förra rapport *Försvar för en ny tid* (Ds 2004:30) på frågor rörande militära hot och det militära försvaret. Försvarsberedningen kvarstår vid de

bedömningar som då gjordes varför dessa frågor inte behandlas i denna rapport.

Försvarsberedningen lämnar inte några kostnadsberäkningar men bedömer dock att de förändringar som innebär kostnadsökningar balanseras genom de kostnadsreduceringar som uppnås tack vare organisatorisk och verksamhetsmässig rationalisering och bättre tillvaratagande av synergieffekter.

Försvarsberedningen vill i detta sammanhang peka på vikten av att den säkerhetspolitiska utvecklingen, dess försvarspolitiska konsekvenser samt utvecklingen av säkerhetsfrågor fortlöpande följs upp, och att det även i fortsättningen är en fördel om detta uppföljningsarbete i största möjliga utsträckning kan ske med deltagande av företrädare för alla riksdagens partier.



# Del I En säkerhetsstrategi

## En samlad syn på säkerhet

Säkerhet berör individen, samhället och det internationella samfundet. I denna säkerhetsstrategi ligger tyngdpunkten på samhällets säkerhet, dvs. händelser och förhållanden som enskilda individer saknar förutsättningar att själva hantera fullt ut och som skadar samhällets funktionalitet och överlevnad. Således handlar individens säkerhet i det här sammanhanget om sådant som går utöver vardagliga störningar och som berör det svenska samhället till väsentliga delar.

Att stärka samhällets säkerhet är en angelägenhet för flera aktörer; individer, företag, organisationer, kommuner, landsting, statliga myndigheter, regering och riksdag. Det som görs internationellt för att möta dagens hot, vår aktiva medverkan i exempelvis FN, EU och OSSE, liksom vårt samarbete med Nato, stärker också vår säkerhet.

Vi bär gemensamt ansvaret för vår säkerhet. Det är viktigt att skapa en balans mellan förväntningar och ansvar. Det offentliga har ett huvudansvar för Sveriges säkerhet. Enskilda individer och företag har även de ett ansvar och därmed en viktig roll i säkerhetsarbetet. Det offentliga har ett ansvar att tydliggöra, ta tillvara och att organisera detta på bästa sätt. Samtidigt måste

individer och företag hålla sig själva informerade om relevanta risker och hot, och vilka krav det ställer.

Det internationella samfundets kollektiva ansvar för säkerheten så som det kommer till uttryck i bl.a. FN-stadgan, liksom den allt starkare internationella solidariteten, vilket inte minst EU:s mellanstatliga solidaritetsdeklaration är ett uttryck för, bör också understrykas. Kollektiv säkerhet är beroende av ett effektivt samarbete i enlighet med folkrätten för att hantera gränsöverskridande hot. Ingen stat kan stå ensam.

Det är viktigt att det fortsatta arbetet med att stärka vår säkerhet tar sin utgångspunkt i en samlad syn på målen för, och hoten mot vår säkerhet, samt på våra medel för att stärka denna. De tre delarna måste ses i ett sammanhang.

### *Mål för vår säkerhet*

Försvarsberedningen föreslår att målen för vår säkerhet skall vara:

- att värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter,
- att värna befolkningens liv och hälsa,
- att värna samhällets funktionalitet.

Den demokratiska rättsstaten, liksom hälso- och sjukvården, informations- och kommunikationssystemen, energiförsörjningen, flödena av varor och tjänster, och annan samhällsviktig verksamhet är förutsättningar för ett fungerande samhälle och får inte bryta samman.



*Hot mot vår säkerhet*

Hoten mot vår säkerhet förändras ständigt, nya risker och utmaningar tillkommer. Försvarsberedningens hotbilda-bedömning stämmer väl överens med de bedömningar som Sverige tillsammans med andra länder har gjort inom ramen för bl. a. EU och FN. Vår säkerhet har på ett genomgripande sätt stärkts genom den europeiska integrationen och utvecklingen i vårt närområde. Samtidigt finns det ett antal hot mot vår säkerhet av såväl antagonistisk som icke-antagonistisk karaktär. Hoten av idag är ofta gränslösa och komplexa.

Hot och händelserna kan få konsekvenser för och beröra flera samhällssektorer. Vid en terroristattack eller en omfattande naturkatastrof kan exempelvis både räddningsinsatser och konsulära insatser komma att efterfrågas. Ett större elavbrott innebär stora problem för tele- och IT-systemen, men påverkar även verksamheten inom bl.a. vård och omsorg, samt våra betalningssystem.

Hot kan sprida sig över nationsgränser. Regionala väpnade konflikter, terrorism och förekomsten av massförstörelsevapen hotar internationell säkerhet, och därmed också vår. Sviktande statsstrukturer kan utgöra en arena för illegal handel med vapen, trafficking och annan organiserad brottslighet, som kan sprida sig till andra länder.

Hot kan vara svåra att förutse och uppstå plötsligt. Ett utbrott av allvarlig smitta i andra delar av världen kan drabba Sverige inom ett par timmar. Det är viktigt att alltid bibehålla en öppenhet för vad som kan komma att bli ett hot framöver och förbereda sig för det oväntade.

*Medel för att främja vår säkerhet*

Ett brett säkerhetsarbete måste omfatta allt från orsaksförebyggande och sårbarhetsreducerande till förhindrande, hanterande och återuppbyggande åtgärder. Med denna kedja av säkerhetsbyggande blir det tydligt att vår politik för säkerhet berör många fler politikområden än försvarspolitik och utrikespolitiken, som traditionellt sett varit centrala för vårt säkerhetsarbete. Nu berörs t.ex. även bistånds-, kriminal-, miljö-, social-, arbetsmarknads- och näringspolitiken.

Vi kan minska risken för regionala väpnade konflikter, terrorism och vissa naturkatastrofer genom riktade åtgärder mot krisernas grundorsaker inom ramen för arbetet för en rättvis och hållbar utveckling. FN:s säkerhetsråd har slagit fast behovet av att förebygga väpnade konflikter genom att angripa dess grundorsaker som fattigdom, brist på demokrati och mänskliga rättigheter, och utnyttjandet av naturresurser. Politiskt samarbete och insatser som stärker demokratiska institutioner och främjar långsiktig ekonomisk utveckling i vår omvärld måste fortgå. Det är också viktigt att vårt internationella engagemang ökar kvinnors delaktighet i arbetet med att förebygga, hantera och lösa konflikter.

Det är mycket angeläget att hjälpa stater att reformera sina säkerhetssektorer liksom att göra insatser för avvärjning, demobilisering och återintegrering av forna soldater. Åtgärder för att förhindra spridning av massförstörelsevapen är av allra största betydelse. Icke-spridningsfördraget och konventionerna om kemiska och biologiska vapen är legala hörnstenar i detta. Det är likaså avgörande att begränsa tillgängligheten till lätta vapen.

En viktig del i det orsaksförebyggande arbetet är åtgärder för att hantera miljöproblem, bl.a. utarmning av jordar, klimatförändringar och vattenbrist, som kan hota global, nationell och män-

sklig säkerhet. Sådana miljöproblem kan leda till konflikter, eller bidra till att förstärka andra faktorer, såsom fattigdom, sociala klyftor, spridning av smittsamma sjukdomar, vilka kan skapa instabilitet. Klimatförändringar kan på sikt påverka vattenflöden och skapa risk för översvämningar.

Brist på demokrati och brott mot mänskliga rättigheter är, vid sidan av resursknapphet, sned ekonomisk fördelning och bristen på deltagandeprocesser, en av de främsta orsakerna till interna konflikter. De tar sig ofta i uttryck i etniska och religiösa mot-sättningar.

Att människor har en dräglig social och ekonomisk tillvaro är en viktig faktor som bidrar till politisk stabilitet. För ekonomiskt marginaliserade människor är fattigdom och frånvaro av mänsklig säkerhet intimt sammankopplade. Samtidigt utgör faktorer som är förknippade med fattigdom, t.ex. brist på rättigheter, makt och deltagande, också konkreta grogrunder till att konflikter växer fram och fortgår.

Åtgärder för att minska segregation, diskriminering och socialt utanförskap kan bidra till att motverka att sådana företeelser leder till eller utnyttjas som förevändning för att främja extremism och våldsanvändning riktade mot enskilda eller samhällets institutioner. Upploppen i franska förorter under hösten 2005 kan här tjäna som exempel.

Åtgärder som främjar dialog mellan människor med olika kulturell och etnisk bakgrund är viktiga instrument för att motverka processer som kan leda till destruktiv radikaliserings hos såväl grupper som individer, vilket i sin tur kan leda till våldsamma och beteenden med konsekvenser för samhällets säkerhet. Detta är ett fenomen som vi sett bl.a. i samband med terroristdåden i London sommaren 2005.

Sårbarheter i samhället kan minskas genom att våra system görs mer robusta och att olika säkerhets- och kontrollåtgärder vidtas. För att förhindra tekniska kollapsar, oavsett vilken orsaken är, behöver vi stärka viktig infrastruktur i form av el- och telenät, IT-system och transportssystem. Det är mer kostnadseffektivt att beakta säkerhetsaspekter redan vid uppbyggandet av nya system än att åtgärda brister i efterhand. Vi måste vidare upprätthålla en beredskap för att kunna motverka spridningen av farliga ämnen och allvarlig smitta.

Kriser hanteras, förutom genom att förhindra en händelseutveckling som är på väg att inträffa, genom att bemöta deras konsekvenser när de väl når oss. Konsekvenshantering involverar med nödvändighet flera verksamheter som exempelvis räddningstjänst, akutsjukvård och polisinsatser. Därför är det viktigt att vi fortsätter att utveckla vår förmåga att genomföra sådana komplexa och sektorsövergripande insatser. Med effektivare underrättelse- och brottsbekämpande arbete, stärkt gränskontroll och åtgärder mot penningtvätt blir vi också bättre på att förhindra terroristattacker och organiserad brottslighet. Insatser som stärker rättssäkerheten och gränskontrollen i andra länder, kan dessutom på ett effektivt sätt bidra till att stärka Sveriges säkerhet.

Sverige har ett militärt försvar för att vi inte långsiktigt kan utesluta ett militärt angreppshot, med de utomordentligt allvarliga konsekvenser som ett sådant angrepp skulle få. Försvarsberedningen står kvar vid sin bedömning att ett enskilt militärt väpnat angrepp i alla dess former direkt riktat mot Sverige bedöms som osannolikt under överskådlig tid. Uppgifterna för vårt militära försvar har med detta som utgångspunkt förändrats, i syfte att bidra till fred och säkerhet genom ett ökat deltagande i internationella fredsfrämjande insatser, inklusive insatser med kort varsel. Våra insatsförband måste vara välutbildade och övade för att vara användbara här och nu, både internationellt och nationellt. Det är angeläget att vi förbättrar

vår förmåga att bidra till det breda spektrum av fredsfrämjande insatser som genomförs internationellt, inte minst multifunktionella insatser där samverkan mellan militära och civila komponenter är centralt. Därigenom bidrar vi också till fred och utveckling i vår omvärld.

Genom att verka för en bra övergång mellan akuta fredsfrämjande insatser och andra kapacitetsstärkande åtgärder för fred och utveckling tar vi ett ansvar för den långsiktiga återuppbyggnaden i ett konfliktområde. Bredden i EU:s instrument gör EU till en viktig aktör i gränssnittet mellan säkerhet och utveckling.

Inrättandet av en fredsbyggandekommission inom FN kan också vara ett betydelsefullt bidrag till dessa ansträngningar. Återuppbyggnad kan också handla om att återställa raserad infrastruktur eller återskapa förtroendet i ett samhälle som drabbats av en naturkatastrof eller en terrorattack. Därigenom bidrar vi på sikt till att undanröja grogrunden för nya eller nygamla konflikter och kriser.

### **Ett förändrat sätt att arbeta med säkerhet**

Nuvarande struktur för arbetet med Sveriges säkerhet är, trots de förändringar som genomförts under senare år, mycket komplex. Ansvar för Sveriges säkerhet är fördelat på ett flertal departement, myndigheter och organisationer inom olika samhällssektorer. Sektorisering förstärks av det moderna samhällets allt högre krav på specialisering, kostnadseffektivitet, o.s.v. Emellertid kan en sektorisering försvåra möjligheterna att bedöma och begränsa konsekvenser av tvärsektorieell karaktär, liksom att göra avvägningar, prioriteringar och åtgärder utifrån den politiska ambitionen att stärka Sveriges säkerhet.

För att möta de förändrade krav som ställs och ta tillvara de möjligheter som ges, föreslår Försvarsberedningen ett förändrat sätt att fortlöpande arbeta med säkerhet.

### *Att organisera vårt kontinuerliga säkerhetsarbete*

Vi måste organisera vårt kontinuerliga arbete så att en helhetssyn på säkerhet främjas. Förutsättningarna för att ta tillvara synergier och undvika onödig dubblering av aktörer och verksamheter måste förbättras.

Regeringskansliet har en central roll i den statliga förvaltningen för att motverka negativa effekter av sektoriseringen. Ett helhetsperspektiv i Regeringskansliet är en förutsättning för ett effektivt arbete med säkerhetsfrågor.

För att säkerställa auktoritet och genomslagskraft i arbetet med säkerhet är det av stor betydelse att säkerhetsfrågorna får en god organisatorisk och politisk förankring med kompetens och status. Därmed skapas förutsättningar för samordning mellan aktörer som arbetar med olika säkerhetsfrågor. Det finns flera olika

alternativ för att åstadkomma ett sådant helhetsperspektiv i Regeringskansliet, men Försvarsberedningen anser särskilt att ansvarsfördelningen mellan departementen behöver övervägas, så att säkerhetsfrågor i större utsträckning kan hållas samman.

De frågor som Försvarsberedningen anser bör hållas samman är i första hand:

- en samlad bild av hot, risker och sårbarheter,
- mål och krav för Sveriges säkerhet,
- handlingsplaner för Sveriges säkerhet,
- samordning av statliga myndigheters förberedelser och hantering av komplexa krissituationer,
- samordning av operativa resurser för krishantering,
- samordning vid investeringar i sektorsövergripande system inom säkerhetsområdet,
- metoder och regelverk inom säkerhet och beredskap,
- prioritering, uppföljning och utvärdering av arbetet med säkerhet vid samhällsviktiga verksamheter och anläggningar
- tillsyn inom säkerhets- och beredskapsområdet,
- prioritering, uppföljning och utvärdering av arbetet med säkerhet och beredskap vid länsstyrelser och kommuner,
- samordning av forskning och teknikutveckling inom säkerhets- och beredskapsområdet, samt
- informationssäkerhet.

En utveckling där säkerhetsfrågor hanteras mer samlat ligger också i linje med utvecklingen inom EU, där ett mer helhetsorienterat system för unionens fortlöpande säkerhetsarbete håller på att växa fram, med bl.a. fler sektorsövergripande handlingsplaner och samordningsfunktioner. Därmed underlättas inte bara det nationella arbetet med säkerhetsfrågor, utan även ett aktivt och pådrivande svenskt engagemang i utvecklingen av EU:s säkerhetsarbete.

Samhällets säkerhet och krisberedskap är idag inte relaterat till krigsförhållanden i samma utsträckning som tidigare. För att möjliggöra en mer relevant styrning av verksamhet som syftar till att stärka samhällets säkerhet, kan indelningen av utgifts- och politikområden behöva ses över.

*Att utveckla styrning och uppföljning av vårt kontinuerliga säkerhetsarbete*

En utvecklad syn på säkerhet ställer höga krav på hur vi analyserar, inriktar och följer upp den verksamhet som sammantaget stärker vår säkerhet. Vi måste använda etablerade metoder bättre men också hitta nya former.

Säkerhet bör beaktas även när sektorsvisa strategier och handlingsplaner utformas för att uppnå andra mål. Biståndspolitikerna, där sambanden mellan utveckling och säkerhet betonas, är i detta avseende ett bra exempel på hur säkerhet kan bli en integrerad del i en verksamhet även där säkerhet inte är huvudmålet. Dessutom bör handlingsplaner som specifikt behandlar säkerhet regelbundet tas fram inom alla berörda sektorer. Dessa sektorsvisa handlingsplaner bör sedan sammanställas och följas upp med skrivelser till riksdagen i den samlade process som beskrivits ovan. De sammanställda sektorsövergripande handlingsplanerna och skrivelserna kan både omfatta Sveriges samlade säkerhet men också mer specifika hot. I arbetet med att utarbeta handlingsplaner för Sveriges säkerhet bör alltid relevanta internationella handlingsplaner beaktas. Utvärderingar av hur handlingsplanerna genomförs är också viktiga.



## Del II Förslag till reformer

### **Ledning och samordning vid akuta kriser**

Vår förmåga att leda och samordna insatser vid akuta kriser som inträffar plötsligt och som ställer krav på ett sektorsövergripande agerande måste utvecklas. I sin utvärdering av hanteringen av flodvågskatastrofen har Katastrofkommissionen identifierat brister i statsförvaltningen som även är av generell natur. Den mest allvarliga bristen är enligt kommissionen avsaknaden av en central krishanteringsfunktion. Det har också medfört en illa fungerande delgivning av information. Likaså har de negativa effekterna av den långt drivna sektoriseringen och det oklara gränssnittet mellan Regeringskansliet och myndigheterna blivit tydligt.

Försvarsberedningen delar de bedömningar som gjorts vad gäller strukturella brister i samhällets förmåga att hantera tvärsektoriella kriser, och anser att regeringens och Regeringskansliets förmåga och krishanteringsfunktion inte varit tillräcklig. Det fanns betydande brister i den centrala ledningen och samordningen av insatser, liksom förmedlingen av information till allmänhet och media. De åtgärder som genomförts i Regeringskansliet med syfte att stärka förmågan att hantera extrema situationer, bl.a. genom en ökad utbildnings- och övningsverksamhet, är enligt Försvarsberedningens mening inte tillräckliga för att klara allvarliga kriser. Därför föreslår Försvarsberedningen i

denna rapport ett antal konkreta förändringar som stärker den nationella ledningsförmågan, både i Regeringskansliet och på central myndighetsnivå.

Vid kriser som kräver nationell ledning och samordning krävs en tydlig ansvars- och uppgiftsfördelning och en väl fungerande central organisation. Krisledning berör såväl regeringens ledning på strategisk och operativ nivå, som operativ ledning och samordning på myndighetsnivå. I den svenska förvaltningen avser regeringens ansvar strategiska frågor, medan ansvaret för operativa åtgärder av nationell karaktär ligger på myndighetsnivå. Ett undantag är det direkta ansvar som regeringen och Regeringskansliet (UD) har på det konsulära området. Det bör dock noteras att det kan bli nödvändigt med krishantering på strategisk nivå utan att ledning och samordning av operativa åtgärder behöver ske på central myndighetsnivå.

På lokal och regional nivå, samt inom enskilda sektorer, fungerar det svenska systemet för ledning och samordning av insatser ofta bra. Den nationella nivån måste däremot på ett bättre sätt än idag kunna bistå den lokala och regionala nivån. Förmågan och formerna för att ta emot internationella förstärkningsresurser, samt att samarbeta med och bistå andra länder vid akuta kriser, är primärt ett ansvar för den nationella nivån och måste därför också utvecklas.

En viktig förutsättning för en snabb och effektiv ledningsförmåga är att det finns tydliga och tillämpade principer, och en enkel och välkänd organisatorisk struktur. Den svenska förvaltningen och det svenska krishanteringssystemet har hittills präglats av ansvars- likhets- och närhetsprinciperna. Även de kontaktvägar och organisationsstrukturer som skapas för särskilt allvarliga kriser, skall vara enkla, tydliga och lättförståeliga, samt underlätta att insatser snabbt kan göras så snart det finns en välgrundad anledning att tro att en sådan behövs.

Att utveckla den nationella krisledningsförmågan ändrar inte betydelsen av den särskilda och grundläggande betydelse ansvarsprincipen har, eller betydelsen av områdesansvaret på lokal och regional nivå. De aktörer och myndigheter som normalt har ansvar för en verksamhet kommer att ansvara för verksamheten även i en tvärsektoriell kris. Polisen kommer alltid att svara för polisverksamheten, räddningstjänsten för skadeavhjälpning, kraftbolagen för att säkerställa elleveransen etc.

En annan avgörande förutsättning för att den nationella nivån – regering och centrala myndigheter - skall kunna fatta rätt beslut och vidta rätt åtgärder vid rätt tillfälle, är att det finns en tydlig struktur för beslutsstöd, tvärsektoriell omvärldsbevakning och lägesbild, samt förutsättningar för snabb alarmering över sektorer och områdesgränser. I Sverige finns inom enskilda sektorer idag system för att samla lägesinformation och ta fram beslutsunderlag. En utvecklad tvärsektoriell struktur kräver en samlad nationell lägesbild och en förmåga till sektorsövergripande analyser i en kris, vid Regeringskansliet för regeringens behov. Dessutom måste det finnas liknande förmåga på myndighetsnivå. För att undvika missuppfattningar mellan Regeringskansliet och myndigheter måste sådana funktioner samverka nära och kopplas samman tekniskt så att lägesinformation kan utbytas kontinuerligt. Därmed ökar möjligheten för snabba beslut baserade på relevanta och kända fakta.

En reformering av det svenska systemet i syfte att förbättra förmågan att hantera stora sektorsövergripande händelser kommer att underlätta kontakter gentemot EU. Där har nyligen beslutats om åtgärder för att befärma tvärsektoriell samordning vid hanteringen av komplexa kriser som direkt berör befolkningen och viktiga samhällsfunktioner i EU:s medlemsländer, såväl inom som utanför dess gränser. Det är viktigt att följa denna utveckling och skapa former för samverkan mellan europeiska och svenska funktioner. En ny svensk tvärsektoriell struktur för omvärldsbevakning, lägesbild, alarmering och beslutsstöd måste

exempelvis kunna förhålla sig till framtida funktioner inom EU som ges till uppgift att ta fram tvärssektoriella och medlemsstatsövergripande lägesbilder.

### *Krisledning på regeringsnivå*

Regeringen skall utifrån sin uppgift att styra riket, med vissa undantag som bl.a. rör myndighetsutövning mot enskilda och tillämpning av lag, fatta beslut i avdömningsfrågor och vidta åtgärder för att åstadkomma nationell samordning. Regeringens uppgift som ytterst ansvarig avser bl.a. de regeringsbeslut som bedöms nödvändiga för att hantera kriser.

Regeringen, och därmed Regeringskansliet, måste ha en förmåga att:

- kontinuerligt och i samverkan med myndigheter bedriva omvärldsbevakning samt identifiera och analysera händelser som kan komma att utvecklas till kriser,
- snabbt kunna larma berörda,
- snabbt kunna sätta igång operativa insatser, som t.ex. transporter,
- snabbt kunna samarbeta med operativa funktioner vid centrala myndigheter och aktörer som behövs i den aktuella krisen,
- snabbt initiera arbetet på de berörda departementen,
- upprätthålla kommunikation med berörda aktörer inom och utom landet,
- informera allmänhet och media,
- besluta om att vid särskilt allvarliga kriser av tvärssektoriell karaktär ge en krisledningsfunktion på myndighetsnivå ett ledande ansvar för samhällets operativa insatser,
- besluta om att begära internationella förstärkningsresurser, om ett sådant behov uppstår, eller att bidra med svenska resurser internationellt,
- löpande följa och bedöma effekten av vidtagna åtgärder, samt
- besluta om prioriteringar.

Det måste alltid finnas en beredskap hos regeringen som innebär att den kan hantera kriser med orubbat förtroende och med ett effektivt utnyttjande av tillgängliga resurser. Ledning måste kunna påbörjas även i situationer som karaktäriseras av vagt underlag, starkt yttre informationstryck, krav på snabba och målinriktade beslut och som kan komma att kräva annorlunda strukturer än de förberedda. Det innebär att beslutsfattare och andra nyckelpersoner behöver omedelbar tillgång till ett väl fungerande ledningsstöd. Statsrådsberedningen har, inte minst genom sin närhet till statsministern, en central roll i en allvarlig krissituation. Beroende på hur Regeringskansliet indelas kan även andra departement ha särskilt viktiga funktioner att fylla.

Regeringen har nyligen inrättat en krisenhet inom Statsrådsberedningen, benämnd beredskaps- och analysenheten, vars uppgift är att biträda regeringen. Försvarsberedningen lämnar i det följande sin syn på vilka uppgifter en sådan enhet bör ha.

Vid kriser skall enheten löpande följa och bedöma effekten av vidtagna åtgärder och kunna föreslå prioriteringar. Enheten bör dessutom ansvara för nödvändiga förberedelser, t.ex. genom att utarbeta rutiner för beslut och informationsspridning. Relevanta myndigheter som har stor betydelse för krishantering bör omfattas av förberedelserna.

I enhetens uppdrag ingår även operativa uppgifter i ett inledningskede av en händelse som skulle kunna utvecklas till en kris, för att tid inte skall gå förlorad. Enheten skall snabbt kunna förse berörda beslutsfattare med nödvändigt underlag. Enheten skall också tjäna som larmklocka när det krävs extra snabbhet i regeringens beslutsfattande. Därför bör enheten ges sådana uppgifter och bemanning att den kan utnyttjas i regeringens kontinuerliga beredskapsverksamhet, som upprätthålls i samverkan med ansvariga myndigheter. Detta innebär som framgår ovan att Regeringskansliet också skall kunna identifiera och ha möjlighet

att larma de aktörer som måste vidta åtgärder för att hantera krisen. Detta kräver en ständig omvärldsbevakning och ett nära och kontinuerligt samarbete med operativa aktörer, t.ex. polisen, SOS-alarm, Kustbevakningen, Försvarsmakten m.fl., samt andra aktörer som själva bedriver omvärldsbevakning och som är uppkopplade mot olika internationella informationssystem.

Rutiner för inhämtning och spridning av information måste därför utvecklas i förväg enligt fastställda informationskedjor. Övriga operativa aktörer måste, precis som idag, också kunna larma för att undvika en fördröjning av samhällets insatser. Under kriser är det enhetens uppgift att för regeringens behov, i samverkan med centrala myndigheter, löpande ta fram lägesbilder över tillstånd, förväntad utveckling, vidtagna åtgärder och tillgängliga resurser.

När en kris inträffar skall enheten kunna tillföras lednings- och beredningskompetens från Regeringskansliets berörda enheter och berörda centrala myndigheter. Enheten skall även kunna nyttjas som ett stöd vid övergripande analyser och lägesredovisningar i Regeringskansliets ordinarie arbete. Enheten skall således kunna utnyttjas som ett gemensamt verktyg för ledningsstöd inom hela Regeringskansliet.

Regeringen kan vid behov delegera rätten att fatta beslut om prioriteringar till myndigheter. Regeringens viktigaste roll under en kris berör annars främst information för att upprätthålla förtroende och tillit till förmågan att värna befolkningens liv och hälsa, de grundläggande värdena och samhällets funktionalitet, samt om regeringens och Regeringskansliets egna åtgärder. Lägesbilden är av stor vikt för att regeringen skall kunna genomföra detta informationsansvar. Enheten bör därför ansvara för samordning av regeringens information till allmänhet och media.

Vid kriser som inträffar i ett annat land och som direkt drabbar personer med hemvist i Sverige är regeringen genom UD och

utrikesförvaltningen alltid huvudansvarig. Katastrofkommissionen har behandlat behovet av att utveckla Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas förmåga att hantera stora kris- och katastrofsituationer utomlands. Försvarsberedningen bejakar kommissionens förslag i dessa delar.

### *Krisledning på central myndighetsnivå*

I den svenska förvaltningen ligger ansvaret för operativa åtgärder av nationell karaktär på central myndighetsnivå. Försvarsberedningen, anser att det finns ett samordningsbehov för dessa funktioner och lämnar ett förslag till en struktur för operativ ledning på central myndighetsnivå för att bättre kunna hantera kriser med sektorsövergripande konsekvenser. Som tidigare framgått behandlar Försvarsberedningen i detta sammanhang inte ledning av insatser med Försvarsmakten i krig. Sådana frågor behandlades av Försvarsberedningen under 2001.

Försvarsberedningen bedömer att de flesta kriser är av den karaktären att de kan ledas och samordnas av sektorsmyndigheter. Vid de sällan förekommande, men särskilt svåra kriserna med sektorsövergripande konsekvenser, kan dock den operativa verksamheten på central myndighetsnivå behöva ledas utifrån särskilda lösningar. Dessa kan utformas på flera olika sätt. Försvarsberedningen utvecklar nedan två principiellt skilda alternativ.

Å ena sidan kan den centrala myndighet som initialt är mest berörd av krisen leda krishantering även i de delar som faller utanför myndighetens normala kompetensområde. Ett exempel kan vara att Rikspolisstyrelsen ansvarar för den operativa samordningen av olika åtgärder vid en terroristattack, vilket förutom de polisära uppgifterna t.ex. kan omfatta transporter, information till allmänheten m.m. För att en viss myndighet skall bli krisledande i denna mening måste regeringen fatta beslut om detta. Fördelarna med ett sådant alternativ, ligger främst i att förvaltningens normala ansvarsfördelning kan följas. Den inbyg-

gda flexibilitet som alternativet innebär kan dock även innebära svagheter. Den förutsätter planläggning och övningar vid alla de aktuella centrala myndigheterna som är kopplade till olika händelser. Ett flertal, upp till ett 30-tal, centrala myndigheter kan utifrån sitt sektorsansvar tänkas få rollen som krisledande myndighet. Ett samordnat agerande under ledning av en myndighet kan fördröjas i avvaktan på regeringens beslut. Alternativet riskerar även att bli resurskrävande, om ett flertal myndigheter behöver bygga upp resurser för sektorsövergripande ledning och samordning.

Å andra sidan kan en och samma krisledningsfunktion på central myndighetsnivå ha som uppgift att leda krishanteringen. En sådan lösning träder i kraft när det är fråga om omfattande kriser där konsekvenserna är mycket allvarliga och sektorsövergripande. De främsta fördelarna med detta alternativ är att uppgifter och mandat är klara i förväg. Därmed skapas goda förutsättningar för nödvändiga förberedelser och övningsverksamhet. Relevanta resurser inom krishanteringsområdet kan koncentreras till en och samma plats. Liksom det första alternativet är denna beroende av att regeringen fattar beslut om att krisledningsfunktionen skall leda den operativa verksamheten.

Varje alternativ har sålunda sina för- och nackdelar och uppräkningsningen kan i bägge avseenden göras längre än vad som framgår ovan. Oavsett organisationsmodell är dessutom några problem gemensamma. Gränsdragningsproblem kan i bägge fallen uppstå mellan olika myndigheter, och mellan myndigheter respektive regeringen och Regeringskansliet. Tillhörande förvaltningsjuridiska problem kan likaså uppstå. De faktorer som emellertid väger tyngst i Försvärsberedningens bedömning framgår nedan.

- Behovet av operativ tvärssektoriell samordning i allvarliga kriser med sektorsövergripande konsekvenser.

Konsekvenserna av brister i denna samordning kan vara så



pass svåra att de bör förebyggas genom att bästa möjliga förutsättningar för ett professionellt hanterande skapas. Detta pekar på att en aktör bör ha som huvuduppgift att förbereda och öva rutiner och handhavanden så långt som möjligt för att skapa en god krisledningsförmåga.

- Överväganden om var den tvärsektoriella operativa samordningen bäst kan ske.

I en centralförvaltning av s.k. ministeriemodell skulle uppgiften i sak väl kunna lämpa sig som en regerings- eller ministerieuppgift, med klara fördelar vad gäller koppling mellan strategisk och operativ nivå. I svensk förvaltningstradition är operativ samordning främst en myndighetsuppgift. Nackdelen som den svenska förvaltningsmodellen i detta sammanhang innebär, kan dock i viss mån kompenseras av vissa fördelar. Därför kan en lämplig gränsdragning mellan myndigheter och Regeringskansliet motverka att Regeringskansliet i en krissituation absorberas av frågor som kan ha hög grad av specialisering och strömma in från många avnämare.

- Var begränsade resurser kan användas bäst och till lägst kostnad.

Försvarsberedningen bedömer det som troligt att uppbyggnaden av en krisledningsfunktion kan ske mer kostnadseffektivt om den koncentreras. Av betydelse i det sammanhanget är även att en sådan koncentration skulle begränsa och förenkla kommuners, länsstyrelser, centrala myndigheters och andra aktörers samverkan, rapportering, övningsverksamhet m.m. väsentligt.

Försvarsberedningen anser att en sammanvägning av för- och nackdelar, med hänsyn tagen till nuvarande förvaltningsmodell och tillhörande författningsstöd, pekar på det andra alternativet som det mest lämpade vid sällan förekommande men särskilt

svåra kriser med sektorsövergripande konsekvenser. Detta utesluter dock inte varianter av organisationsformer. Den enskilda faktor som är viktigast för beredningens ställningstagande är att uppgifter och resurser för en professionell ledning vid svåra och tvärsektoriella kriser följer en i förväg bestämd och tydlig rollfördelning, vilken kan förberedas och övas regelbundet. Försvarsberedningen vill understryka att en sådan lösning inte innebär ett upphävande av ansvarsprincipen utan är ett komplement till denna.

För att en krisledningsfunktion på central myndighetsnivå skall kunna leda, krävs regeringsbeslut. Krisledningsfunktionen har alltså inte ett generellt mandat att leda andra aktörer. Mandatet bör vila på ett regelverk som aktiveras med bemyndigande vid varje situation som kräver det. Bemyndigandet skall vara tidsbegränsat och upphöra när det inte längre finns behov av ledning av insatser för att förhindra, avhjälpa och mildra konsekvenserna av en kris. Bemyndigandet innebär att krisledningsfunktionen vid en allvarlig kris har uppgifterna att:

- ansvara för prioritering, samordning och ledning av den operativa krishanteringen på nationell nivå,
- samordna myndigheternas information till allmänhet och media,
- verka för ett effektivt resursutnyttjande av samhällets samtliga resurser,
- verka för ett effektivt resursutnyttjande av internationella förstärkningsresurser enligt etablerade rutiner för internationell resurssamverkan,
- koordinera stöd till den lokala och regionala nivån,
- besluta om åtgärder och prioriteringar i den utsträckning som det är nödvändigt med hänsyn till situationens art och omfattning, samt
- sammankalla berörda aktörer.

När extraordinära händelser inträffar skall krisledningsfunktionen leda tillsammans med kompetens från berörda centrala

myndigheter. Det bör understrykas att företrädare för berörda myndigheter och aktörer måste delta i avvägningarna. Krisledningsfunktionen kommer därmed att, efter erhållna förstärkningar, operativt kunna leda samordnade insatser över sektorsgränser. Att samordning och beslut om de centrala operativa insatserna delegeras till myndighetsnivå förändrar inte regeringens yttersta ansvar på nationell nivå, utan är ett sätt att tydliggöra vikten av att krishantering bör ledas av experter.

För en effektiv operativ ledning på central myndighetsnivå krävs en förmåga att fortlöpande:

- med stöd av enheten inom Regeringskansliet bedriva omvärldsbevakning i nära samverkan med centrala myndigheter för att upptäcka och verifiera händelser som kan utvecklas till allvarliga kriser, och snabbt kunna larma och initiera arbetet hos berörda aktörer,
- sammanställa och analysera lägesinformation om tillstånd, förväntad utveckling, vidtagna åtgärder och tillgängliga resurser som stöd till berörda aktörer, samt
- upprätthålla kommunikation med, och förmedla en samlad nationell lägesbild till berörda aktörer, inte minst den lokala och regionala nivån, där merparten av de operativa åtgärderna vidtas.

Därutöver behöver självfallet även andra aktörer lägesfunktioner för sitt egna interna bruk, vilka också skall lämna och få information från den nationella lägesfunktionen i Regeringskansliet.

För att den nationella krishanteringsförmågan skall kunna komma igång snabbare bör beredskapsnivåer införas som innebär att myndigheter vid varning om kris har en skyldighet att stärka ledningsorganisationen. Detta kräver jourhavande tjänstemän vid alla berörda myndigheter.

*Information till allmänhet och massmedia under en kris*

En effektiv och trovärdig krishantering är i allt högre grad beroende av det sätt på vilket verksamhetsansvariga informerar och kommunicerar med allmänhet och massmedia. Information är lika viktig såväl före som under och efter en kris. Det är angeläget att berörda samhällsaktörer upprätthåller ett högt förtroende hos allmänheten såväl under normala omständigheter som under kris.

Massmedia är viktiga förmedlare av information om händelser i samhället. Utvecklingen av ny och modern teknologi ger enskilda individer och organisationer möjlighet att snabbt inhämta och sprida information på olika sätt, ibland snabbare än både traditionella massmedier och myndigheter. Dessa förutsättningar ställer betydande krav på myndigheternas val av informations- och kommunikationsstrategier. Vidare är det av största vikt att det i samband med utdelande av koncessioner till mobiltelefonoperatörer ställs krav på funktionssäkerhet.

Berörda behöver under en kris få tillgång till information för att förstå vad som händer, men även som stöd för att agera på ett lämpligt sätt. Erfarenheter från händelser som exempelvis naturkatastrofen i Asien och orkanen Gudrun har understrukt betydelsen av att människor får korrekt information.

Kommunikation innebär att information utbyts mellan flera parter och ställer särskilda krav på en myndighets kompetens och kapacitet att kunna tillvarata information från allmänhet och media. Det är därmed av stor vikt att vid behov snabbt kunna organisera en instans dit allmänheten kan hänvisas med sina frågor och där dessa kan besvaras på ett genomtänkt och korrekt sätt.

Det är viktigt att kommunikationen anpassas till medborgarnas behov så att behövlig information når alla grupper i samhället.

Information måste exempelvis kunna:

- ske på lättillgänglig svenska och på flera olika språk,
- förmedlas med olika metoder, inklusive sådana som är anpassade till äldre och människor med olika funktionshinder,
- nå människor i hela landet, oavsett bostadsort (information måste t.ex. kunna nå människor bosatta i gränsområden där kommuner eller regioner möts).

Alla myndigheter har ett ansvar att före, under och efter en kris informera inom sitt eget ansvarsområde. Myndigheter skall även samarbeta om informationsinsatser och dela information med varandra då en kris har inträffat. Det är även viktigt att den egna organisationen får information om händelseutvecklingen under en kris.

### *Obligatorisk utbildning, övning och träning*

Erfarenheter visar samstämmigt på betydelsen av regelbunden utbildning, övning och träning. Av särskild betydelse är övningar som tränar samverkan mellan olika aktörer, såväl över sektorsgränser som mellan olika ledningsnivåer. För att stärka samhällets krishanteringsförmåga skall utbildning, övning och träning i krishantering därför vara obligatorisk för alla aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet. Utbildningarna och övningarna bör innehålla så realistiska inslag som möjligt så att de kan analyseras, leda till förbättringar och därmed bidra till lärande och erfarenhetsöverföring. Försvarsberedningen vill i detta sammanhang betona att det är viktigt att i all utbildning integrera kunskap om hur kvinnor och män kan drabbas olika vid kriser. För att öka förmågan att ge eller ta emot internationell hjälp vid en krissituation bör andelen ledningsövningar med internationella inslag öka.

Kvalificerade nationella utbildnings- och övningsprogram för krishantering på alla nivåer kan genomföras av flera aktörer. Det är dock viktigt att säkerställa ett kvalitativt utbud av denna typ av utbildningar, vilket bör bevakas av en myndighet. Vi behöver även förstärka den statliga utbildningsorganisationen för att detta skall kunna realiseras. Verksamheten vid det nuvarande Institutet för högre totalförsvarsutbildning och den forsknings- och utbildningsverksamhet som äger rum inom bl.a. CRIS-MART är av betydelse i detta sammanhang. En annan instans som kan utveckla en ökad förmåga är Centrum för risk- och säkerhetsutbildning.

### *Finansiering vid katastrofer*

Det är av stor vikt att frågan om ansvaret för finansieringen av insatser vid akuta kriser inte fördröjer ett effektivt och snabbt agerande från samhällets sida. Försvarsberedningen vill understryka att det är angeläget att identifiera i vilka situationer finansieringsansvaret eventuellt utgör ett problem. Om Sverige efterfrågar och får internationellt stöd vid en allvarlig krissituation måste tydliga och ändamålsenliga regler finnas som möjliggör en snabb finansiering av hjälpen. Vid en översyn av hur insatser vid nationella kriser skall finansieras, bör även finansieringsfrågor när vi ger hjälp till andra länder i kris beaktas.

## Effektiv användning av våra resurser

Det finns betydande resurser i samhället som kan användas för att förebygga, hantera och lindra effekterna av en kris. Oavsett vem som äger eller bestämmer över samhällsviktiga resurser är det, ur medborgarens och samhällets perspektiv, resultatet av resursanvändningen som är det väsentliga. Om en offentligt finansierad resurs, personell eller materiell, finns tillgänglig och kan bidra till en effektiv krishantering, bör den också kunna användas. De olika hinder som finns för en effektiv resursanvändning - t.ex. av organisatorisk karaktär, men också hinder som beror på praxis och skillnader i organisationskultur – måste tas bort.

### *Förändringar på central myndighetsnivå*

De senaste årens händelser visar att gränsen mellan en olycka, allvarlig kris och en svår påfrestning blir allt mer diffus. I EU-sammanhang går utvecklingen från räddningstjänst mot ett bredare fokus på skydd och säkerhet. Idag ansvarar Krisberedskapsmyndigheten (KBM) och Statens räddningsverk (SRV) för frågor inom områdena skydd mot olyckor, svåra påfrestningar samt civilt försvar. Dessa områden har mycket gemensamt och skulle med fördel kunna hanteras som en helhet.

Att skapa en myndighet som hanterar ett brett spektrum från olyckor i vardagen till allvarliga kriser i samhället, kan ses som ett naturligt steg i den utveckling av krisberedskapsarbetet som bedrivits sedan mitten av 90-talet. Genom att nu ta ytterligare ett steg och lägga samman Krisberedskapsmyndigheten (KBM) och Statens räddningsverk (SRV), läggs fokus på samhällets säkerhet och krishantering i ett brett spektrum av tänkbara händelser.

Myndigheten skulle få stor trovärdighet genom att vara både planerande och operativt verksam, och också bli en naturlig kontaktpunkt i det internationella samarbetet. En sammanläggning skulle också ge betydande synergieffekter bl.a. när det gäller utbildnings- och övningsverksamhet, samt möjliggöra rationaliseringar och omprioriteringar som skulle kunna frigöra medel för annan verksamhet.

Vid en sådan förändring får landets kommuner en enda kontaktpunkt för frågor rörande skydd mot olyckor och extraordinära händelser. Detta skulle underlätta för kommunerna om de i mindre grad behöver göra skillnader i arbetet kring dessa frågor.

Försvarsberedningen lämnar i denna rapport förslag som pekar på behovet av att områden hålls samman på ett bredare sätt än tidigare, t.ex. utbildning och övning, information till allmänhet och media, samt samordnad omvärldsbevakning vid kris. I flera av dessa fall bedömer Försvarsberedningen att uppgifterna skulle kunna vara lämpliga för den sammanslagna myndigheten, men fortsatta överväganden och preciseringar krävs.

#### *Gemensam användning av resurser – delade kostnader*

För vissa kostnadskrävande resurser kan det vara rationellt och kostnadseffektivt att resursen samutnyttjas så att den utgör ett väsentligt bidrag till flera aktörers kärnverksamhet. Samutnyttjande av vissa resurser innebär också ofta en möjlighet till mer effektiva insatser.

Det gemensamma radiokommunikationssystemet för skydd och säkerhet, Rakel, är ett exempel på en resurs som ökar krishanteringsförmågan. Kretsen av permanenta användare har avgränsats till polisen, Kustbevakningen, Tullverket, kommunal räddningstjänst, akutsjukvården och Försvarmakten. Det är inte rimligt att systemets potential går förlorad pga. att flera aktörer nekas åtkomst. Att utöka användarkretsen är därför nödvändig



för att de verksamheter som behövs för att tillgodose allmän ordning, säkerhet och hälsa också skall kunna använda systemet. En bred anslutning till Rakel bland tänkta användare riskeras av att kostnader för systemet upplevs som betungande jämfört med dagens kostnader. Att utöka användarkretsen leder dock till en mer effektiv krishantering som även kan innebära något lägre kostnader för den enskilda användaren. Det är också viktigt med prioriteringsförmåga i samhällets ordinarie telekommunikationssystem för att åstadkomma en rikstäckande krisledningsfunktionalitet.

Samhällets användning av helikoptertjänster måste effektiviseras. Helikopterresurser finns hos sjukvårdshuvudmännen, polisen, Försvarsmakten, samt vid Sjöfartsverket och Luftfartsverkets entreprenörer för sjö- och flygräddningstjänst. Det finns relativt stor tillgång till helikoptrar, både i offentlig och i privat ägo. Däremot finns det skillnader i beredskap, bemanning, kapacitet och utrustning vilket innebär att helikoptrarna endast kan utföra vissa typer av insatser - insatser som är definierade utifrån den enskilda organisationens behov. Detta kräver en skyndsam översyn av hur respektive organisations helikopterresurser kan samutnyttjas, samfinansieras och lokaliseras i syfte att effektivisera användandet.

Användningen av Sveriges offentliga maritima resurser kan också effektiviseras. Kustbevakningen, Sjöfartsverket, polisen och Försvarsmakten har alla maritima uppgifter med bäring på säkerhet, allt från att kunna utföra väpnad strid till att hävda vår territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning, stävja hot om terrorism, smuggling och trafficking, samt att bedriva sjö- och miljöräddningstjänst. Ett effektivt och flexibelt användande av samhällets resurser är ett nödvändigt krav i ett modernt samhälle. Det finns betydande synergier i att – utgående från uppgifter, förmågor och resurser – merutnyttja, samutnyttja respektive samordna berörda myndigheters kompetens, infrastruktur, ledningsresurser, materiel och personal samt verksamhetsplanering.

För att åstadkomma sådana synergier måste formen (t.ex. lagar och förordningar) för samverkan och samordning klarläggas, formaliseras och regleras. Detta inkluderar även vem som skall ansvara för, respektive stödja, då händelseutvecklingen och uppgifterna förändras. Försvarsberedningen välkomnar de successiva steg som tagits inom det maritima området, men ser trots detta ett tydligt behov av en genomgripande översyn av utformningen av den maritima verksamheten, inklusive myndighetsstrukturer och myndighetsansvar. En effektivisering av användningen av våra maritima resurser måste också beakta möjligheterna till internationell resurssamverkan.

Vår förmåga att med mycket kort förvarning lämna understöd och hjälp inom ett katastrofområde bör utvecklas. Hjälp skall kunna lämnas under extrema förhållanden såväl inom som utom landet och verka som stöd och komplement till den drabbade regionen eller till internationella hjälporganisationer (FN-organ, Röda korset, etc.). Genom att utveckla Försvarsmaktens och Räddningsverkets förmåga till luftburna katastrofinsatser inom ramen för den humanitära samordningen, kan materiel och förnödenheter för överlevnad, förläggning, vattenrening och sjukvård mycket tidigt nå drabbade områden som inte kan nås genom sjö- eller vägtransporter.

Försvarsberedningen kan konstatera att den sammantagna förmågan till transporter vid insatser - internationellt, nationellt, civilt och militärt - inte är tillfyllest. Sverige, liksom övriga EU-länder, behöver ha tillgång till en strategisk förmåga för snabba långräckviddiga flygtransporter som kan transportera tung materiel eller många skadade människor till och från områden med sargad infrastruktur. Syftet är att kunna stödja akuta och snabbt uppkomna transportbehov för flera aktörer i samhället, både nationellt och internationellt. Behov föranledda av internationella fredsfrämjande insatser, naturkatastrofer och humanitär verksamhet utgör de mest prioriterade. Det är inom den privata sektorn som den absoluta huvuddelen av logistik- och transport-

resurser finns, men Försvarsmaktens flygtransportsystem har också, även om de inte kan betraktas som en strategisk transportkapacitet, under lång tid utnyttjats som en betydande och speciell resurs för internationella operationer och stöd till humanitära insatser samt för samhället i övrigt. Det är enligt Försvarsberedningen viktigt att hitta tvärssektoriella lösningar och finansiering, genom att ta tillvara både nationella och internationella möjligheter till samordning och samutnyttjande av resurser. Försvarsmakten, med sin mångåriga erfarenhet på området, kan utgöra plattformen för en strategisk förmåga, och genom avtal med flygmäklare och andra aktörer engagera de resurser och den specialistkompetens som krävs.

Ansvar för att förebygga, förhindra, hantera och lindra avsiktlig eller oavsiktlig spridning av ett CBRN-ämne\* ligger på flera aktörer: i första hand den kommunala räddningstjänsten, hälso- och sjukvården samt polisen, som alla har ett operativt ansvar. Utbildning och övning är en viktig förutsättning för en bättre förmåga och ökad effektivitet i insatserna. Hantering av CBRN-ämnen bör integreras i den ordinarie polis-, brandmänna- och katastrofmedicinsutbildningen. Samordningen av utbildnings- och övningsverksamhet inom CBRN-området bör stärkas, vilket också är en fördel vid svenskt deltagande i internationella övningar. För att kunna hantera uppkomna situationer krävs även expertis för att bedöma hotbilder och analysera olika ämnen samt deras effekter, vilket förutsätter forskning och kunskapsutveckling. Ett system har börjat byggas upp med utbildade och övade experter som snabbt kan ge stöd till de operativa instanserna, men förutsättningarna för det operativa arbetet att hantera CBRN-ämnen måste fortsatt vidareutvecklas. Det är viktigt att klargöra ansvaret för provtagning på skadeplats, transporter samt laboratorieberedskap, vilket ställer krav på en utvecklad organisation för laboratorieverksamheten. Försvarsberedningen anser att en ökad förmåga inom CBRN-området är så angelägen att nya lösningar behöver sökas och prövas. Syner-

---

\* Kemiska, biologiska, radiologiska eller nukleära ämnen

gier mellan verksamheter måste tillvaratas och onödig dubbling undvikas. I sammanhanget måste det totala behovet av expertis och resurser inom CBRN-området, såväl vid nationella krishanteringsinsatser som vid internationella fredsfrämjande insatser, övervägas. Pågående internationellt samarbete inom området bör också beaktas.

För att långsiktigt möjliggöra ett rationellt resursutnyttjande och teknisk samverkansförmåga behöver upphandling av materiel för säkerhet systematiseras och s.k. standards för materiel m.m. tas fram inom de områden där detta behövs. Ett lägsta krav är att bevaka att gemensamma standarder används vid tillskapandet av nya system t.ex. för telekommunikation. Även mer långtgående samordning vid upphandling, även internationell sådan bör övervägas, i de fall det skulle vara motiverat av ekonomiska eller tekniska skäl. I syfte att stärka samhällets säkerhet, och för att skapa förutsättningar för ett effektivt resursutnyttjande är det enligt Försvarsberedningen viktigt att undvika svenska särlösningar. De organisatoriska formerna för denna typ av uppgifter bör kunna tillgodoses inom ramen för nuvarande statliga myndighetsstruktur.

### *Förstärkning vid kris*

Vid sidan av de offentliga resurser som redan idag finns för krishantering, kan det bli aktuellt att använda olika förstärkningsresurser. Internationella resurser kan exempelvis utgöra en viktig förstärkning. Det finns idag ett relativt utbrett internationellt samarbete, såväl bilateralt som inom ramen för EU och andra multilaterala aktörers regi, om ömsesidigt stödjande med resurser länder emellan vid allvarliga nationella kriser. Erfarenheter från bl.a. stormen Gudrun, då Sverige begärde stöd via EU och fick erbjudande om hjälp från ett antal medlemsländer, visar att en rad förhållanden måste klaras ut för att Sverige skall kunna tillvarata den internationella solidaritet och de samarbetsarrangemang som finns. Ledningsförhållanden vid sådana situationer,

legala frågor om rätten att överlåta förvaltningsuppgifter till utländska aktörer, samt finansieringsfrågor måste klargöras.

Vid kriser är allmänhetens vilja att hjälpa stor, både från enskilda och olika ideella organisationer. Detta engagemang är nödvändigt för samhällets krishantering. På lokal nivå har kommunerna ett särskilt ansvar för samarbetet med de frivilliga organisationerna, så att frivilliga på ett strukturerat och effektivt sätt kan bidra vid kriser. Etablerandet av Frivilliga resursgrupper (FRG) i många kommuner är mycket positivt och bör stimuleras. De kriser som drabbar har en stor spännvidd och kan beröra i stort sett alla samhällets sektorer. Med utgångspunkt i de positiva erfarenheterna från verksamheten inom de frivilliga försvarsorganisationerna bör nu alla organisationer som med uthållighet och kvalitet bidrar till samhällets krishanteringsförmåga kunna komma ifråga för ekonomiskt stöd.

Vid allvarliga kriser finns det ett stort behov av att kunna förstärka den ordinarie polisen. Det nuvarande systemet med beredskapspoliser behöver reformeras eftersom insatser vid allvarliga kriser kräver en bred kompetens för att kunna fungera i skiftande sammanhang. En ny beredskapspolis bör skapas med sin bas i den nuvarande särskilda beredskapspolisen.

För allvarliga kriser som inträffar utanför Sveriges gränser kan det finnas behov av konsulära förstärkningsresurser. Försvarsberedningen välkomnar därför det program som antagits efter flodvågskatastrofen i Asien, som bl.a. innehåller inrättandet av en beredskapsstyrka i ständig beredskap för att stärka det konsulära arbetet, och utvecklingen av ett tjugotal förstärkta konsulära stödpunkter vid utlandsmyndigheter. Det är fortsatt angeläget att stärka den konsulära beredskapen och krishanteringskompetensen ytterligare, vilket kräver att det internationella samarbetet inom EU och mellan de nordiska länderna fortsätter att utvecklas.

*Försvarsmaktens stöd till polisen*

Försvarsmakten förfogar över stora personella och materiella resurser för att kunna genomföra sin kärnuppgift väpnad strid, såväl nationellt som internationellt. De investeringar som nu görs i militära resurser skall vara inriktade mot denna kärnuppgift. Samtidigt är det i ett effektivitets- och samhällsekonomiskt perspektiv viktigt att Försvarsmaktens resurser kan merutnyttjas. Merutnyttjande av resurser handlar om befintliga och tillgängliga resurser. Att stödja och bistå med resurser vid en specifik händelse skall därför inte vara dimensionerande för Försvarsmakten, i den meningen att några nya resurser tillskjuts eller skapas för uppgiften att stödja andra myndigheter.

Försvarsberedningen anser att det, i likhet med exempelvis de övriga nordiska länderna, måste finnas en reglering som gör det möjligt att använda Försvarsmaktens resurser för att stödja polisen i samband med terrorism och annan liknande svår brottslighet. Det går inte att bortse från att även Sverige kan ställas inför sådana situationer där Försvarsmaktens förmågor blir nödvändiga att använda. Det bör därför enligt lag vara möjligt för polisen att be om stöd. När Försvarsmakten deltar med personal och materiel vid terrorattacker och bekämpande av annan liknande svår brottslighet, skall det ske under polisens ledning.

Det är polisen som bedömer vilka behov som finns. En avvägning mellan risker och samhällets kostnader för de förberedande satsningar som detta kan komma att kräva, måste fortlöpande göras. Den grundläggande principen för medelstildelning är att den eller de aktörer som har kärnansvaret för en uppgift också är de som skall tilldelas medel. Detta måste även präglade hur samhället stärker sin förmåga att hantera terrorism.

### *Internationella fredsfrämjande insatser*

Internationella fredsfrämjande insatser är en viktig del i vårt arbete med att stärka vår egen såväl som den globala säkerheten. Därför är detta en prioriterad uppgift för Försvarsmakten och bör även fortsättningsvis genomsyra Försvarsmaktens förmågeutveckling.

Dagens fredsfrämjande insatser är ofta av multifunktionell karaktär, med både civila och militära komponenter. Det är angeläget att den höga ambitionsnivån för Sveriges deltagande i internationella fredsfrämjande insatser präglar det sätt på vilket myndigheter som tillhandahåller poliser, domare, åklagare, förvaltningsexperter, demokratiexperter, räddningstjänst och andra civila personalkategorier arbetar med internationella frågor.

En nödvändig förutsättning för att förbättra våra multifunktionella och civila insatser är att deltagande i sådana internationella insatser ges ett betydande meritvärde. Enskilda personers deltagande i denna typ av insatser skall uppmuntras och ses som meriterande av arbetsgivare. Försvarsberedningen förutsätter att en värderingsförändring i denna riktning sker inom alla sektorer som bidrar med resurser och kompetens.

Det är viktigt att fortsatt medvetet arbeta för en implementering av FN:s resolution 1325, och avsevärt öka kvinnors deltagande i både civila och militära insatser. Kvaliteten på insatserna höjs även genom att värdlandets kvinnor på ett tydligare vis omfattas av insatserna.

## Kunskapsuppbyggnad och information

Vårt breda säkerhetsarbete måste kontinuerligt utvecklas och förbättras för att möta nya hot och utmaningar och för att tillvarata nya sätt att förebygga och hantera desamma. Det är viktigt att förbättra utbytet och samordningen av underrättelser och omvärldsanalys. Det är också viktigt att skapa en tvärsektorieell kunskapsuppbyggnad genom forskning och systematiserad erfarenhetsinhämtning, samt att samordna information till allmänheten om samhällets säkerhet.

### *Förbättrat utbyte och samordning av underrättelser och omvärldsanalys*

Samhällets underrättelsefunktioner måste ses som en nationell tillgång och användas mer flexibelt och effektivt mot alla de hot som finns mot samhällets säkerhet. Samtidigt måste verksamheten, såväl inom Sverige som inom ramen för internationellt samarbete på underrättelseområdet, styras av ett regelverk som säkerställer en adekvat demokratisk insyn och kontroll, rätts-säkerhet samt respekt för den personliga integriteten, samt bedrivs i enlighet med internationell rätt.

I dag arbetar bl.a. Försvarmakten (MUST), Försvarets radioanstalt och Säkerhetspolisen med underrättelse- och/eller säkerhetstjänst. Utöver detta finns ett antal myndigheter som i mindre omfattning arbetar med sådana frågor. Underrättelse- och/eller säkerhetstjänst i egen regi motiveras normalt utifrån myndigheternas specifika uppgifter. Sådana behov kommer även fortsättningsvis att finnas.

Försvarsberedningen ser dock fortsatta möjligheter till att utveckla formerna för och innehållet i inriktningen och styrningen av underrättelsetjänsten. Kopplingar mellan styrning och finan-



siering, prioritering mellan olika områden samt värdering av underrättelsernas nytta i relation till nedlagda kostnader kan förbättras. En ökad samordning på dessa punkter hindrar inte att olika typer av kompetens behövs i underrättelsetjänsten för att inte riskera en likriktning i utförda analyser.

Även andra faktorer talar enligt beredningen för en översyn. I dagens underrättelseverksamhet finns klara beröringspunkter mellan det som tidigare var tydligt uppdelat i militära respektive civila underrättelsebehov. Därtill behöver gränsdragningen mellan vad som är underrättelsetjänst och säkerhetstjänst tydliggöras.

Målet för en effektiv nationell underrättelsetjänst, med både militär och civil kompetens, måste vara att informationen kan utnyttjas av alla berörda.

En översyn av den svenska underrättelse- och säkerhetstjänsten bör också beakta utvecklingen inom EU där den externa omvärldsanalysfunktionen SITCEN nyligen har fått nya uppgifter med anledning av hotet från terrorismen, vilket ställer ökade krav på civil-militär samverkan.

Omvärldsanalyser, inklusive underrättelseverksamhetens produkter, bör som nyss nämnts få en tydligare koppling till den verksamhet som syftar till att skapa ett säkrare samhälle. Fler aktörer än vad dagens regelverk tillåter behöver få tillgång till underrättelser för att kunna vidta relevanta skyddsåtgärder. Det är av vikt att även analyser som genereras av andra internationella omvärldsanalysfunktioner sprids till samtliga berörda aktörer på nationell nivå. Detta kräver bl.a. säkra informationsdelningssystem.

### *Forskning och utveckling för säkerhet*

Forskning, teknikutveckling och analysverksamhet av intresse för säkerhetsområdet är under utveckling och uppvisar en stor bredd, både vad gäller utförare, användare och finansierare.

För utförandet av grundforskning är det viktigt att många olika forskningsproducenter och miljöer, inte minst inom universitet och högskolor, kan bidra. Utöver grundforskning kan den typ av komplexa problem som de aktörer som arbetar med samhällets säkerhet ställs inför, även kräva behovsmotiverad forskning, teknikutveckling analys- och utredningsverksamhet samt expertstöd. Kompetens inom specifika områden, såväl militärt som civilt, bör kunna merutnyttjas av samhället i stort.

För att bättre kunna ta tillvara den kunskap som genereras bör regeringen se till att det finns ett tydligt sammanhållande ansvar för att kartlägga, följa upp och vissa fall beställa relevant behovsmotiverad forskning, utvecklings- och analysverksamhet m.m.

Det är också viktigt att stimulera samverkan mellan statligt finansierad forskning och den forskning och teknikutveckling som sker på kommersiell grund i industrin. Det bör finnas goda förutsättningar att skapa ett starkt nationellt innovationssystem för säkerhetsområdet med utgångspunkt i den kunskap som byggts upp inom svensk försvarsindustri genom åren.

Inom ramen för ett nationellt säkerhetsforskningsprogram som utformas strategiskt, med beaktande av såväl nationella styrkeområden som pågående internationella forskningssatsningar, bör förutsättningar skapas för att bidra till internationellt interoperabla säkerhetslösningar och tillgodogöra sig de forsknings- och utvecklingsinsatser som genomförs inom ramen för EU:s och USA:s säkerhetsforskningsprogram.

### *Att lära av inträffade kriser*

Egna och andras erfarenheter från kriser är ett viktigt kunskapsunderlag för att stärka samhällets säkerhet och förbättra krishanteringsförmågan. Oavsett om det är Sverige eller ett annat land som drabbas, och oavsett vilken typ av kris som inträffar t.ex. en terrorattack, pandemi, naturolycka, eller regional väpnad konflikt, kan erfarenheterna bidra till att identifiera möjliga problem och peka på lösningar för att stärka vår krishanteringsförmåga. Efter en allvarlig händelse finns ofta ett intensivt intresse för krisens förlopp, upprinnelse och konsekvenser. Trycket att vidta omedelbara åtgärder för att undvika att liknande problem uppstår igen, kräver en avvägning som inte alltid är möjlig i direkt anslutning till en kris. Det är därför angeläget att utveckla en struktur för att ta tillvara dokumentation och erfarenheter, och systematiskt och samlat lära av inträffade kriser. Viktiga komponenter i den utvecklingen är forskning om inträffade kriser, kunskap om lärande och utveckling av metoder för erfarenhetsåterföring i utbildnings- och övningsverksamhet. I alla offentliga och privata verksamheter bör vikten av att systematiskt ta tillvara erfarenheter betonas som ett led i att stärka säkerheten och krisberedskapen.

Försvarsberedningen anser att ett system med att systematiskt tillsätta en s.k. haveriutredning, i likhet med vad som sker vid fartygs- och flygolyckor, bör övervägas för situationer där den infrastrukturella säkerheten allvarligt har äventyrats. Detta kan på ett successivt och effektivt stärka vår säkerhet, genom att kunskapen kring sårbarheten i samhället ökar. Likaså ger detta förutsättningar för utbildning inom de aktuella områdena. Genom att ha ett system för denna typ av utredningar, kan offentliga så väl som privata aktörer successivt lära av dessa händelser, och stärka robustheten i dessa system.

### *Information om samhällets säkerhet*

Det är viktigt att informera om potentiella risker och om säkerhetsfrämjande åtgärder så att enskilda individer och andra aktörer skaffar sig ett förhållningssätt till risker i sin omvärld som innefattar både förebyggande, förberedande och avhjälpande åtgärder mot upplevda risker. Det ger förutsättningar för en vilja till engagemang och en bred delaktighet från samhällets aktörer. Att involvera så många som möjligt i samhällets säkerhet är en viktig del av statens förtroendeskapande åtgärder på detta område. För att nå många människor tidigt i livet bör särskilda resurser avsättas för grundskolans lärare och elever.

### *Informationssäkerhet*

Informationssäkerhet i vid bemärkelse – både de tekniska och de administrativa aspekterna – är en viktig grundförutsättning för samhällsviktig verksamhet och vår förmåga att skapa en robusthet och säkerhet i vårt samhälle. Informationssäkerhet är i allra högsta grad gränsöverskridande, såväl över sektorer som geografiska gränser. Mot bakgrund av den snabba utvecklingen, med privata och offentliga aktörer, samt ansvar fördelat på flera olika departement, är det enligt Försvarsberedningen viktigt med en samlad strategi för informationssäkerhet. Genom att utveckla informationssäkerheten stärks även vår samlade säkerhet.

Tillgång till korrekt och säker information vid rätt tillfälle, är en förutsättning för tillväxt, konkurrens, utveckling, välfärd och trygghet i samhället. Informationssäkerhet gäller alla – medborgare, företag och offentlig verksamhet. Informationssäkerhet omfattar förebyggande, förberedande, förhindrande och hanterande verksamhet. Ett viktigt instrument för att kontinuerligt stärka informationssäkerheten är också uppföljning och genomförandet av revisioner.

Kunskap och kompetens är central för att skapa informations-säkerhet. Försvarsberedningen vill särskilt betona vikten av långsiktig kunskapsuppbyggnad, som skall börja redan på grundskolenivå, och utgöra naturlig del i såväl gymnasie- och högskoleutbildningar, men där det också måste finnas möjlighet till särskild specialisering inom området.

Informationssäkerhet berör idag fler områden än bara sådan verksamhet som är av betydelse för rikets säkerhet. Det saknas dock ett heltäckande och sammanhållet regelverk på informationssäkerhetsområdet, som motsvarar både de tekniska och administrativa delarna av informationssäkerhet. Försvarsberedningen ser ett behov av en heltäckande utredning inom området, i syfte att kunna skapa ett utvidgat regelverk.

## Robusthet för ökad säkerhet

Ett av de övergripande målen för säkerhet är samhällets funktionalitet. Vissa verksamheter levererar tjänster som är nödvändiga för samhällets förmåga att förebygga och hantera kriser, men ytterst även samhällets möjlighet att fungera. Verksamheten kan därför beskrivas som samhällsviktig. För att de samhällsviktiga verksamheterna skall kunna leverera tjänster är de i sin tur beroende av infrastrukturer, anläggningar, nyckelpersonal och andra funktioner. Det är viktigt att skapa robusta och uthålliga system, så att inte en bristfälligt fungerande samhällsfunktion riskerar den enskildes liv och hälsa, eller möjligheten att värna vårt samhälles grundläggande värden. Att kontinuerligt stärka vår robusthet är en nödvändighet för att utveckla vår säkerhet.

### *Nya metoder för att värdera risker*

Kunskap och metoder för att värdera risker finns idag inom enskilda sektorer. Det som behöver utvecklas är ett mer systematiskt och sektorsövergripande tillvägagångssätt för att bedöma om de risker som finns i samhällsviktiga verksamheter som är av allmänt intresse är acceptabla ur ett samhällsperspektiv. Det är angeläget att fastställa en för samhället lägsta acceptabla nivå på säkerhet. Detta ligger i linje med utvecklingen på EU-nivå där en sektorsövergripande struktur med syfte att stärka säkerheten i samhällsviktiga verksamheter kommer att inrättas. Aktörer inom bl.a. energiförsörjning, elektroniska kommunikationer, vattenförsörjningssystem samt finansiella system bör därför kartlägga och bedöma risk- och säkerhetsnivåer utifrån ett samhällsperspektiv. En myndighet bör få till uppgift att stödja aktörerna med ett sektorsövergripande perspektiv i dessa bedömningar. Syftet är att säkerställa en tillräcklig funktion under störda förhållanden.

För att kontinuerligt kunna identifiera vad som är samhällsviktiga verksamheter, bör ett antal kriterier utvecklas och konkretiseras. En bedömning av konsekvenserna vid ett totalt eller visst bortfall av en verksamhet är exempel på ett kriterium som kan användas. Utifrån sådana kriterier bör de högst prioriterade samhällsviktiga verksamheterna analyseras och identifieras. Analyserna måste löpande utvecklas och uppdateras. För att garantera acceptabla grundnivåer på säkerhet kan författningsändringar komma att krävas. Utan en prioritering av behoven kan en resursfördelning inte ske på ett optimalt sätt.

### *Förbättrad privat-offentlig samverkan för ökad säkerhet*

Stora delar av samhällsviktig verksamhet, framförallt teknisk infrastruktur som elförsörjning och elektronisk kommunikation, ägs och drivs idag i privaträttsliga former, främst som publika aktiebolag. Ofta är ägarna företag med huvudsaklig verksamhet i andra länder, men det finns också ett stort offentligt ägande. Verksamheten bedrivs med färre statliga regleringar jämfört med tidigare, men viss reglering utgör basen för marknaden. Kommersiella krav och ekonomiska incitament styr dock det vardagliga arbetet mer än tidigare.

Eftersom säkerheten i systemen byggs upp av både offentliga och privata aktörer är samverkan mellan dessa nödvändig. Genom en avtalsbaserad privat-offentlig samverkan som leder till överenskommelser, fördelas risker, information, ansvar och kostnader mellan de involverade privata och offentliga aktörerna. En god privat-offentlig samverkan ger också ökad kunskap hos alla parter, bättre ömsesidig förståelse, större tillgång till och utbyte av expertis samt större möjligheter för såväl den offentliga som privata sektorn att positivt påverka varandras utveckling. Samverkan leder också till god förankring av arbetsresultat och hållbara överenskommelser. Vidare kan det komma fram idéer till kostnadseffektiva lösningar som också kan vara av kommer-

siellt värde. En god privat-offentlig samverkan ger också en bättre grund för såväl företagen som staten att agera inom EU.

Det är önskvärt att det finns en balans mellan regler, incitament och frivilliga överenskommelser för att uppnå största möjliga effekt av de ekonomiska medel som sätts in i krishanteringssystemet och de åtgärder som vidtas. Privat-offentlig samverkan bör därför vara en i krishanteringssystemet integrerad process på såväl central som regional och lokal nivå. Den bör vara baserad på frivilliga avtal mellan likvärdiga parter och bedrivas med kvalitetssäkrade metoder, bland annat för säkert informationsutbyte, som tas fram inom ramen för samverkan.



# Bilaga 1 Avvikande uppfattningar

## **Avvikande uppfattning av Ola Sundell (m)**

Sverige måste ha en väl fungerande krisberedskap för att kunna hantera allvarliga krissituationer. Försvarsberedningen har i bred enighet föreslagit att en krishanteringsfunktion skall inrättas i Regeringskansliet. En sådan krishanteringsfunktion måste också kunna agera i allvarliga krissituationer där berörda myndigheter och andra aktörer inte förväntas klara situationen på egen hand. Statsministern måste nu säkerställa att en sådan krishanteringsfunktion verkligen kommer på plats. Regeringen måste också återkomma med den handlingsplan som den sedan länge utlovat riksdagen. Handlingsplanen skall bl.a. precisera ansvar och roller i allvarliga krissituationer samt en väsentligt utökad och utvecklad utbildnings- och övningsverksamhet.

Moderata samlingspartiet ställer sig emellertid kritiskt till förslaget att lägga samman Krisberedskapsmyndigheten (KBM) och Statens räddningsverk (SRV), där den nya myndigheten skulle leda den operativa verksamheten i en allvarlig krissituation. Förslaget klargör inte tydligt var gränsen går mellan "normala" kriser och kriser där den nya "supermyndigheten" skall träda i funktion. Därmed kan situationen bli än mer oklar än vid hanteringen av tsunamins konsekvenser och stormen Gudrun. Förslaget är också olyckligt eftersom det skapar en ny nivå mellan den som är ytterst ansvarig d.v.s. regeringen och Regeringskansliet, samt de myndigheter som i

olika grad skall bidra till den faktiska och praktiska hanteringen av kriser och katastrofer. Byråkratisering i stället för ansvarstagande av regeringen blir följden och en redan bristfällig svensk krisberedskap på central nivå riskerar att ytterligare försvagas. Att skapa en "supermyndighet" är dessutom en olämplig författningmässig lösning och riskerar att skapa onödig friktion mellan myndigheter i en krissituation. Moderata samlingspartiet framhåller istället ansvarsprincipen som innebär att den myndighet som har ansvar för en verksamhet i fred även skall ha det i kris. Är besluten av sektorsövergripande karaktär bör regeringen besluta.

### **Avvikande uppfattning av Berit Jóhannesson (v)**

Jag ställer mig i bakom den säkerhetsstrategi som Försvarsberedningen formulerat, men anmäler avvikande mening inom några områden.

Under rubriken "Försvarsmaktens stöd till polisen" har beredningen formulerat ett positivt ställningstagande för en reglering enligt lag som gör det möjligt att använda Försvarsmaktens resurser för att stödja polisen i samband med terrorism och annan liknande svår brottslighet.

Vänsterpartiet delar inte denna syn. Försvarsmakten skall enligt vår syn kunna ge polisen och andra myndigheter stöd, men detta skall ske med stöd av de nu gällande regelverk som innefattar grundsynen att Försvarsmakten aldrig får använda tvång och våld mot civila i fredstid.

Denna syn och uppfattning är grundläggande även i frågan om att effektivt kunna använda t.ex. de olika myndigheternas marina resurser på ett effektivt sätt.

Vänsterpartiet har i tidigare avvikande meningar till rapporter deklarerat sin negativa syn på och avståndstagande mot det samarbete som Sverige utvecklat med Nato. Denna vår ståndpunkt ligger fast.

# Departementsserien 2006

---

## *Kronologisk förteckning*

1. En strategi för Sveriges säkerhet. Försvarsberedningens förslag till reformer. Fö.

# Departementsserien 2006

---

*Systematisk förteckning*

## **Försvarsdepartementet**

En strategi för Sveriges säkerhet. Försvarsberedningens förslag till reformer. [1]