

2015-12-10

Fö2015/0916/MFI
(delvis)**Förvarsdepartementet**
FörvarsministernFörvarsmakten
107 85 Stockholm**Uppdrag till Förvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap avseende totalförvarsplanering**

1 bilaga

Regeringens beslut

Förvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska senast den 10 juni 2016 till Regeringskansliet (Förvarsdepartementet) lämna förslag till gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret. Grundsynen ska beakta de utgångspunkter som framgår av bilagan till detta beslut.

Förvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska senast 10 juni 2017, redovisa en samlad bedömning av Förvarsmaktens behov av stöd från bevakningsansvariga myndigheter inför och höjd beredskap samt bevakningsansvariga myndigheters möjligheter att tillhandahålla sådant stöd inom ramen för det civila försvaret. Redovisningen avseende bevakningsansvariga myndigheters möjligheter att tillhandahålla stöd ska baseras på det planeringsarbete som respektive myndighet bedriver inom sitt ansvarsområde. Förvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska delredovisa arbetsläget senast den 15 september 2016.

Ärendet

Regeringen redovisade i propositionen Förvarspolitisk inriktning Sveriges försvär 2016–2020 (prop. 2014/15:109) bland annat säkerhets- och förvarspolitiska utgångspunkter för perioden 2016–2020 samt inriktning för totalförsvaret. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (bet. 2014/15: FöU11, rskr. 2014/15:251). Regeringen har denna dag beslutat om anvisningar för förvarsplanering och om anvisningar för planeringen av det civila försvaret.

Skälen för regeringens beslut

Efter det kalla krigets slut upphörde stora delar av totalförsvarsplaneringen för höjd beredskap och då ytterst krig. En systematisk planering liksom andra aktiva förberedelser inför höjd beredskap har under en lång tid inte bedrivits i Sverige. Stora delar av det regelverk som låg till grund för den tidigare totalförsvarsplaneringen gäller dock fortfarande. Mot bakgrund av det försämrade omvärldsläget anser regeringen att planering för totalförsvaret ska återupptas.

Enligt lag är totalförsvar den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvar består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar).

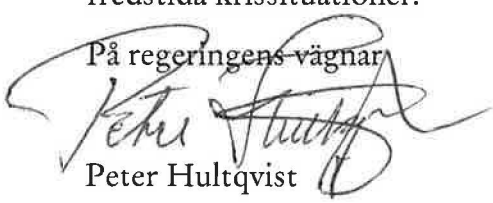
Det enskilt viktigaste under försvarsinriktningsperioden 2016-2020 är att höja den operativa förmågan i krigsförbanden och att säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret. Den nya inriktningen innebär att vi skapar ett modernt totalförsvar för att kunna hantera de utmaningar och hot som följer av det förändrade säkerhetspolitiska läget. Ytterst ska försvaret med sina resurser kunna möta ett väpnat angrepp.

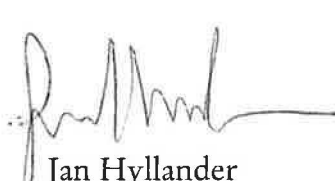
Regeringen framhåller vikten av en samlad styrning av planeringen för totalförsvaret. En sammanhängande planering för totalförsvaret säkerställs genom planeringsanvisningar till berörda myndigheter.

Regeringens inriktning av Försvarsmaktens försvarsplanering är en utgångspunkt för planeringen för det civila försvaret. I nuläget är det av särskild betydelse att planeringen av det civila försvarets bidrag till Försvarsmaktens operativa förmåga vid höjd beredskap och då ytterst i krig omhändertas.

Regeringen betonar att de tre delarna i målet för det civila försvaret är ömsesidigt förstärkande. Med utgångspunkt i en helhetssyn som omfattar hela hotskalan, ett gemensamt regelverk och en sammanhållen planeringsprocess ska planeringen för det civila försvaret samordnas såväl med Försvarsmaktens försvarsplanering som med planeringen för fredstida krissituationer.

På regeringens vägnar


Peter Hultqvist


Jan Hyllander

Likalydande till

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Kopia till

Affärsverket svenska kraftnät
Elsäkerhetsverket
Finansinspektionen
Folkhälsomyndigheten
Försäkringskassan
Kustbevakningen
Livsmedelsverket
Luftfartsverket
Länsstyrelsen i Blekinge län
Länsstyrelsen i Dalarnas län
Länsstyrelsen i Gotlands län
Länsstyrelsen i Gävleborgs län
Länsstyrelsen i Hallands län
Länsstyrelsen i Jämtlands län
Länsstyrelsen i Jönköpings län
Länsstyrelsen i Kalmar län
Länsstyrelsen i Kronobergs län
Länsstyrelsen i Norrbottens län
Länsstyrelsen i Skåne län
Länsstyrelsen i Stockholms län
Länsstyrelsen i Södermanlands län
Länsstyrelsen i Uppsala län
Länsstyrelsen i Värmlands län
Länsstyrelsen i Västerbottens län
Länsstyrelsen i Västernorrlands län
Länsstyrelsen i Västmanlands län
Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Länsstyrelsen i Örebro län
Länsstyrelsen i Östergötlands län
Pensionsmyndigheten
Polismyndigheten
Post- och telestyrelsen
Riksgäldskontoret
Sjöfartsverket
Skatteverket
Socialstyrelsen
Säkerhetspolisen
Statens jordbruksverk
Statens energimyndighet
Statens veterinärmedicinska anstalt
Strålsäkerhetsmyndigheten
Trafikverket
Transportstyrelsen
Tullverket

Grundsyn

Försvarmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska senast den 10 juni 2016 till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) lämna förslag till gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret.

Förslaget till grundsyn ska omfatta principer för samordning, prioriteringar och resursförstärkningar inför och under höjd beredskap och då ytterst i krig. Förslaget till grundsyn ska inkludera en beskrivning av hur arbetet med en sammanhängande planering för totalförsvaret bör bedrivas, där Försvarmaktens behov av stöd inför och vid ett väpnat angrepp samt det civila försvarets möjligheter att tillhandahålla stöd ska kunna identifieras. I grundsynen ska även formerna för att göra en samlad bedömning av Försvarmaktens behov och det civila försvarets möjligheter att tillhandahålla stöd redovisas, liksom rapporteringsfrekvens och tidpunkt.

Säkerhetspolitiska utgångspunkter

Sveriges säkerhetspolitik syftar ytterst till att garantera landets oberoende och självständighet. Den ska, inom ramen för målen för vår säkerhet, förebygga krig och framväxten av hot mot svensk, nordisk och europeisk säkerhet. Vi ska kunna hävda vår suveränitet, värna våra suveräna rättigheter och nationella intressen, våra grundläggande värderingar samt skydda svensk handlingsfrihet inför politisk, militär eller annan påtryckning.

Säkerhet byggs solidariskt tillsammans med andra och hot mot fred och säkerhet avvärjs i gemenskap med andra länder och organisationer. Sveriges säkerhetspolitik förutsätter att försvaret kan verka tillsammans med andra. Den svenska solidaritetsförklaringen ställer krav på Sveriges förutsättningar att ge och ta emot stöd, som också kan vara militärt. Bi- och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten bör fördjupas. Samarbetet med Finland är av särskild vikt. Samarbetet med Finland omfattar även planering och förberedelser för ett gemensamt användande av civila och militära resurser i olika scenarier. Exempel på detta kan vara hävdandet av respektive lands territoriella integritet och utövande av rätten till självförsvar enligt artikel 51 i FN-stadgan.

Försvarmakten ska, tillsammans med övriga delar av totalförsvaret och jämte politiska, diplomatiska och ekonomiska medel, utgöra en tröskel för den som skulle vilja angripa Sverige eller använda militära maktmedel

för att utöva påtryckningar mot Sverige. En trovärdig militär förmåga bidrar till fortsatt fredlig utveckling och politisk handlingsfrihet.

Den ryska aggressionen mot Ukraina och Rysslands agerande i övrigt har försämrat den säkerhetspolitiska situationen i Europa. Ett enskilt militärt angrepp mot Sverige är fortsatt osannolikt. Kriser eller incidenter som även inbegriper militära maktmedel kan dock uppstå och militära angreppshot kan likväl aldrig uteslutas. Regeringen konstaterar att Rysslands aggression mot Ukraina innebär att risken för dessa har ökat även i vårt närområde. Regeringen anser mot denna bakgrund att den svenska försvarsförmågan bör stärkas. Sveriges bi- och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten bör fördjupas.

En ny inriktning av försvaret är nödvändig. Försvaret går från ett insatsförsvaret till ett försvar som tydligare inriktas mot den nationella försvarsdimensionen. Försvaret ska i första hand utformas för att kunna möta ett väpnat angrepp. Det är en del i utvecklingen av ett totalförsvaret för att kunna hantera de utmaningar och hot som följer av det förändrade säkerhetspolitiska läget. Åtgärderna kan inte bara betraktas utifrån isolerade svenska förhållanden, utan måste utformas i ett större Östersjö-, europeiskt och globalt sammanhang.

Sverige har en möjlighet och ett ansvar att påverka utvecklingen i Östersjöområdet.

Militärstrategiska utgångspunkter

Militärt våld används i regel i kombination med andra medel, som politiska utspel och ekonomiska åtgärder. Förutom det direkta resultatet söks signaleffekter. I takt med globaliseringen och möjligheten att sprida information snabbare och bredare har bilder eller berättelser om krig och krigföring kommit alltmer i fokus.

Ekonomiska och diplomatiska medel, påverkansoperationer och cyberattacker är exempel på verktyg som används för att påverka andra stater. Militärt våld kvarstår som ett av dessa verktyg och hot om militär eskalation respektive förmåga till avskräckning förstärker i många fall också effekten av andra åtgärder. En motståndare kan förväntas angripa de delar av Sverige som är mest sårbara och i så hög grad som möjligt kan påverka den svenska viljan och förmågan att försvara oss.

Kriget i Ukraina visar att ett överraskande och obesvarat anfall kan ge oproportionerligt stora fördelar. Genom att tidigt ta nyckelterräng, så kan en aktör etablera faktum innan övriga världssamfundet hinner agera. Detta accentueras av de moderna vapensystemens långa räckvidder.

Parallellt, och sannolikt före ett väpnat angrepp på Sverige, skulle olika former av öppna och dolda påtryckningar kunna utövas med olika medel såsom politiska, ekonomiska, och militära. Utökad underrättelseverksamhet, cyberattacker och informationsoperationer skulle kunna utgöra andra medel att nå strategiska mål och utöka den egna handlingsfriheten. Sådana handlingar behöver inte innebära att ett väpnat angrepp kommer äga rum men de innebär likafullt utmaningar för vår suveränitet.

Ett väpnat angrepp mot Sverige från en kvalificerad motståndare skulle troligen vara del i en bredare konflikt. Det förefaller därför som troligt att en motståndare bara kommer att kunna avdela en begränsad del av sina stridskrafter för operationer mot Sverige. Det skulle förmodligen vara högintensivt och ha ett snabbt förlopp. Att besätta svenskt territorium behöver i en sådan situation inte vara ett självändamål för en motståndare. Ett strategiskt mål kan vara att skapa bättre förutsättningar för operationer i andra riktningar. Det kan åstadkommas genom att framgruppera skydds- och bekämpningssystem på svenskt territorium men det kan också åstadkommas genom att påverka våra säkerhetspolitiska ställningstaganden genom de metoder som beskrivs ovan. Det kan dock uppstå situationer där Sverige enskilt behöver kunna hantera hot mot vår säkerhet där det militära försvaret involveras. I sammanhanget är Stockholmsområdet, Gotland, Östersjöinloppen och Nordkalotten strategiskt viktiga områden.

Med tanke på utvecklingen i vår omvärld i allmänhet och i Östersjöområdet i synnerhet har Gotland en särskilt viktig position inte minst för kontrollen av sjö- och luftvägarna till och från Baltikum. Det är ett strategiskt intresse att ha svensk militär närvaro på Gotland. En svensk militär närvaro på och runt Gotland har också en stabiliserande effekt på den militärstrategiska situationen i Östersjöområdet.

Försvarspolitik

Det enskilt viktigaste under försvarsinriktningsperioden 2016-2020 är att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och att säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret. Genom att kunna möta ett väpnat angrepp ska försvaret tillsammans med politiska, diplomatiska och ekonomiska medel utgöra en tröskel för den som skulle vilja angripa Sverige, eller utöva påtryckningar med militära maktmedel.

Totalförsvarets utgångspunkter

Enligt lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap är totalförsvaret den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvaret består av militärt försvar och civilt försvar. Försvarsmakten ska, med hjälp av verksamhet från sina

stödmyndigheter, upprätthålla och utveckla ett militärt försvar. Det civila försvaret utgörs av verksamhet som ansvariga aktörer genomför i syfte att göra det möjligt för samhället att hantera situationer då beredskapen höjs. Verksamheten inom det civila försvaret bedrivs av statliga myndigheter, kommuner, landsting, privata företag och frivilligorganisationer. Av bilagan till förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap framgår vilka myndigheter som har ansvar att vidta de förberedelser som krävs inför och vid höjd beredskap (bevakningsansvariga myndigheter).

Målet för det militära försvaret ska från och med 2016 vara att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet. Detta ska ske genom att

- hävda Sveriges suveränitet, värna suveräna rättigheter och nationella intressen,
- förebygga och hantera konflikter och krig,
- skydda Sveriges handlingsfrihet vid politisk, militär eller annan påtryckning och om det krävs försvara Sverige mot incidenter och väpnat angrepp samt
- skydda samhället och dess funktionalitet i form av stöd till civila myndigheter.

Det militära försvaret omfattar därmed även verksamhet i fredstid som inte innefattas i totalförsvaret.

Målet för det civila försvaret ska från och med 2016 vara att

- värna civilbefolkningen,
- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och
- bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.

Regeringen betonar att de tre delarna i målet för det civila försvaret är ömsesidigt förstärkande.

Berörda myndigheter behöver vidta åtgärder för att totalförsvaret ska kunna lösa sina uppgifter under höjd beredskap och då ytterst i krig. De tillgängliga resurserna i samhället ger de resursmässiga ramarna.

Regeringens inriktning av Försvarsmaktens försvarsplanering är en utgångspunkt för totalförsvarsplaneringen. Regeringen beslutar om anvisningar till Försvarsmakten för försvarsplaneringen, där ett antal

planeringsantaganden beskriver karaktären på de kris- och krigssituationer som Sverige kan ställas inför. Dessa planeringsantaganden utgör därmed en grund i planeringen för både det militära och civila försvaret. Planeringen ska anpassas till gällande ekonomiska ramar.

I Försvarsmaktens försvarsplanering finns underlag med antaganden som beskriver karaktären på kris- och krigssituationer som Sverige kan ställas inför. De antaganden som avser väpnat angrepp ska vara en utgångspunkt för en sammanhängande planering för totalförsvaret. De relevanta delarna av Försvarsmaktens försvarsplanering som avser höjd beredskap ska tillhandahållas av Försvarsmakten i en mellan myndigheterna överenskommen ordning. Tidpunkt och form för detta ska medge att alla bevakningsansvariga myndigheter kan påbörja den sammanhängande planeringen för totalförsvaret tidigt under 2016.

För att förbättra förutsättningarna för en samordnad planering ska den samverkan som nu sker inom krisberedskapen också omfatta planeringen för det civila försvaret. I detta arbete har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap en central roll. 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 annat följer av särskilda föreskrifter.

På statlig regional nivå är länsstyrelsen, enligt förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion, den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom respektive län och ska verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. Länsstyrelsernas ansvar kräver en omfattande regional samverkan. Försvarsmakten inrättade den 1 januari 2013 fyra regionala staber för att bland annat utveckla sin förmåga att samverka med andra myndigheter. Dessa staber ska utveckla förmågan att hantera totalförsvarsfrågor, vilket inkluderar att samverka med länsstyrelserna.

För att kunna utföra verksamhet när det råder höjd beredskap enligt 3 § lagen om totalförsvaret ska krigsförbanden snabbt kunna mobiliseras för att kunna möta en kvalificerad motståndare. All personal som krävs vid höjd beredskap i det militära och det civila försvaret ska vara krigsplacerad. För att kunna mobiliseras ska krigsförbandens materiel, inklusive viss materiel som finns utanför Försvarsmakten exempelvis i näringslivet och hos andra myndigheter, också vara krigsplacerad och krigsförbanden ska ha en aktuell mobiliseringsplanering. Detta medger att försvaret kan mobiliseras helt eller partiellt för att öka den sammantagna förmågan att hantera en kris.

Beredskapskraven för intagande av höjd beredskap ska vara att huvuddelen av de stående förbanden och kontraktsförbanden inom några dagar kan börja lösa förbandets krigsuppgift vid mobiliseringsplats och att inget av dessa förband har ett beredskapskrav som överstiger en

vecka. Hemvärnsförbanden ska kunna verka med huvuddelen inom ett dygn samt med mindre delar inom några timmar. Beredskapskraven innebär att krigsförbanden med befintlig krigsduglighet och utan föregående återtagning ska kunna mobiliseras inom en vecka efter beslut om höjd beredskap.

Enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt kan personal krigsplaceras. I fråga om materiel finns bl.a. reglering om förfogande och uttagning av egendom som inte ägs av staten i förfogandelagen (1978:262), förfogandeförordningen (1978:558) och förordningen (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov. Det behövs en planering för hur materiel som ägs av staten ska användas under höjd beredskap.