

Förordning om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap

FritzEs
OFFENTLIGA
PUBLIKATIONER

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM
FAX 08-690 91 91, TELEFON 08-690 91 90
E-POST: fritzEs.order@liber.se
INTERNET: www.fritzEs.se

ISBN 91-38-2154-3 • ISSN 0375-250X



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2001:86

Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Regeringen beslutade den 23 juni 1999 att en särskild utredare skall analysera och lämna förslag till principer för en bättre helhetssyn vid planeringen för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Utredaren påbörjade sitt arbete i mars 2000. Utredningen har antagit namnet Sårbarhets- och säkerhetsutredningen.

Utredningen överlämnade den 11 maj 2001 sitt huvudbetänkande *Säkerhet i en ny tid* och den 27 juni överlämnades skrivelsen *Ansvar för byggnads- och reparationsberedskapen*.

Den 20 juni 2001 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (dir 2001:54) som innefattade bl.a. ett uppdrag att ur ett totalförsvarsperspektiv lämna förslag till de ändringar av beredskapsförordningen (1993:242) och lagen (1994:1720) om civilt försvar som föranleds av förslagen i huvudbetänkandet samt ange exempel på organ och myndigheter som för närvarande bör pekas ut som områdes-, samverkans- respektive bevakningsansvariga.

För tiden efter den 20 juni 2001 har följande personer förordnats av chefen för Försvarsdepartementet att ingå i utredningen. Åke Pettersson har varit särskild utredare. Sakkunniga har varit departementsrådet Maj Johansson och ämnesrådet Ulrica Gradin.

Hovrättsassessorn Michael Cervin har varit expert och kammarrättsfiskalen Ulrika Lärnestrand sekreterare. Därutöver har konsulten Ulf Wennerberg fungerat som sekreterare i utredningen.

I detta betänkande presenteras ett förslag till ny *förordning om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap*. Betänkandet syftar också till att precisera och åskådliggöra begreppen samverkansansvar och bevakningsansvar.

Exempel på samverkansansvar och bevakningsansvar redovisas i enlighet med direktiven. Fortsatt arbete krävs med ansvarsfördelningen i stort. Enligt utredningens mening bör därför en inventering genomföras av vilka samverkans- och bevakningsansvar som bör komma ifråga inom statsförvaltningen som helhet. Detta ligger utanför utredningens uppdrag.

Utredningens uppdrag är med detta betänkande avslutat.

Stockholm den 30 oktober 2001

Åke Pettersson

/ Ulrika Lärnestrand
Ulf Wennerberg

Innehåll

Författningsförslag	9
Bilaga A Exempel på myndigheter med samverkansvar avseende allvarliga kriser i fred	17
Bilaga B Exempel på myndigheter med bevakningsansvar avseende höjd beredskap	19
1 Allmän bakgrund	21
1.1 Inledning	21
1.2 Utredningens ursprungliga uppdrag	21
1.3 Utredningens huvudbetänkande	22
1.4 Tilläggsuppdraget	29
1.5 Utredningsuppdrag angående kommunernas och landstingens organisation	29
2 Precisering och tillämpning av begreppen samverkansansvar och bevakningsansvar	31
2.1 Bakgrund	31
2.2 Nuvarande funktionsindelning	32

2.3	Motiv för förändringar av funktionsindelningen	33
2.4	Begreppen samverkansansvar och bevakningsansvar	35
2.5	Relationen mellan områdesansvar, samverkansansvar och bevakningsansvar	39
2.6	Reglering av ansvarsförhållandena inom krishanteringsarbetet	40
2.7	Myndigheternas verksamhet under allvarliga kriser och vid höjd beredskap	42
2.8	Kriterier för bildande av samverkans- och bevakningsområden	44
3	Tillämpning av begreppet samverkansansvar på några verksamheter som har stor betydelse vid allvarliga kriser i fred	47
3.1	Samverkansansvar avseende åtgärder mot stora epidemier och epizootier	47
3.1.1	Beskrivning av krissituationen	47
3.1.2	Samverkansansvarets innebörd	48
3.1.3	Myndigheter med samverkansansvar	49
3.2	Samverkansansvar avseende åtgärder mot allvarliga IT-incidenter	50
3.2.1	Beskrivning av krissituationen	50
3.2.2	Samverkansansvarets innebörd	50
3.2.3	Myndigheter med samverkansansvar	51
3.3	Samverkansansvar avseende åtgärder mot allvarliga ekonomiska kriser	53
3.3.1	Beskrivning av krissituationen	53
3.3.2	Samverkansansvarets innebörd	54
3.3.3	Myndigheter med samverkansansvar	54

3.4	Samverkansansvar avseende åtgärder mot allvarliga störningar i den tekniska infrastrukturen	55
3.4.1	Beskrivning av krissituationen	55
3.4.2	Samverkansansvarets innebörd	56
3.4.3	Myndigheter med samverkansansvar	56
4	Tillämpning av begreppet bevakningsansvar på några verksamheter som har stor betydelse vid höjd beredskap	59
4.1	Bevakningsansvar avseende krigssjukvård	59
4.1.1	Konsekvenser av det förändrade säkerhetspolitiska läget	59
4.1.2	Bevakningsansvarets innebörd	60
4.1.3	Myndigheter med bevakningsansvar	60
4.2	Bevakningsansvar avseende transporter i krig	61
4.2.1	Konsekvenser av det förändrade säkerhetspolitiska läget	61
4.2.2	Bevakningsansvarets innebörd	62
4.2.3	Myndigheter med bevakningsansvar	62
4.3	Bevakningsansvar avseende NBC-skydd	62
4.3.1	Konsekvenser av det förändrade säkerhetspolitiska läget	62
4.3.2	Bevakningsansvarets innebörd	63
4.3.3	Myndigheter med bevakningsansvar	64
5	Utredningens överväganden angående författningsändringar	65
5.1	Lagen om civilt försvar	65
5.1.1	Nuvarande ordning	65
5.1.2	Utredningens överväganden om reformbehovet	67

5.2	5.2 Beredskapsförordningen.....	69
	5.2.1 Nuvarande ordning	69
	5.2.2 Utredningens överväganden om reformbehovet	73
 Bilaga		
Bilaga 1	Tilläggsdirektiv	81

Författningsförslag

Förslag till förordning om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap

Regeringen föreskriver följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller föreskrifter som, dels ansluter till vad som föreskrivs i lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap, dels reglerar fredstida krishantering.

Bestämmelserna i denna förordning skall tillämpas bara om något annat inte följer av lag eller annan förordning.

2 § Bestämmelserna i 3–13, 22 och 23 §§ gäller för statliga myndigheter under regeringen med undantag av Försvarmakten.

Fredstida krishantering

Sårbarhetsanalys

3 § Varje myndighet skall i syfte att stärka krishanteringsförmågan analysera om det finns sådan sårbarhet eller risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan nedsätta förmågan hos verksamhet inom området.

Vid denna analys skall myndigheten särskilt beakta följande faktorer:

1. situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning,
2. situationer som kräver brådskanie beslut och samverkan med andra samhällsorgan,
3. situationer som allvarligt påverkar samhällets funktionsförmåga eller tillgång på nödvändiga resurser.
4. förmågan att hantera allvarliga situationer inom myndighetens ansvarsområde.

Myndigheten skall värdera och sammanställa resultatet av arbetet i en risk- och sårbarhetsanalys. Analysen skall lämnas till Regeringskansliet i årsredovisningen.

Samverkansansvar

4 § Myndigheterna enligt bilaga A (samverkansmyndigheterna) skall planera och vidta förberedelser för att förebygga, motverka och begränsa identifierad sårbarhet och risker inom de områden som anges i bilagan.

Myndigheterna skall särskilt

1. samverka med de statliga myndigheter, kommunala organ, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda,
2. ta initiativ till forsknings- och utvecklingsinsatser och annan kunskapsinhämtning.

5 § Samverkansmyndigheterna skall när en händelse inom samverkansområdet har inträffat hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen inom respektive ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder.

Beredskapsplanering och åtgärder vid höjd beredskap

Myndigheternas beredskapsplanering

6 § Varje myndighet skall i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav.

I myndigheternas planering för totalförsvaret skall ingå att myndigheten under höjd beredskap skall fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt.

Myndigheternas planering för totalförsvaret skall ske i samverkan med de statliga myndigheter, kommunala organ, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda.

7 § Personal som är anställd hos en myndighet och som inte tas i anspråk i totalförsvaret i övrigt, får krigsplaceras med stöd av anställningsavtalet vid myndigheten.

Personal som är krigsplacerad vid myndigheten med stöd av anställningsavtalet och personal som kan komma att beordras att tjänstgöra hos någon annan myndighet än den där den är anställd, skall genom myndighetens försorg ges skriftligt besked om sin krigsplacering eller avsedda tjänstgöring. Beskedet skall även innehålla uppgift om inställelseplats.

Bevakningsansvar

8 § Myndigheterna enligt bilaga B (bevakningsmyndigheterna) skall vidta de förberedelser som behövs inom deras ansvarsområde under höjd beredskap.

Bevakningsmyndigheterna skall särskilt

1. planera för att kunna anpassa verksamheten inför en förändrad säkerhetspolitisk situation,
2. genomföra den omvärldsbevakning och de risk- och sårbarhetsanalyser samt de utvecklingsinsatser som krävs för att myndigheten skall klara sina uppgifter vid höjd beredskap,
3. genomföra eller medverka i säkerhetsrevisioner,

4. ta ut, utbilda och öva berörd personal för myndighetens verksamhet vid höjd beredskap om dessa aktiviteter inte kan avvakta inför en skärpt säkerhetspolitisk situation,
5. anskaffa de förnödenheter och den utrustning som myndigheten behöver för att klara sina uppgifter vid höjd beredskap om denna anskaffning inte kan avvakta inför en skärpt säkerhetspolitisk situation.

Bevakningsmyndigheternas ansvar vid höjd beredskap

9 § Bevakningsmyndigheterna skall vid höjd beredskap i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret. Den fredsmässiga verksamheten skall om möjligt upprätthållas i normal omfattning.

10 § Vid höjd beredskap skall de bevakningsansvariga myndigheterna hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen inom respektive ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder.

11 § En bevakningsmyndighet ansvarar för att dator- och kommunikationssystemet uppfyller sådana säkerhetskrav att myndighetens uppgifter kan utföras på ett tillfredställande sätt under höjd beredskap.

12 § En bevakningsmyndighet som tilldelats signalskyddssystem skall kunna ta emot och sända krypterade meddelanden.

13 § Försvarets materielverk, Totalförsvarets pliktverk, Försvarshögskolan, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket skall lämna Försvarsmakten det underlag som den behöver för att kunna fullgöra sin informationsskyldighet enligt 8 § förordningen (2000: 555) med instruktion för Försvarsmakten.

Hur beslut om höjd beredskap tillkännages

14 § Att beredskapen i Sverige höjts till skärpt eller högsta beredskap tillkännages, förutom på det sätt som föreskrivs i 4 § lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar, i ljudradion och televisionen. Om det råder högsta beredskap i hela landet, kan regeringen besluta att detta skall tillkännages även genom beredskapslarm.

15 § Beredskapslarm ges på anläggningar för utomhusalarmering genom trettio sekunder långa signaler med femton sekunders uppehåll mellan signalerna under sammanlagt fem minuter.

Åtgärder vid höjd beredskap

16 § När beredskapen höjts, skall Försvarmakten krigsorganiseras i den omfattning som regeringen bestämmer.

Vid beredskapslarm skall hela Försvarmakten krigsorganiseras.

17 § När beredskapen höjts, skall bevakningsmyndigheter vidta åtgärder enligt 9–13 §§.

I lagen (1994:1720) om civilt försvar och förordningen (1995:128) om civilt försvar finns bestämmelser om vilka åtgärder kommuner och landsting skall vidta vid höjd beredskap. Vid högsta beredskap skall kommuner och landsting övergå till krigsorganisation.

Vid beredskapslarm skall kommuner och landsting samt de trossamfund och andra enskilda organisationer och de företag som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig övergå till krigsorganisation.

18 § Vid beredskapslarm skall följande författningar omedelbart tillämpas i sin helhet:

- lagen (1939:299) om förbud i vissa fall mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m.m.,

- lagen (1940:176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg,
- lagen (1957:684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden,
- kungörelsen (1960:516) med vissa tillämpningsföreskrifter till lagen (1940:176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg,
- lagen (1962:627) med vissa åtgärder för utnyttjande av vattenkraft vid krig m.m.,
- krigshandelslagen (1964:19),
- förfogandelagen (1978:262),
- ransoneringslagen (1978:268),
- lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m.,
- arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262),
- lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.,
- prisregleringslagen (1989:978),
- förordningen (1991:1195) om offentliga skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m.,
- förordningen (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara,
- lagen (1992:1402) om undanförelse och förstöring,
- lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång,
- lagen (1995:439) om beskattning, förtullning, och folkbokföring under krig eller krigsfara m.m.,
- lagen (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m.
- Beredskapslarm medför vidare att 56–63 §§ förordningen (1997:1258) med länsstyrelseinstruktion omedelbart skall tillämpas.

19 § Vid beredskapslarm skall

1. motorreparationstjänsten börja sin verksamhet enligt förordningen (2000:754) om motorreparationstjänsten,

2. byggnads- och reparationsberedskapen börja sin verksamhet enligt förordningen (1989:205) om byggnads- och reparationsberedskapen,
3. Försörjningskommissionen börja sin verksamhet enligt förordningen (1996:195) med instruktion för Försörjningskommissionen.

20 § Beredskapslarm innebär föreskrift om allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 1 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

Beredskapslarm innebär vidare föreskrift enligt 1 § förordningen (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarmakten.

Beredskapslarm innebär även förordnande enligt 2 § lagen (1940:176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg samt förordnande enligt 4 kap. 1 § sjötrafikförordningen (1986:300).

21 § Beredskapslarm innebär order till den som är krigsplacerad inom totalförsvaret enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller på annan grund att omedelbart inställa sig till tjänstgöring enligt krigsplaceringsorder eller motsvarande handling.

Beredskapslarm innebär också att egendom som tagits ut i fredstid med stöd av förordningen (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov, omedelbart skall tillhandahållas i enlighet med tidigare lämnade uttagningsbesked.

Verkställighetsföreskrifter

22 § X- myndigheten får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av 3–12 §§ utom i fråga om Totalförsvarets forskningsinstitut, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Försvarshögskolan, Försvarets radioanstalt och Kustbevakningen.

Kostnader

23 § Kostnader som uppkommer för statliga myndigheter i samband med att åtgärder vid fredstida krishantering och höjd beredskap vidtas skall betalas inom ramen för tillgängliga medel. Åtgärder som är nödvändiga och brådskande får dock i samband med höjd beredskap vidtas utan att särskild medelsanvisning beslutats. Har beredskapslarm getts, skall de föreskrivna åtgärderna vidtas utan att särskild medelsanvisning beslutats.

Denna förordning träder i kraft den ..., då beredskapsförordningen (1993:242) upphör att gälla.

Bilaga A. Exempel på myndigheter med samverkansansvar avseende allvarliga kriser i fred

Samverkansområde	Samverkansmyndigheter
<i>Åtgärder mot stora epidemier och epizootier</i>	Socialstyrelsen Statens livsmedelsverk Statens jordbruksverk Smittskyddsinstitutet Statens veterinärmedicinska anstalt
<i>Åtgärder mot allvarliga IT-incidenter</i>	Planeringsmyndigheten Post- och telestyrelsen Försvarets radioanstalt Försvarets materielverk Statskontoret Rikspolisstyrelsen <i>1</i>
<i>Åtgärder mot allvarliga ekonomiska kriser</i>	Finansinspektionen Konjunkturinstitutet Kommerskollegium Arbetsmarknadsverket Statens energimyndighet Statens jordbruksverk <i>2</i>
<i>Åtgärder mot allvarliga störningar i den tekniska infrastrukturen</i>	Planeringsmyndigheten Elsäkerhetsmyndigheten ³ Post- och telestyrelsen Affärsverket svenska kraftnät
<i>Åtgärder mot</i>	

¹ Härutöver har Försvarmakten viktiga uppgifter inom samverkansområdet. Försvarmaktens uppgifter regleras dock i annan ordning.

² Härutöver har Riksbanken viktiga uppgifter inom samverkansområdet. Riksbankens ansvar bör dock inte regleras i denna förordning.

³ Föreslagen ny myndighet i Sårbarhets- och säkerhetsutredningens huvudbetänkande.

Bilaga B. Exempel på myndigheter med bevakningsansvar avseende höjd beredskap

Bevakningsområde	Bevakningsmyndigheter
<i>Krigssjukvård</i>	Socialstyrelsen ¹
<i>Transporter i krig</i>	Vägverket Banverket Luftfartsverket Sjöfartsverket
<i>NBC-skydd</i>	Socialstyrelsen Statens strålskyddsinstitut Smittskyddsinstitutet Kemikalieinspektionen Statens räddningsverk Totalförsvarets forskningsinstitut ²
<i>Åtgärder mot allvarliga störningar i den tekniska infrastrukturen</i>	Planeringsmyndigheten Elsäkerhetsmyndigheten Post- och telestyrelsen Affärsverket svenska kraftnät

¹ Härutöver har Försvarsmakten viktiga uppgifter inom bevakningsområdet. Försvarsmaktens uppgifter regleras dock i annan ordning.

² Härutöver har Försvarsmakten och Giftinformationscentralen inom Apoteket AB viktiga uppgifter inom bevakningsområdet. Dessa organs ansvar bör eller kan dock inte regleras i denna förordning.

1 Allmän bakgrund

1.1 Inledning

Utredningen redovisade sitt huvudbetänkande *Säkerhet i en ny tid* i maj 2001 (SOU 2001:41). Med utgångspunkt från vissa genomgående principiella synpunkter som beskrivits där diskuterar utredningen i detta betänkande vilka förändringar som är aktuella för två av de grundläggande övergripande författningarna på beredskapslagstiftningens område, lagen (1994:1720) om civilt försvar och beredskapsförordningen (1993:242). I anslutning till vad som sägs om lagen om civilt försvar kommenteras särskilt vad som är möjligt och lämpligt att lösa inom ramen för det aktuella uppdraget och vad som förutsätter ett mera omfattande uppdrag vid en tänkbar fortsatt översyn.

I avsnitt 1.4 redogör utredningen för sitt tilläggsuppdrag. Detta avser bl.a. att utifrån ändringar i beredskapsförordningen m.fl. författningar närmare ange hur uppgifter med tillämpning av nya ansvarsformer skall anförtros åt olika myndigheter under regeringen.

1.2 Utredningens ursprungliga uppdrag

Enligt utredningens ursprungliga direktiv (dir. 1999:63) skulle utredningen överväga hur planeringen bör utformas för civilt försvar och för svåra påfrestningar i fred för att samhället skall få bästa möjliga beredskapsförmåga. Därvid skulle former föreslås för systematisk planering så att den inom varje område, dvs.

funktion/sector, kan ses som ett sammanhängande system för olika former av hot. Beredskapen skulle med tillämpning av ansvarsprincipen byggas "underifrån", dvs. att utgångspunkten skulle vara samhällets basförmåga och den reguljära fredsverksamheten. Åtgärder skall sedan vidtas successivt utefter hela hotskalan från svåra påfrestningar till krig. Det skall även prövas om det finns behov av att skilja på åtgärder vidtagna för krig respektive för en svår påfrestning i fred. En utvecklad helhetssyn i planeringen av beredskapsåtgärder kan innebära att behovet av att vidta åtgärder för höjd beredskap förändras. Utredningen skall beakta detta och även ta hänsyn till den i prop. 1998/99:74 redovisade anpassningsfilosofin som innebär att beredskapsåtgärder för krig kan ominriktas och att åtgärder kan skjutas på framtiden.

Utredningen skulle i fråga om vilken organisatorisk eller strukturell indelning som bör finnas pröva om behovet av funktionsindelning för det civila försvaret kvarstår eller om funktionsbegreppet skulle få en ny innebörd.

1.3 Utredningens huvudbetänkande

Några punkter i huvudbetänkandet som har särskild betydelse för den fortsatta framställningen är följande.

En allmän erfarenhet som förekommit i anslutning till de krisförlopp som utredningen undersökt är att samarbetet mellan olika aktörer som tillhör samma funktion fungerar väl. Problem kan uppstå när flera funktioner berörs och vid hanteringen av kriser på den nationella lednings- och samordningsnivån. Oklarheter finns i ansvarsfördelningen mellan den nationella nivån och regionala eller lokala organ. Diskussion har förekommit om hur stöd skall utformas från centrala myndigheter till kommuner som drabbats av olika händelser.

Ett invasionsföretag som syftar till en ockupation av Sverige bedöms av regering och riksdag inte längre vara möjligt att genomföra under de närmaste tio åren under förutsättning att Sverige har en grundläggande försvarsförmåga. Hotbilden har

förskjutits från storkrig och invasionshot. Väpnade angrepp av begränsad omfattning eller terroristattacker bedöms dock vara möjliga att genomföra också i nuvarande läge i omvärlden. Sådana angrepp kan komma att riktas t.ex. mot viktiga delar av infrastrukturen, t.ex. känsliga installationer inom elförsörjningen eller telekommunikationerna. Det går inte heller att bortse från skadeverkningar till följd av att betalningssystemet inte skulle fungera.

Utredningen har anfört att en av det militära försvarets viktigaste uppgifter måste vara att så långt som möjligt skydda väsentliga installationer. Resurser därifrån behövs för att stödja civila myndigheters ansträngningar att återställa funktionen hos infrastruktursystemen.

Nedtoningen av krigshotet har lett till en förändring av förhållandet mellan totalförsvarets militära och civila delar. Det civila försvarets viktigaste uppgift under inledningen av ett krig var tidigare att stödja det militära försvarets mobilisering, styrkeuppbyggnad och strid samt att tillse att grundläggande samhällsfunktioner kan upprätthållas.

Hotbilden har förändrats i förhållande till vad som tidigare gällt. Särskilt de minskade krigsriskerna innebär att delar av det civila försvaret kan prioriteras ner eller helt avvecklas, bl.a. delar av befolkningsskyddet samt beredskapslagringen av förnödenheter. EU-samarbetet har dessutom inneburit att regleringsåtgärder som har ingått i den traditionella planeringen inte längre kan genomföras eller framstår som obehövliga.

Alltjämt kvarstår kravet att det civila försvaret skall ha anpassningsförmåga för att på viss tid bygga upp försvarsförmågan till en nivå som svarar mot ett skärpt säkerhetspolitiskt läge.

Utredningen har dragit slutsatsen att det nuvarande systemet med funktionsansvar för myndigheter enligt beredskapsförordningen (1993:242), bör utgå. Detta system bygger på en äldre hotbild som i relevanta delar formulerats under 1980-talet. Utredningen har också uttalat att det är tveksamt om systemet med beredskapsmyndigheter bör behållas. Regeringen har i prop. 2001/02:10 föreslagit att funktionsindelningen skall upphöra.

Planeringsprocessen skall vara gemensam för samtliga allvarliga kriser utefter hela hotskalan från svåra påfrestningar på samhället i fred till en krigssituation.

När det gäller målformulering har utredningen ansett att det också i fortsättningen finns anledning att formulera generella mål för den verksamhet som är inriktad på höjd beredskap. Där-
emot bör inte separata mål för samhällets förmåga att motstå svåra påfrestningar på samhället i fred formuleras. Detta tillstånd går inte att avgränsa tillräckligt tydligt. I stället bör man fastställa grundläggande krav på prestationsförmåga eller säkerhet för verksamheter som har särskild betydelse för samhällets förmåga att hantera allvarliga kriser om väsentliga system eller funktioner inom verksamheten bryter samman. Exempel på sådana verksamheter är samhällets strukturer för ledning och information vid allvarliga kriser, verksamheter som har skadehanterande uppgifter vid olyckor och katastrofer, den tekniska infrastrukturen (särskilt elförsörjningen), vissa delar av transportsystemet och varudistributionen samt betalningsväsendet och varupappershandeln. Säkerhetskraven bör uttryckas som krav på en viss lägsta funktionsförmåga hos system och verksamheter under störda förhållanden. Det finns anledning att gå längre än vad samhället hittills har gjort när det gäller att formulera grundläggande säkerhetskrav, särskilt när det gäller väsentliga delar av den tekniska infrastrukturen. Till sådana delar räknar utredningen elförsörjningen, telekommunikationerna, vissa IT-system samt den tekniska distributionen av radio- och TV-program. Elförsörjningen intar en särställning med hänsyn till att övriga system är beroende av el för att kunna upprätthålla sin verksamhet.

En väsentlig uppgift för offentliga organ i skedet före en kris bör vara att upptäcka och identifiera förhållanden som kan utlösa allvarliga kriser och att informera allmänheten om dessa förhållanden. Detta kan ske genom risk- och sårbarhetsanalyser på olika nivåer samt informations- utbildnings- och övningsinsatser som bygger på resultatet av dessa analyser. De offentliga organen bör också bedriva en säkerhetsinriktad revision och verka för att en sådan i en större utsträckning än nu

bedrivs inom den privata sektorn. Om så erfordras kan staten lagstiftningsvägen ställa krav på en säkerhetsinriktad revision. Det offentliga ansvar för krissituationer bör avse sådant som privata aktörer endast i begränsad utsträckning kan skydda sig emot genom egna åtgärder eller genom försäkringar.

Andra väsentliga uppgifter för offentliga organ före en kris bör vara att ställa krav på att säkerhetsåtgärder vidtas och att utöva en aktiv tillsyn över efterlevnaden av gällande bestämmelser inom området. I ett akut krisskede bör de offentliga organen ha ett övergripande ansvar för att leda, samordna och prioritera de insatser som behöver genomföras.

Utredningen har lagt tonvikten i beskrivningen av den nya grundstrukturen för hanteringen av allvarliga kriser i samhället vid roll- och ansvarsfördelningen mellan olika krisaktörer. Denna grundstruktur skall kunna vara flexibel.

Samtidigt betonar utredningen att aktiviteter som utbildnings- och övningsverksamhet med inriktning på krishantering, risk- och sårbarhetsanalyser på samhällsnivå, metodutveckling inom krishanteringsområdet samt utbyte av erfarenheter med utlandet också har stor betydelse för den samlade krishanteringsförmågan. Informationsfrågorna är ytterst viktiga i en krissituation, såväl utbyte mellan samverkande myndigheter som informationen till massmedia och allmänheten. Det finns också en mycket stark koppling mellan ledning, samordning och information.

Utredningen har föreslagit en ny myndighet¹ med bl.a. samordnande planeringsuppgifter vad avser beredskap mot svåra påfrestningar på samhället i fred och civilt försvar. En särskild organisationskommitté skall närmare utarbeta former för hur planeringsmyndigheten skall utföra sitt arbete. Detta gör att planeringssystemet i stor utsträckning faller utanför framställningen i denna promemoria.

Det nuvarande systemet för beredskapsplanering har byggt på ett traditionellt områdesansvar och ett funktionsansvar. De nu-

¹ Regeringen har i prop. 2001/02:10 föreslagit att en ny planeringsmyndighet inrättas.

varande ansvarsformerna bör vara områdesansvar, bevakningsansvar och samverkansansvar.

Med *områdesansvar* avses att det på varje nivå skall finnas ett organ som har det yttersta ansvaret för att krishanteringen anpassas till de behov som finns inom det aktuella geografiska ansvarsområdet och att de aktörer som finns inom detta område uppträder samordnat och effektivt vid hanteringen av krisen. Områdesansvaret gäller hela hotskalan från fredstida kriser till höjd beredskap.

Områdesansvar skall utövas på nationell, regional och lokal nivå. Det underlag som de samverkansansvariga myndigheterna tillhandahåller har betydelse i fred för utövandet av områdesansvaret på nationell nivå. Områdesansvar innehåller omvärldsanalyser, omvärldsbevakning, risk- och sårbarhetsanalyser med inriktning på bl.a. teknisk och samhällsviktig infrastruktur och olika typer av IT-relaterade hot. Scenarioteknik kan användas för att skapa ett bättre underlag för olika typer av krisförberedelser. På regional och lokal nivå skall länsstyrelserna och kommunerna vara ansvariga. I förberedelse- och planeringsskedet inför en kris innebär områdesansvaret att tillse att planeringen utgår från enhetliga förutsättningar och att de åtgärder som genomförs av olika organ stödjer varandra på ett effektivt sätt. I en akut krissituation ankommer det på det ansvariga organet att initiera och underlätta den samverkan som krävs för att tillgängliga resurser skall kunna mobiliseras och utnyttjas effektivt vid hanteringen av krisen.

Områdesansvaret kommer på den lokala nivån där det praktiska utförandet är mest påtagligt att vila på kommunerna. Det är den väsentligaste enskilda ansvarsformen. Utredningen har angivit utgångspunkter för ändringar i kommunallagen för att underlätta för kommunerna att tillsätta särskilda krishanteringsorgan och för att etablera, underlätta och effektivisera samverkan kommuner emellan. Detta har avsett även det fallet att samverkan över kommungränserna behövs för att en eller flera kommuner skall kunna fortsätta att fullgöra sina uppgifter. Dessa frågor har beröringspunkter med det arbete som utförs av

en utredning som under Justitiedepartementet arbetar med motsvarande frågor.

Med *bevakningsansvar* avses att en central statlig myndighet åläggs att genomföra den omvärldsbevakning och att upprätthålla den kompetens som krävs för att myndigheten inom sitt verksamhetsområde skall kunna åstadkomma anpassningsförmåga och i övrigt tillgodose de krav som ställs på myndighetens verksamhet vid höjd beredskap.

Bevakningsansvar har att göra med möjligheterna till en framtida försämring av det säkerhetspolitiska läget och risker för en försämring av hotbilden. En erforderlig förmåga till anpassning förutsätter att totalförsvaret kan avläsa och korrekt tolka de förändringar som inträffar i landets säkerhetspolitiska situation. Vissa myndigheter inom det civila försvaret behöver ha möjlighet att medverka i den omvärldsbevakning som krävs. De behöver också ha möjlighet att upprätthålla viss kompetens som enbart är inriktad på förhållandena vid höjd beredskap. Med den konstruktion av ansvarsformer som utredningen föreslår är det i detta sammanhang tveksamt om systemet med beredskapsmyndigheter skall behållas. Antalet myndigheter som tilldelas samverkans- eller bevakningsansvar kan troligen bli betydligt färre än nuvarande antal beredskapsmyndigheter. Kravet på anpassningsförmåga hos totalförsvaret fastställs i totalförvarsbesluten och regeringens inriktningsbeslut. Dessa övergripande krav får sedan brytas ned i ansvar och uppgifter för enskilda myndigheter. Allmänna krav på myndigheter och deras verksamhet vad gäller anpassningsförmåga bör anges i myndigheternas instruktioner. Mer specifika och resursberoende krav bör formuleras som uppdrag i de årliga regleringsbrev.

Med *samverkansansvar* avses att en central statlig myndighet åläggs att samverka med andra organ i syfte att tillgodose de krav på samordning som finns inom vissa sakområden som har betydelse för hanteringen av mycket allvarliga kriser i samhället.

Samverkansansvaret skall komplettera områdesansvaret när det gäller att tillgodose behovet av tvärsektoriell samordning och samverkan. I vissa fall finns dock också ett behov av fackmässig samordning och samverkan i krissituationer. Denna typ av

samordning saknar en geografisk dimension och gäller själva verksamheten oavsett på vilken plats eller nivå som denna bedrivs. Mellan olika verksamhetsområden kan finnas starka ömsesidiga beroendeförhållanden. Bland annat kan det finnas behov av att utgå från vissa gemensamma förutsättningar vid genomförandet av utbildnings- och övningsverksamhet för den personal som är verksam inom det aktuella området. Det kan också finnas behov av att anpassa kommunikationsstöd, utrustning och anläggningar till en gemensam teknisk standard eller till vissa minimikrav på förmåga att fungera under störda förhållanden. I akuta krisförlopp kan det finnas anledning att bl.a. samordna expertstöd och rådgivning från centrala myndigheter till regionala och lokala organ. Också informationen till allmänheten behöver samordnas i ett akut krisförlopp. Utredningen har lämnat ett flertal exempel på verksamheter och situationer där starka ömsesidiga beroendeförhållanden kan tänkas råda. Tyngdpunkten för samverkansansvaret kommer att ligga på förberedelse- och planeringsstadiet, men det bör också omfatta verksamheten i en akut krissituation.

När det gäller *forskning* för civilt försvar och beredskapen mot allvarliga kriser har utredningen sett ett ökat behov av forskning och utveckling i syfte att förbättra samhällets förmåga att klara hantering av kriser. Planeringsmyndigheten föreslås fungera som beställare av sådan forskning. Den bör också svara för att sammanställa behovet av tvärspektoriell forskning och utveckling inom området. För att främja detta bör bland annat följande åtgärder vidtas.

- En mångfald av forskargrupper bör uppmuntras.
- Många organ engageras som beställare och mottagare av forskning och studier.
- Mångfalden av utförare och beställare knyts samman i ämnes- eller problemformulerade nätverk tvärs över myndigheter och forskargrupper.

I fråga om en *strategi för IT-säkerhet* har utredningen förordat

- En funktion för samordning på nationell nivå av åtgärder mot allvarliga IT-relaterade hot och IT-incidenter.
- En funktion för kvalificerad omvärldsbevakning och omvärldsanalys inom IT-säkerhetsområdet.
- En funktion för hantering av IT-incidenter (bevakning, statistik och varning av berörda systemägare).
- En teknikkompetensfunktion inom IT-säkerhetsområdet (expert- och stödfunktion med hög teknisk kompetens).
- Ett system för säkerhetsinriktad evaluering och certifiering av IT-produkter och IT-system.

1.4 Tilläggsuppdraget

Utredningen skall enligt tilläggsdirektiv, som är utgångspunkt för framställningen i detta betänkande (dir. 2001:54), ange exempel på organ och myndigheter som för närvarande bör pekas ut som områdes-, samverkans- respektive bevakningsansvariga. Utredningen skall vidare, ur ett totalförsvarsperspektiv, lämna förslag till de ändringar av beredskapsförordningen (1993:242) och lagen (1994:1720) om civilt försvar som föranleds av förslagen i huvudbetänkandet, samt lämna förslag på följdändringar i de myndighetsinstruktioner som föranleds av förslagen.

1.5 Utredningsuppdrag angående kommunernas och landstingens organisation

Regeringen har i direktiv till en särskild utredare (dir. 2001:40) lämnat uppdrag att göra en översyn och ge förslag till de lagändringar som behövs för kommunernas och landstingens

organisation och beslutsfattande vid extraordinära händelser i samhället i fred. Frågan när en sådan reglering får tillämpas och hur detta avgörs i varje situation skall också utredas. I uppdraget ingår också att överväga om det med hänsyn till kommunernas och landstingens behov finns anledning att förtydliga de regler som styr deras planering inför extraordinära fredstida händelser och, om så är fallet, lämna förslag till författningsändringar.

2 Precisering och tillämpning av begreppen samverkansansvar och bevakningsansvar

2.1 Bakgrund

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen föreslog i sitt huvudbetänkande att myndigheternas ansvar vid allvarliga kriser i samhället och vid höjd beredskap skall regleras genom att myndigheter som har viktiga uppgifter under dessa förhållanden tilldelas ett samverkansansvar och/eller ett bevakningsansvar. Samtidigt föreslog utredningen att vissa myndigheter eller andra organ skall tilldelas ett områdesansvar avseende verksamhet på lokal, regional och central nivå. Som en följd av dessa förslag föreslog utredningen också att det civila försvarets funktionsindelning skall avskaffas och att beredskapsförordningen skall omarbetas eller ersättas med en ny förordning.

I följande kapitel preciseras begreppen samverkansansvar och bevakningsansvar. Vidare beskrivs dessa begrepps roll vid statsmakternas styrning av myndigheternas krishanteringsarbete. Begreppen tillämpas också på några verksamheter som har stor betydelse vid hanteringen av allvarliga kriser i fred och/eller vid höjd beredskap. Syftet är att ge konkreta exempel på begreppens innebörd i några enstaka fall. Avsikten är dock inte att ta fram fullständiga listor på myndigheter som bör ha samverkans- och/eller bevakningsansvar eller att redovisa slutliga förslag avseende de områden som anförs som exempel. Ett slutligt beslut om vilka myndigheter som bör ha

samverkansansvar eller bevakningsansvar kräver fortsatt beredning.

2.2 Nuvarande funktionsindelning

Den funktionsindelning som nu finns inom det civila försvaret tillkom år 1986 i samband med att ett nytt system för ledning och samordning infördes inom den civila delen av totalförsvaret. Då etablerades också ÖCB som samordnande myndighet inom det civila försvaret. Funktionsindelningen har endast förändrats obetydligt sedan den infördes. Bl.a. har antalet funktioner minskats något och en diskussion har vid olika tillfällen förts om vilken ställning som funktionen Civil ledning bör ha.

Funktionsindelningen tillkom i syfte att renodla ansvaret för myndigheternas beredskapsförberedelser och verksamhet vid höjd beredskap. Som en följd härav indelades samhällsverksamheten i ett antal för totalförsvaret viktiga funktioner med en central statlig myndighet som ansvarigt organ. I en funktion ingår dock ofta verksamhet som bedrivs av andra organ än statliga myndigheter, t.ex. kommuner, företag, organisationer och enskilda.

Tre kriterier har anförts för när en verksamhet bör ges ställning som funktion:

1. Det bör röra sig om en verksamhet som har stor betydelse för totalförsvaret vid höjd beredskap.
2. Det bör röra sig om en verksamhet som kräver någon form av central statlig styrning.
3. Det bör röra sig om en verksamhet som omfattar flera statliga myndigheter och andra organ och som behöver samordnas i olika avseenden.

Det första kriteriet betonar att funktionsindelningen har inriktning på höjd beredskap och att den bör vara relaterad till de uppgifter som det civila försvaret har under dessa förhållanden. Ändrade uppgifter för det civila försvaret kan därför medföra ett krav på förändringar i funktionsindelningen. Som nämnts har

dock endast små förändringar i funktionsindelningen genomförts under de gångna åren.

Det andra kriteriet är själva grunden för att staten överhuvudtaget skall engagera sig i den aktuella verksamheten. Verksamhet som också vid höjd beredskap fungerar utan statliga ingripanden behöver inte organiseras i funktioner. Detta gäller verksamhet som andra samhällsaktörer än staten kan klara helt på egen hand.

Det tredje kriteriet innebär att den aktuella verksamheten kräver samordningsåtgärder som inte kommer till stånd spontant. Ett skäl till detta kan vara att den normala fredstida verksamheten inte behöver samordnas utan kan bedrivas av varje myndighet utifrån sina egna förutsättningar. Detta är också ett skäl till att en funktion sällan omfattar en enda myndighet. I sådana fall finns redan samordningsmekanismer genom den ordinarie ledningsstruktur som finns inom myndigheten.

Innebörden av funktionsansvaret regleras i beredskapsförordningen (1993:242). I en bilaga till denna förordning anges vilka myndigheter som är funktionsansvariga och vilka övriga myndigheter som ingår i respektive funktion. I förordningen anges också vilka myndigheter som är beredskapsmyndigheter utan att ingå i en funktion. Med beredskapsmyndighet avses en myndighet vars verksamhet har stor betydelse för totalförsvaret. Dessa myndigheter skall upprätthålla sin verksamhet vid höjd beredskap. Myndigheter som inte är beredskapsmyndigheter skall vid höjd beredskap fortsätta sin verksamhet så långt som det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt.

2.3 Motiv för förändringar av funktionsindelningen

Funktionsindelningen - liksom beredskapsförordningen i stort - är inriktad på förhållandena vid höjd beredskap. Andra allvarliga kriser än höjd beredskap regleras inte i förordningen. Gällande beredskapsförordning har därför en grundkonstruktion som inte överensstämmer med de krav på helhetssyn vid hanteringen

av olika typer av kriser som bör eftersträvas idag. Höjd beredskap uppfattas som ett tillstånd som är tydligt åtskiljbart från såväl normala som icke-normala fredsförhållanden.

Beredskapsförordningen innehåller detaljbestämmelser för en rad områden, bl.a. åtgärder som myndigheterna skall vidta vid olika beredskapsnivåer. Vissa av dessa åtgärder utgår från planeringsdoktriner som nu uppfattas som föråldrade eller orealistiska. Ett exempel på detta är bestämmelserna om utflyttning till krigsuppehållsplatser. Detta skall ske vid högsta beredskap om myndigheten delar krigsuppehållsplatser med Försvarsmakten. I annat fall lämnas myndigheten en viss handlingsfrihet. Utgångspunkten för dagens planering är istället att myndigheterna så långt som möjligt skall stanna kvar på sina fredsuppehållsplatser.

Det är uppenbart att huvuddelen av bestämmelserna i beredskapsförordningen har tillkommit med storkriget som dominerande hotbild. Detta gäller också det civila ledningssystemet i stort. Då detta ledningssystem infördes i mitten av 1980-talet var ett storskaligt väpnat angrepp som syftade till en ockupation av hela eller delar av landet dimensionerande för planeringen. Också funktionsindelningen är uppbyggd med detta hot som grundförutsättning. Vissa funktioner omfattar en verksamhet som främst har betydelse vid långvariga krigsförlopp och vid stridshandlingar av stor omfattning som även utsätter civilbefolkningen för risker.

Vidare har synen på vissa samhällsverksamheter förändrats. Ett exempel är synen på den tekniska infrastrukturen. Då funktionsindelningen infördes var transportväsendet den viktigaste infrastrukturen. Nu betonas elförsörjningen, telekommunikationerna och viss IT-verksamhet som grundläggande för samhällets funktionsförmåga. Också vissa ekonomiska system som betalningssystemet har stor betydelse.

Av betydelse är också att funktionsindelningen tillkom i ett samhälle då synen på ekonomiska regleringar var en helt annan än vad den är idag. Ett exempel på detta är att det från början fanns en funktion som omfattade prisregleringsåtgärder. Regleringsinslag kvarstår dock som en väsentlig del av verksamheten i många av de funktioner som finns idag. Exempel på detta

är funktionerna Utrikeshandel, Livsmedelsförsörjning, Energi-försörjning och Försörjning med industrivaror. En stor del av de regleringsåtgärder som planerades kan idag vara omöjliga att genomföra med hänsyn till Sveriges medlemskap i EU. Andra lösningar än traditionella regleringar måste därför eftersträvas för att skapa försörjningstrygghet och att undvika störningar i ekonomin.

Exemplen visar att systemet med funktionsansvar för myndigheter till stor del är föråldrat och att det inte kan läggas till grund för ett modernt krishanteringssystem. Detta är bakgrunden till Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag att funktionsindelningen skall avvecklas och ersättas med ett styrsystem som bygger på begreppen samverkansansvar och bevakningsansvar.

2.4 Begreppen samverkansansvar och bevakningsansvar

Statsmakterna har också i fortsättningen behov av att kunna styra myndigheternas planering vad gäller det civila försvaret och allvarliga kriser i fred. Detta måste kunna ske med utgångspunkt från en helhetssyn på olika typer av kriser. Ett övergripande krav på styrsystemet är därför att det kan hantera alla typer av kriser som är så allvarliga att de kräver sektorsövergripande åtgärder på samhällsnivå och inte kan klaras genom åtgärder inom en enskild myndighets verksamhetsområde. Mindre allvarliga kriser bör kunna klaras inom ramen för myndigheternas ordinarie verksamhet och förberedas genom tillämpning av ordinarie planeringsrutiner.

De ansvarsbegrepp som utredningen föreslog i sitt huvudbetänkande - områdesansvar, samverkansansvar och bevakningsansvar - syftar till att precisera roller och ansvar för olika organ i det nya krishanteringssystemet. Systemet är heltäckande i den meningen att det lägger fast ansvaret för alla de åtgärder som behöver vidtas före, under och efter en allvarlig fredstida kris samt före och under ett krig.

Områdesansvaret utövas enligt förslaget på lokal, regional och central nivå och gäller såväl vid allvarliga kriser i fred som vid höjd beredskap.

Samverkansansvaret avser i första hand centrala statliga myndigheter och gäller verksamheten vid allvarliga kriser i fred och vid förberedelserna inför sådana situationer.

Bevakningsansvaret gäller förberedelse- och anpassningsåtgärder inför höjd beredskap samt verksamheten under höjd beredskap. Det skall utövas av centrala statliga myndigheter.

Utredningen har också använt begreppet planeringsansvar. Planeringsansvaret har använts för att beskriva icke-statliga organs ansvar i krissituationer. I och med att det rör sig om icke-statliga organ krävs lagstiftning för att en aktör skall kunna åläggas en uppgift. Det viktiga i denna situation är att lägga fast att den aktuella aktören har ett ansvar för att vidtaga förberedelseåtgärder inför en kris eller ett krig och att aktören har ett ansvar för att upprätthålla verksamheten under dessa förhållanden. Innebörden av planeringsansvaret kan grovt sett anses svara mot summan av de samverkans- och bevakningsansvar som bör tilldelas vissa statliga myndigheter.

Det samverkansansvar som har föreslagits av utredningen avser myndighetens förberedelser inför och verksamhet under allvarliga krissituationer. Till skillnad från verksförordningens samverkansansvar gäller detta samverkansansvar i en specifik situation och syftar till att se till att den sektorsövergripande samverkan och samordning som behövs i denna situation kommer till stånd. Ytterligare ett syfte med att tilldela en myndighet samverkansansvar på det sätt som utredningen har föreslagit är att betona att den aktuella myndigheten bedriver en verksamhet som är mycket väsentlig för samhällets förmåga att hantera allvarliga kriser.

Enligt beredskapsförordningen avses med beredskapsmyndighet en myndighet vars verksamhet har stor betydelse för totalförsvaret. Verksamheten skall därför upprätthållas vid höjd beredskap. Med det beredskapsansvar som läggs fast enligt beredskapsförordningen följer krav på att berörda myndigheter skall genomföra ett stort antal planerings- och förberedelse-

åtgärder av relativt detaljerad natur (17–43 §§ beredskapsförordningen). I beredskapsförordningen regleras också vilka åtgärder som skall vidtas av myndigheter som inte är beredskapsmyndigheter (44–51 §§ beredskapsförordningen).

Det bevakningsansvar som utredningen föreslår avser - liksom beredskapsförordningens beredskapsansvar - myndigheternas förberedelser inför höjd beredskap och verksamhet under dessa förhållanden. Det förändrade säkerhetspolitiska läget medför dock att förberedelserna får ett helt annat innehåll än vad de hade då den dimensionerande hotbilden var ett storangrepp som syftar till en ockupation av hela landet eller en del av detta. De långa anpassningsperioderna och osäkerheten om ett framtida krigs förlopp medför att huvuddelen av den detaljplanering som förutsätts genomföras av en beredskapsmyndighet kan skjutas på framtiden eller helt utgå. Det bevakningsansvar som utredningen föreslår tar fasta på detta och betonar förberedelseåtgärder som syftar till att skapa förmåga att höja beredskapen om detta skulle bli nödvändigt i framtiden. I bevakningsansvaret ligger dock också ett krav på att berörda myndigheter skall ha omedelbar förmåga att möta ett begränsat angrepp av det slag som nuvarande planering avser.

Till sådana förberedelseåtgärder kan räknas en kvalificerad omvärldsbevakning med inriktning på säkerhetspolitiska förhållanden, systematiska risk- och sårbarhetsanalyser inom myndighetens verksamhetsområde, kompetensupprätthållande åtgärder inom områden som är särskilt väsentliga vid höjd beredskap samt investeringar i anläggningar och utrustning för höjd beredskap om anskaffningstiden är mycket lång, dvs. så lång att anskaffningen inte kan förskjutas till en anpassningsperiod.

Ingenting hindrar att en myndighet tilldelas både samverkansansvar och bevakningsansvar. Det torde tvärtom vara en vanlig situation att en myndighet som har viktiga uppgifter vid allvarliga kriser i fred också har det vid höjd beredskap. Man kan dock tänka sig situationer då en myndighet endast har samverkansansvar vid allvarliga kriser i fred utan att ha bevakningsansvar avseende höjd beredskap. Också den omvända situationen kan

gälla. Systemet med två typer av ansvar skapar således flexibilitet samtidigt som kravet på en helhetssyn vid hanteringen av allvarliga kriser i fred och vid höjd beredskap beaktas.

Det kan också finnas kopplingar mellan ett samverkansansvar som tillkommer ett antal myndigheter och ett bevakningsansvar som tillkommer samma eller delvis andra myndigheter. Ett exempel på detta är det samverkansansvar som utredningen föreslår beträffande åtgärder mot stora epidemier/epizootier och det bevakningsansvar som föreslås beträffande NBC-skydd (se avsnitt 3.1 och 4.3).

Beredskapsförordningen innehåller även bestämmelser avseende myndigheter som inte är beredskapsmyndigheter. Man får förutsätta att myndigheter som varken har samverkans- eller bevakningsansvar vidtar vissa grundläggande säkerhetsåtgärder i sin verksamhet. Detta följer av de allmänna krav på effektivitet och god resurshushållning som ställs på statliga myndigheter. Regelgivningen i beredskapsförordningen för dessa myndigheter kan därför vara allmänt hållen och kortfattad.

Om det förslag som Särbarhets- och säkerhetsutredningen har redovisat genomförs kommer de statliga myndigheterna att kunna indelas i fyra grupper vad gäller hanteringen av allvarliga kriser i fred och vid höjd beredskap. Följande grupper kommer att finnas:

1. Myndigheter som har *samverkansansvar* inom ett eller flera områden och *bevakningsansvar* inom ett eller flera områden.
2. Myndigheter som *endast* har *samverkansansvar* inom ett eller flera områden.
3. Myndigheter som *endast* har *bevakningsansvar* inom ett eller flera områden.
4. Myndigheter som *varken* har *samverkans-* eller *bevakningsansvar*.

Det är sannolikt att grupperna 2 och 3 kommer att vara relativt små. Huvuddelen av myndigheterna bör kunna fördelas på grupperna 1 och 4. Det är också sannolikt att grupp 4 kommer

att vara väsentligt större än den grupp av myndigheter som för närvarande omfattas av 44–51 §§ beredskapsförordningen.

Som nämnts finns det i vissa fall kopplingar mellan det samverkansansvar som tillkommer en myndighet inom ett visst område och det bevakningsansvar som tillkommer samma myndighet. Det exempel som gavs ovan gäller samverkansansvaret avseende stora epidemier och B-delen av NBC-skyddet. Det är sannolikt att sådana kopplingar finns inom en rad andra områden än det nämnda. Detta påverkar planeringsprocessen inom sådana områden, vilken bör vara integrerad i hela hotskalan. Det finns flera skäl till detta. Ett är praktiskt och arbetsmässigt i den meningen att planeringsaktiviteter för allvarliga kriser i fred och verksamheten i krig inom det aktuella området har många beröringspunkter och att det leder till dubbelarbete om dessa aktiviteter åtskiljs. Ett annat är principiellt i den meningen att en integrering av planeringsprocessen främjar en helhetssyn på beredskaps- och säkerhetsarbetet.

2.5 Relationen mellan områdesansvar, samverkansansvar och bevakningsansvar

Utredningen avser med områdesansvar att det på varje samhällsnivå skall finnas ett organ som har det yttersta ansvaret för att krishanteringen anpassas till de behov som finns inom det aktuella geografiska ansvarsområdet och att de aktörer som verkar inom detta område uppträder samordnat och effektivt vid hanteringen av krisen. På nationell nivå förutsätts områdesansvaret utövas av regeringen med stöd av den av utredningen föreslagna planeringsmyndigheten. På regional nivå bör länsstyrelsen vara områdesansvarigt organ. På lokal nivå bör detta ansvar ankomma på kommunstyrelsen. Kommunernas ansvar i detta avseende måste regleras i lag.

Ett syfte med att tilldela vissa myndigheter samverkans- och/eller bevakningsansvar är att tydliggöra berörda myndigheters ansvar att själva ta initiativ till och genomföra sam-

verkans- och samordningsåtgärder. Sådana initiativ minskar behovet av samordningsåtgärder från de områdesansvariga organens sida. Också i de fall då samarbetet mellan de samverkansansvariga myndigheterna fungerar väl krävs dock samverkan mellan dessa myndigheter och de områdesansvariga organen - och då särskilt med den av utredningen föreslagna planeringsmyndigheten.

En anledning till detta är att planeringsmyndigheten enligt utredningens förslag skall ha samordnings- och inriktningsansvar för den planeringsprocess som förutsätts bedrivas inom krishanteringsområdet. En annan anledning är att planeringsmyndigheten förutsätts vara sammanhållande för sektorsövergripande omvärldsbevakning samt risk- och sårbarhetsanalyser på samhällsnivå. Detta arbete kan antas resultera i bedömningar som bör fungera som ingångsvärden för den planering som de samverkans- och bevakningsansvariga myndigheterna bedriver inom sina respektive ansvarsområden.

Myndigheterna bör i sitt samverkans- och bevakningsansvar utgå från de inriktningsdokument som tas fram av planeringsmyndigheten och som fastställs av regeringen. Myndigheterna bör också ta hänsyn till de bedömningar vad gäller hotbilden och andra förhållanden som görs av planeringsmyndigheten på grundval av olika typer av omvärldsstudier samt risk- och sårbarhetsanalyser. Detta rubbar inte det ansvar som flertalet myndigheter föreslås få att bedriva risk- och sårbarhetsanalyser. Utan en sådan samordning av grundförutsättningarna för planeringen är risken stor att tillgängliga resurser plottas bort på alltför många verksamhetsområden och tänkbara riskscenarios.

2.6 Reglering av ansvarsförhållandena inom krishanteringsarbetet

Det finns anledning att samlat och på ett ställe reglera ansvarsfördelningen mellan de statliga myndigheterna i krishanteringsarbetet. Detta bör ske i en förordning som bör ersätta nuvarande beredskapsförordning. Beredskapsförordningen är starkt knuten

till storkriget som hotbild och till de planeringsrutiner som följer av denna hotbild för att kunna anpassas till de förändringar som krävs. En ny förordning bör utgå från kravet på en helhetssyn på myndigheternas förberedelser för och verksamhet vid allvarliga kriser i fred och vid höjd beredskap.

I den nya förordningen bör klargöras vad som avses med samverkansansvar och bevakningsansvar samt vilka myndigheter som bör tilldelas dessa former av ansvar.

Av förordningen bör också framgå vilket innehåll samverkansansvar har för en viss myndighet och vilka övriga myndigheter som berörs av detta samverkansansvar. Motsvarande bör gälla för de myndigheter som tilldelas bevakningsansvar. Förordningen bör vara heltäckande i den meningen att samtliga samverkans- och bevakningsområden räknas upp och avgränsas och att det i förordningen bör anges vilka myndigheter som omfattas av respektive samverkans- och bevakningsansvar. I avsnitten 3 och 4 redovisas några exempel på hur en sådan reglering skulle kunna utformas.

I det fortsatta beredningsarbetet bör övervägas att de myndigheter som har samverkans- och/eller bevakningsansvar bör ha samrådsskyldighet gentemot planeringsmyndigheten i vissa frågor (jfr avsnitt 2.5). I många fall kan myndigheter som har samverkans- och/eller bevakningsansvar också behöva samverka med länsstyrelserna samt med icke-statliga organ som kommuner, landsting, organisationer och företag. Det är inte möjligt att i förordningen ålägga icke-statliga organ att samverka med statliga myndigheter i dessa frågor. För att detta skall vara möjligt krävs lagstiftning. Utredningen har i annat sammanhang föreslagit lagstiftning som berör kommunernas och landstingens ansvar inom krishanteringsområdet.

Funktionsindelningen och funktionsansvaret har i stort sett legat fast under femton års tid - trots de omvälvande förändringar som under denna tid har inträffat i det säkerhetspolitiska läget. Det system med samverkans- och bevakningsansvar som utredningen har föreslagit bör tillämpas mer flexibelt. Detta gäller i synnerhet samverkansansvaret. Valet av samverkansområden och myndigheter som bör ha samverkans-

ansvar inom dessa områden bör återspegla de bedömningar som statsmakterna gör vad gäller risken för att olika typer av allvarliga kriser skall inträffa. Om en viss typ av krissituation efter ett antal år bedöms vara mindre aktuell eller betydelsefull bör det samverkansansvar som svarar mot denna krissituation avvecklas. Man kan också tänka sig temporära samverkansansvar som läggs ut i syfte att öka förmågan att hantera allvarliga krissituationer som bedöms ha störst aktualitet under en kortare period.

Vidare bör myndighetsförteckningarna i förordningen kontinuerligt anpassas till de förändringar som sker i statsförvaltningens myndighetsstruktur och i enskilda myndigheters uppgifter. Regleringen av vilka myndigheter som bör ha samverkans- och eller bevakningsansvar bör därför göras i en bilaga till förordningen.

2.7 Myndigheternas verksamhet under allvarliga kriser och vid höjd beredskap

Det kan finnas anledning att precisera vilken innebörd som samverkans- och bevakningsansvaren har i ett akut skede av en kris eller ett krig, dvs. då krisen eller kriget har inträffat respektive brutit ut och åtgärder måste vidtas för att hantera situationen.

Samverkansansvaret gäller allvarliga kriser i fred, dvs. kriser som har en sådan svårighetsgrad och karaktär att de inte kan klaras genom åtgärder av några få myndigheter eller sektorer. Behovet av samverkan uppstår till följd av krisens svårighetsgrad och sektorsövergripande karaktär och syftar till att garantera att de myndigheter som har ett särskilt ansvar för att möta den aktuella situationen kan uppträda samordnat då krisen inträffar. I många fall finns också verksamhetssamband mellan berörda myndigheter som ytterligare skärper behovet av samverkan.

Bevakningsansvaret gäller i första hand planerings- och förberedelseskedet inför höjd beredskap. Vid ett krigsutbrott träder ett särskilt regelverk i kraft som styr myndigheternas

handlande så länge som kriget pågår. Också i bevakningsansvaret ingår betydande inslag av samverkan med andra myndigheter. Syftet med denna samverkan är att se till att de myndigheter som har bevakningsansvar har en planeringsinriktning som överensstämmer med de beslut som statsmakterna har tagit vad gäller de krigshot och krigstillstånd som skall vara grundläggande för planeringen.

Det särskilda regelverket för krig är mycket omfattande och långtgående men kan i flertalet fall endast tillämpas vid höjd beredskap. Ett undantag är dock delar av ransoneringslagstiftningen. Reglerna är anpassade till de speciella förhållanden som gäller under ett krig vilket medför att det i flertalet fall varken är möjligt eller önskvärt att utsträcka tillämpningen av reglerna till allvarliga kriser i fred. Däremot är det möjligt att ha ett enhetligt regelverk som täcker alla typer av krigssituationer (även om dessa sinsemellan kan vara olika).

De allvarliga kriser som samverkansansvaret är inriktat mot kan ha mycket olika karaktär. Hit kan räknas vissa typer av epidemier, ett kärnkraftshaveri med omfattande utsläpp av radioaktiva ämnen, samordnade och omfattande angrepp mot samhällsviktiga IT-system, m.fl. händelser. De olikheter som finns mellan dessa händelseförlopp medför att de engagerar helt olika samhällsaktörer och kräver vitt skilda åtgärder. Av detta skäl är det svårt att utforma ett enhetligt regelverk för myndigheternas handlande i akuta skeden av en allvarlig kris.

Det främsta kravet i ett akut skede på de myndigheter som har samverkans- och eller bevakningsansvar är att de skall kunna koncentrera all kraft på att möta krisen eller kriget och att detta måste ske i samverkan med ett stort antal andra samhällsaktörer. Övriga myndigheter bör fortsätta sin verksamhet i den mån som detta är möjligt med hänsyn till krisens eller krigets verkningar. När så är lämpligt och möjligt bör de också stödja de myndigheter som är direkt engagerade i arbetet.

Det samverkansansvar som utredningen avser gäller som nämnts allvarliga kriser i fred. Detta innebär att de myndigheter som har samverkansansvar inte nödvändigtvis har några speciella befogenheter eller uppgifter i en krigssituation. De tillhör då den

grupp av myndigheter som skall fortsätta sin ordinarie verksamhet i den mån som detta är möjligt. På motsvarande sätt saknar de myndigheter som har bevakningsansvar särskilda befogenheter och uppgifter vid allvarliga kriser i fred. De skall då fortsätta sin verksamhet i den mån som detta är möjligt med hänsyn till krisens verkningar. Detsamma gäller de myndigheter som har samverkansansvar avseende en annan typ av kris än den som är aktuell i en viss situation.

Bevakningsansvar bör tilldelas myndigheter som har särskilt viktiga uppgifter vid höjd beredskap. Bevakningsansvaret skiljer sig från samverkansansvaret på så sätt att alla myndigheter som har bevakningsansvar engageras i en krigssituation. Samverkansansvaret är däremot selektivt i den meningen att det i en akut krissituation endast berör de myndigheter som tillhör det samverkansområde som berörs. Vid en stor epidemi/epizooti berörs endast de myndigheter som har samverkansansvar avseende denna krissituation - inte alla myndigheter som har samverkansansvar.

2.8 Kriterier för bildande av samverkans- och bevakningsområden

I avsnitt 2.4 konstaterades att de statliga myndigheterna kan delas in i ett antal grupper beroende på om de har samverkansansvar, bevakningsansvar, kombinationer av dessa ansvar eller endast ett generellt grundansvar för att ha beredskap att hantera hot och risker som den egna verksamheten kan tänkas utsättas för. Av exemplen i kapitel 3 framgår att det är möjligt att sammanföra myndigheter i verksamhetsinriktade grupper som tillsammans har ansvar för att planera för och vidtaga åtgärder mot allvarliga kriser i fred eller har motsvarande ansvar vad gäller olika typer av förberedelser för höjd beredskap.

I det fortsatta arbetet finns det anledning att bilda ett antal sådana verksamhetsinriktade grupper av myndigheter (samverkans- eller bevakningsområden). Detta arbete bör vara slutfört då det nya krishanteringssystemet träder i kraft den 1 juli 2002.

Det material som redovisas i kapitel 3 bör främst uppfattas som exempel som syftar till att klargöra de begrepp som utredningen använder sig av för att definiera ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter (samverkans- och bevakningsansvar). Slutliga förslag inom detta område kräver relativt omfattande arbetsinsatser som måste genomföras i samverkan med berörda myndigheter och andra organ.

Samverkans- och bevakningsområden bör endast bildas om beredskapsförberedelserna kräver ett omfattande samarbete mellan en grupp av centrala myndigheter i syfte att möta en allvarlig krissituation i fred eller krig. Det bör således röra sig om en situation som har långtgående konsekvenser för samhället och som kräver tvärsektoriella åtgärder för att kunna hanteras. Hotsituationens karaktär och svårighetsgrad är således en omständighet som bör beaktas då man tar ställning till vilka samverkans- och bevakningsområden som bör bildas.

Ett annat kriterium är att det råder någon typ av beroendeförhållande mellan de verksamheter som ingår i samverkans- eller bevakningsområdet. Ett sådant beroendeförhållande kan uppstå av en rad skäl. En anledning kan vara att den verksamhet som krävs i den akuta situationen förutsätter samverkan mellan myndigheterna. En annan anledning kan vara att det finns tekniska eller fysiska beroendeförhållanden mellan infrastruktursystem som myndigheterna ansvarar för eller behöver i sin verksamhet.

Samverkans- och bevakningsansvar är framförallt ett sätt att fördela ansvar mellan centrala statliga myndigheter. Regionala och lokala organs ansvar bör regleras på annat sätt.

3 Tillämpning av begreppet samverkansansvar på några verksamheter som har stor betydelse vid allvarliga kriser i fred

3.1 Samverkansansvar avseende åtgärder mot stora epidemier och epizootier

3.1.1 Beskrivning av krissituationen

Stora epidemier och epizootier är exempel på situationer som kan ge upphov till svåra påfrestningar på samhället och som kräver samverkan mellan olika samhällsorgan för att kunna bemästras.

Med stora epidemier avses inte vanliga influensaepidemier utan spridning av elakartade smittämnen som ger upphov till allvarliga tillstånd hos den smittade och som kräver omfattande åtgärder i samhället för att man skall kunna begränsa smittspridningen. Epidemins omfattning får anses vara sådan att den inte kan hanteras med infektionssjukvårdens ordinarie resurser utan särskilda åtgärder krävs för att klara de vårdinsatser som behövs. Det kan t.ex. bli nödvändigt att göra avsteg från normala behandlingsprinciper och att genomföra en betydligt hårdare prioritering av sjukdomsfallen än vad som är nödvändigt under normala förhållanden.

En epidemi av detta slag får svåra konsekvenser för samhället och skulle direkt och indirekt ge upphov till allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner. Förutom de direkta effekterna på sjukvården skulle omfattande restriktioner behöva införas inom många delar av samhällslivet för att motverka smittspridningen. De psykologiska effekterna på befolkningen skulle sannolikt bli starka. Det är troligt att åtgärder för att begränsa epidemin och

att lindra dess konsekvenser skulle bli den viktigaste frågan för regeringen och andra politiska ledningsorgan under den tid som krisen pågår.

Omfattande epizootier, dvs. utbrott av allvarliga smittsamma eller på annat sätt allvarliga sjukdomar hos djur, kan ge upphov till svåra påfrestningar på samhället och kräva samverkan mellan olika samhällsorgan för att förhindra vidare smittspridning och utrota sjukdomen.

Epizootins omfattning är sådan att kapaciteten hos de myndigheter och organ som normalt handhar dessa frågor, inte räcker till. Insats av polis och andra myndigheter kan vara nödvändiga liksom rekrytering av personal från andra verksamheter. Stöd från Försvarsmakten kan komma att efterfrågas.

En omfattande epizooti kan orsaka allvarliga direkta och indirekta störningar främst i form av restriktioner gällande exempelvis handel och transporter så som skedde vid mul- och klövsjuka-epizootin i Storbritannien och Nederländerna våren 2001. De psykologiska effekterna på befolkningen kan bli stora, i synnerhet om sjukdomen i fråga är en zoonos, dvs. kan överföras från djur till människa. Ett sådant exempel är mjältbrand. De totala direkta och indirekta kostnaderna för kontroll och bekämpning kan bli mycket höga.

Flera smittämnen som kan orsaka omfattande epizootier kan användas som biologiska vapen av terrorister eller vid dolda angrepp.

3.1.2 Samverkansansvarets innebörd

Samverkansansvaret innebär att berörda myndigheter skall ha en planering för att kunna hantera stora epidemier/epizootier av det slag som har beskrivits ovan och att de åtgärder som myndigheterna vidtar för att möta krisen skall vara samordnade såväl i förberedelseskedet som i det akuta skedet av krisen. Detta förutsätter att myndigheterna utgår från gemensamma antaganden om krisens karaktär och omfattning. De aktiviteter som ligger närmast till hands att samordna i förberedelseskedet

torde vara omvärldsanalyser och riskbedömningar samt utbildnings- och övningsverksamhet. De myndigheter som har samverkansansvar bör själva skapa former för det samarbete som behövs.

3.1.3 Myndigheter med samverkansansvar

Samverkansansvaret bör begränsas till att omfatta de myndigheter som har eller kan få direkta uppgifter i syfte att begränsa smittspridningen eller att leda och samordna de vårdinsatser som krävs.

Detta innebär att samverkansansvaret bör omfatta Socialstyrelsen och Smittskyddsinstitutet samt - vad gäller vissa uppgifter - Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt. De sistnämnda myndigheterna kommer främst ifråga om smittspridningen sker via vatten eller djur.

Bland icke-statliga organ är givetvis landstingen - i egenskap av sjukvårdshuvudmän och huvudmän för smittskyddsläkarorganisationen - och kommunerna - i egenskap av ansvariga för hälsoskyddet - viktiga aktörer. Landstingen och kommunerna har för övrigt det operativa ansvaret för en stor del av de åtgärder som behöver vidtas för att krisen skall kunna bemästras.

Samverkansansvariga myndigheter bör inför en kris i första hand analysera vilka åtgärder som kan krävas för att mildra effekterna av krisen inom de samhällssektorer som drabbas av epidemins följdverkningar.

Inom ramen för planeringsprocessen bör mål fastställas för myndigheternas insatser vad gäller skyddet mot stora epidemier och epizootier. Den löpande styrningen bör ske genom uppdrag till myndigheterna. Dessa uppdrag bör beredas inom ramen för planeringsprocessen och fastställas av regeringen. Myndigheterna bör var för sig redovisa vilka åtgärder som har vidtagits under året och vilka resultat som har uppnåtts.

3.2 Samverkansansvar avseende åtgärder mot allvarliga IT-incidenter

3.2.1 Beskrivning av krissituationen

Med allvarliga IT-incidenter avses i detta sammanhang samordnade insatser som syftar till att störa eller slå ut samhällsviktiga IT-system (logiska attacker). Vid omfattande insatser som riktar sig emot IT-system som stöder vitala samhällsfunktioner kan resultatet bli att dessa funktioner lamslås och att svåra störningar uppstår i samhället. Sådana effekter kan t.ex. uppstå vid samordnade och framgångsrika angrepp mot IT-system som stöder betalningssystemet, socialförsäkringssystemen och värdepappershandeln. Mycket svåra störningar kan också uppstå om framgångsrika angrepp riktas mot IT-system som är nödvändiga för att samhällets infrastruktur skall fungera. Sådana IT-system finns bl.a. inom transportväsendet, varudistributionen, telekommunikationerna och elförsörjningen.

IT-incidenter av ovanstående slag berör hela eller stora delar av samhället. För att ge upphov till de störningseffekter som har beskrivits måste de vara samordnade och ha ett bestämt syfte. Detta syfte kan vara säkerhetspolitiskt betingat eller ha kriminell eller annan bakgrund. Angreppets karaktär medför att också samhällets motåtgärder måste vara samordnade. Också ansträngningarna för att begränsa angreppets skadeverkningar i samhället kan behöva samordnas. Det är därför inte tillräckligt att varje myndighet för sig vidtar motåtgärder. En omfattande samverkan krävs för att angreppet skall kunna bemästras.

3.2.2 Samverkansansvarets innebörd

Samverkansansvaret innebär att de myndigheter som omfattas av detta ansvar skall ha en planering för att möta allvarliga IT-incidenter. Denna planering bör omfatta åtgärder för att identifiera och klassificera sådana IT-incidenter samt åtgärder för att snabbt informera berörda samhällsaktörer om vad som händer. I en akut fas bör myndigheterna kunna etablera sam-

verkan om operativa insatser med mycket kort förvarning (insattiden rör sig om minuter eller timmar om effektiva motåtgärder skall kunna vidtas). Ett väsentligt inslag i samverkansansvaret är en kvalificerad omvärldsbevakning och ett omfattande internationellt samarbete i syfte att följa hotbildens förändring. I samverkansansvaret ligger också ett krav på att myndigheterna skall samordna sina riskbedömningar.

3.2.3 Myndigheter med samverkansansvar

Särbarhets- och säkerhetsutredningen har redovisat ett förslag till ansvarsfördelning vad gäller åtgärder mot allvarliga IT-incidenter. Enligt detta förslag skall den av utredningen föreslagna planeringsmyndigheten¹ samt Post- och telestyrelsen, Försvarets radioanstalt och Försvarets materielverk ha uppgifter inom detta område. Dessutom har utredningen föreslagit att ett samordningsorgan för IT-säkerhet skall inrättas inom Regeringskansliet. Det bör noteras att planeringsmyndigheten föreslås få särskilda uppgifter inom detta samverkansområde.

De myndigheter som enligt utredningens förslag ges uppgifter vad gäller åtgärder mot allvarliga IT-incidenter bör givetvis ha samverkansansvar inom detta område. Därmed ställs ett uttryckligt krav på dessa myndigheter att samverka för att lösa de uppgifter som myndigheterna föreslås få inom IT-säkerhetsområdet.

Kretsen av samverkansansvariga myndigheter bör dock vidgas till att även omfatta Rikspolisstyrelsen, Försvarsmakten och Statskontoret. Polisen har ansvar för att utreda misstänkta brott. Rikspolisstyrelsen och Försvarsmakten förfogar vidare över underrättelsematerial som gör det lättare att korrekt tolka och värdera incidenter som inträffar inom IT-området. Det är därför angeläget att dessa myndigheter tar aktiv del såväl i förberedelse-

¹ I prop. 2001/02:10 föreslår regeringen, i enlighet med Särbarhets- och säkerhetsutredningens huvudbetänkande, att en ny myndighet bör inrättas med samordnande planeringsuppgifter vad avser beredskap mot svåra påfrestningar på samhället i fred och civilt försvar.

arbetet inför som i den operativa hanteringen av allvarliga IT-incidenter och att de samordnar sin verksamhet inom detta område med de myndigheter som omfattas av utredningens förslag.

Statskontoret är regeringens stabsorgan för IT-frågor i statsförvaltningen. Den kompetens beträffande statliga IT-system som finns vid Statskontoret gör det motiverat att tilldela Statskontoret samverkansansvar vad gäller åtgärder mot allvarliga IT-incidenter. Statskontoret bör därför ingå i den grupp av myndigheter som har samverkansansvar vad gäller sådana åtgärder.

Kommunerna, landstingen och näringslivet är viktiga IT-användare och förvaltar ett stort antal samhällsviktiga IT-system. I de statliga myndigheternas samverkansansvar bör därför ingå en skyldighet att skapa en dialog med IT-säkerhetsansvariga inom dessa sektorer och att vid behov etablera särskilda samverkansformer.

Det samordningsorgan för IT-säkerhet som utredningen har föreslagit inom Regeringskansliet avses i första hand ha berednings- och samordningsuppgifter inom Regeringskansliet. Regeringen kan dock tilldela organet särskilda samordningsuppgifter gentemot myndigheterna om detta anses nödvändigt. I annat fall har planeringsmyndigheten i kraft av sin övergripande roll i krishanteringssystemet ett sådant ansvar.

Regeringen bör fastställa mål för myndigheternas arbete vad gäller allvarliga IT-incidenter och uppdrag bör ställas till myndigheterna i regleringsbrev eller på annat sätt. Resultatredovisningen bör bl.a. ske i årsredovisningarna.

3.3 Samverkansansvar avseende åtgärder mot allvarliga ekonomiska kriser

3.3.1 Beskrivning av krissituationen

Ekonomiska kriser kan ha olika orsaker och förlopp. Störningar i betalningssystemet och i värdepappers- och valutahandeln kan snabbt leda till stora ekonomiska förluster för företag, enskilda och offentliga organ. Om dessa förlopp sker snabbt och samverkar kan konsekvenserna bli mycket allvarliga för hela samhället. Internationaliseringen av ekonomierna har medfört att sådana förlopp kan ske snabbare och få mer omfattande konsekvenser än tidigare. Samtidigt har ett utbyggt internationellt samarbete skapat bättre möjligheter att vidtaga motåtgärder mot uppkommande kriser.

Ekonomiska kriser kan också ha karaktär av försörjningskriser, t.ex. omfattande och långvarig brist på strategiska råvaror eller viktiga industrikomponenter. Som en isolerad företeelse behöver en sådan brist inte leda till allvarliga konsekvenser för samhället. Detta kan dock bli fallet om bristen uppträder i kombination med en snabb och kraftig konjunkturedgång samt omfattande störningar i betalningssystemet och i värdepappers- och valutahandeln. I sådana lägen kan ekonomiska kriser ge upphov till situationer som inte kan bemästras genom ordinarie åtgärder myndighet för myndighet.

Den försörjningsberedskap som tidigare upprätthölls för krig byggde på principer och metoder som knappast kan tillämpas idag. Detsamma gäller de ransonerings- och regleringsåtgärder som fortfarande förbereds av vissa myndigheter. Ett skäl till detta är EU-samarbetet och det regelverk som följer på detta samarbete. Ett annat skäl är att erfarenheterna av genomförda regleringsåtgärder ofta är negativa. Bl.a. kan snedvridningseffekter inom ekonomin ha betydande skadeverkningar.

Vid allvarliga ekonomiska kriser som inträffar i fred torde svårigheterna att använda traditionella ransonerings- och regleringsåtgärder vara ännu större. Krisen måste istället mötas genom åtgärder som bygger på internationell samverkan samt på

ett konsekvent och samordnat utnyttjande av tillgängliga ekonomisk-politiska medel. En stabil och väl fungerande teknisk infrastruktur är ytterligare en förutsättning för att krisen skall kunna bemästras. Särskilda samverkansformer kan behöva etableras för att skapa förutsättningar för ett snabbt och effektivt agerande från samhällsorganens sida.

3.3.2 Samverkansansvarets innebörd

Samverkansansvaret innebär att berörda myndigheter skall ha en planering för att möta ekonomiska kriser som kan få långtgående samhällskonsekvenser och som endast kan hanteras genom internationell samverkan och samordnade åtgärder inom landet. Ett inslag i denna planering kan vara analys- och studieverksamhet i syfte att identifiera och beskriva situationer som kan utlösa sådana kriser. Ett led i planeringen bör också vara att förbereda den samverkan som erfordras samt att inventera och värdera tänkbara åtgärder för att möta krisen. Planeringsarbetet bör samordnas i syfte att främja utveckling av gemensamma synsätt hos de myndigheter som omfattas av samverkansansvaret.

3.3.3 Myndigheter med samverkansansvar

Relativt många myndigheter kan komma ifråga för samverkansansvar inom området åtgärder mot ekonomiska kriser. Det rör sig dels om myndigheter inom finanssektorn dels om myndigheter som har uppgifter inom viktiga försörjningssektorer.

Riksbanken har väsentliga uppgifter i detta sammanhang och bör i praktiken ha ett samverkansansvar. Dess speciella ställning medför dock att dess samverkansansvar knappast kan regleras i en förordning. Riksbanken är ett organ under Riksdagen. Det torde dock knappast vara kontroversiellt att Riksbanken medverkar i en planering som syftar till att hantera mycket allvarliga ekonomiska kriser.

Den löpande styrningen och uppföljningen av myndigheternas verksamhet inom detta samverkansområde bör ske på samma sätt som inom andra samverkansområden.

3.4 Samverkansansvar avseende åtgärder mot allvarliga störningar i den tekniska infrastrukturen

3.4.1 Beskrivning av krissituationen

Utredningen avser med infrastruktur grundläggande system i samhället som är väsentliga för att detta skall fungera och som direkt eller indirekt används av flertalet samhällsmedborgare. Med teknisk infrastruktur avser utredningen elförsörjningen, telekommunikationerna och vissa IT-system. I dessa sammanhang avses den fysiska strukturen. Elförsörjningen intar i detta sammanhang en särställning då flertalet samhällsverksamheter för sin funktion är beroende av en fungerande elförsörjning.

Utvecklingen har medfört att det finns en stark tendens till konvergens mellan olika delar av den tekniska infrastrukturen. Det finns en teknisk konvergens mellan telekommunikationer och IT-verksamhet (samt mellan dessa verksamheter och distributionen av radio- och TV-program). Det är numera knappast meningsfullt att försöka skilja dessa områden åt. Det finns också en fysisk konvergens mellan olika system såtillvida att man av ekonomiska skäl ofta samutnyttjar fysiska förbindelser i terrängen (tunnlar, vägbankar, broar, master, ledningsstolpar, etc.). Samtidigt finns ömsesidiga beroenden mellan elförsörjningen och telekommunikationerna som i mycket extrema situationer kan leda till omfattande och långvariga avbrott i båda systemen.

Samhällets beroende av den tekniska infrastrukturen medför att omfattande och långvariga störningar i infrastruktursystemen kan ge upphov till allvarliga kriser i samhället som helhet. Verkningarna av dessa kriser drabbar så gott som all verksamhet i samhället. För att hantera dessa verkningar krävs sektorsöver-

gripande insatser. Också återstarten av de tekniska systemen kräver en omfattande samverkan mellan olika aktörer i samhället.

3.4.2 Samverkansansvarets innebörd

Samverkansansvaret innebär att de myndigheter som omfattas av detta ansvar skall ha en planering för att möta allvarliga störningar i den tekniska infrastrukturen och att denna planering skall beakta de beroendeförhållanden som finns mellan olika delar av infrastrukturen samt mellan denna och användarna. IT-systemens elberoende samt olika typer av fysiska hot mot dessa bör hanteras inom det samverkansområde som beskrivs i detta avsnitt. Ett väsentligt inslag i planeringen bör vara risk- och sårbarhetsanalyser med inriktning på systemberoenden. Det finns också anledning att samordna utbildnings- och övningsverksamhet som har inriktning på säkerheten i systemen samt att samordna investeringsverksamhet i säkerhets- och reservanordningar, t ex reservkraftanläggningar.

3.4.3 Myndigheter med samverkansansvar

Kretsen av samverkansansvariga myndigheter bör omfatta tillsyns- och systemansvariga myndigheter inom el-, tele- och IT-områdena samt myndigheter som har att beakta konsekvenserna för användarna av infrastrukturtjänsterna och för samhället i stort av allvarliga störningar i infrastruktursystemen.

Detta innebär att samverkansansvaret bör omfatta den tillsynsmyndighet inom elsäkerhetsområdet som utredningen har föreslagit, Post- och telestyrelsen, Svenska kraftnät och planeringsmyndigheten. Planeringsmyndigheten föreslås ingå i kraft av de uppgifter som myndigheten föreslås få inom IT-säkerhetsområdet.

Omfattande störningar i den tekniska infrastrukturen berör så gott som hela samhället. Detta innebär att länsstyrelserna,

kommunerna, företag inom infrastrukturen samt branschorganisationer inom el- och telesektorn är mycket viktiga aktörer vid en kris av den typ som skisserats ovan. De centrala myndigheterna har därför anledning att etablera ett nära samarbete med dessa organ.

Det bör också betonas att det är operatörer, nätägare och producenter som har det operativa ansvaret för att infrastrukturen fungerar tillförlitligt. På motsvarande sätt har användarna ett ansvar för att skaffa sig reservsystem om de bedriver en verksamhet som är beroende av att ha tillgång till avbrottsfria el-, tele- och IT-tjänster.

Regeringen bör fastställa mål för myndigheternas arbete vad gäller allvarliga störningar i den tekniska infrastrukturen. Resultatredovisningen bör bl.a. ske i årsredovisningarna.

4 Tillämpning av begreppet bevakningsansvar på några verksamheter som har stor betydelse vid höjd beredskap

4.1 Bevakningsansvar avseende krigssjukvård

4.1.1 Konsekvenser av det förändrade säkerhetspolitiska läget

Krigssjukvården skiljer sig från fredssjukvården i väsentliga avseenden. Skadepanoraman, patientkategorier, behandlingsmetoder, antalet skadefall samt behovet av vårdresurser avviker starkt från fredssjukvården. Katastrofmedicinen har dock beröringspunkter med krigssjukvården men skiljer sig från denna bl.a. vad gäller skadepanoraman.

De väpnade angrepp som bedöms komma ifråga i nuvarande säkerhetspolitiska läge har en mycket begränsad omfattning. Detta har medfört att ansvariga myndigheter - Socialstyrelsen och Försvarsmakten - starkt har minskat de särskilda resurser som skapades för att klara de påfrestningar som ett storangrepp skulle medföra. Vid ett väpnat angrepp i nuvarande säkerhetspolitiska läge skulle man därför i hög grad behöva förlita sig till den ordinarie fredssjukvårdens resurser.

Samtidigt finns ett krav på myndigheterna att de under en anpassningsperiod skall kunna förstärka krigssjukvårdens kapacitet om det säkerhetspolitiska läget skulle skärpas. Det skall således finnas en planering för en sådan kapacitetsökning. Anpassningsperiodens längd har under senare år förlängts.

4.1.2 Bevakningsansvarets innebörd

Bevakningsansvaret innebär i detta fall att myndigheterna skall följa utvecklingen inom krigssjukvården och inom angränsande områden samt ha förmåga att under en anpassningsperiod utöka kapaciteten inom krigssjukvården för att möta de krav som kan komma att ställas i ett skärpt säkerhetspolitiskt läge. Till bevakningsansvaret bör också räknas de beredskapsåtgärder som erfordras för att möta de begränsade krav som ställs i nuvarande säkerhetspolitiska läge. De viktigaste inslagen i bevakningsansvaret är dock omvärldsbevakningen samt olika åtgärder som syftar till att upprätthålla en grundkompetens i organisationen också vad gäller de situationer som kan bli aktuella i ett skärpt säkerhetspolitiskt läge (utbildnings- och övningsverksamhet). I detta avseende skiljer sig bevakningsansvaret väsentligt från nuvarande beredskapsansvar som betonar detaljplanering av krigsorganisationen, personalförsörjningen och resursanskaffningen.

4.1.3 Myndigheter med bevakningsansvar

Socialstyrelsen och Försvarsmakten har ett gemensamt ansvar för att planera sjukvården i krig. Detta ansvar motsvarar - med den inriktning som nu gäller för planeringen - det bevakningsansvar som har definierats ovan. Berörda myndigheter kan därför redan sägas ha ett sådant ansvar. Som nämnts har dock detta ansvar tidigare haft en väsentligt annan innebörd än det bevakningsansvar som föreslås i detta betänkande.

I och med att nuvarande planering inom krigssjukvården i så hög grad förlitar sig på fredssjukvårdens resurser är sjukvårdshuvudmännen (landstingen) givetvis en viktig samverkanspartner för såväl Socialstyrelsen som Försvarsmakten. Landstingen kan dock av formella skäl inte tilldelas ett bevakningsansvar i en förordning. Landstingens ansvar inom detta område måste därför regleras på annat sätt. Utredningen har i annat sammanhang föreslagit lagstiftning i syfte att lägga fast kommu-

nernas och landstingens ansvar vid hanteringen av allvarliga kriser i fred och vid höjd beredskap.

Planeringsmyndighetens roll inom bevakningsområdet begränsar sig till den inriktande och samordnande roll som denna myndighet har inom ramen för planeringsprocessen.

Inriktningen av denna verksamhet bör ske genom underlag som tas fram i planeringsprocessen och genom uppdrag som regeringen ställer till myndigheten i regleringsbrev eller på annat sätt. Försvarsmaktens ansvar inom området får redan anses vara reglerat genom de uppdrag som denna myndighet har tilldelats på annat sätt.

4.2 Bevakningsansvar avseende transporter i krig

4.2.1 Konsekvenser av det förändrade säkerhetspolitiska läget

I den planering som tidigare genomfördes vad gäller en invasion över landgränsen i norr ingick som en väsentlig del omfattande transporter av personal och utrustning från Sydsverige till Övre Norrland. Det civila försvaret hade vid denna tid som en av sina huvuduppgifter att stödja Försvarsmaktens mobilisering inför ett sådant storanfall. Detta skulle bl.a. ske genom transporter av detta slag.

Denna typ av planering är inte aktuell i det säkerhetspolitiska läge som nu råder. Risken för omfattande störningar i elförsörjningen under ett krig samt de starkt förbättrade möjligheterna att precisionsbekämpa broar och andra punktmål medför också att järnvägstransporter knappast kan komma ifråga för stora transportvolym över långa avstånd i ett framtida krig.

Behovet av att kunna genomföra omfattande transporter av personal och materiel under krigsförhållanden kan dock komma att återuppträ om det säkerhetspolitiska läget skärps. Däremot är det inte möjligt att idag uttala sig om ändamål och omfattning av dessa transporter.

4.2.2 Bevakningsansvarets innebörd

Ett bevakningsansvar vad gäller transporter i krig torde kunna begränsas till studier av den transporttekniska utvecklingen och av kapacitets- och sårbarhetsproblem vid transporter under störda förhållanden. I bevakningsansvaret bör dock också ingå en anpassningsplanering avseende sådana transporter. Personalplanering, fordonsuttagning och anskaffning av utrustning kan anstå till en anpassningsperiod.

4.2.3 Myndigheter med bevakningsansvar

Vissa transportmyndigheter bör ha bevakningsansvar avseende transporter i krig. Detta bör gälla Vägverket, Banverket, Luftfartsverket och Sjöfartsverket. Behov finns av kontakter med Försvarsmakten samt med transportsektorns organisationer.

Planeringsmyndighetens roll inom bevakningsområdet begränsar sig till den inriktande och samordnande roll som denna myndighet har inom ramen för planeringsprocessen.

Styrningen bör ske genom det underlag som tas fram i planeringsprocessen samt genom uppdrag som regeringen ställer till berörda myndigheter.

4.3 Bevakningsansvar avseende NBC-skydd

4.3.1 Konsekvenser av det förändrade säkerhetspolitiska läget

NBC-skydd omfattar åtgärder mot effekterna av kärnvapenkrigföring samt krigföring med biologiska och kemiska stridsmedel. Beträffande kärnvapen är hotbilden att Sverige kan beröras av verkningarna av avlägsna kärnvapenexplosioner. Någon planering för att möta konsekvenserna av ett direktangrepp mot Sverige med kärnvapen har inte funnits sedan 1960-talet.

NBC-skydd är framförallt krigsverksamhet även om vissa beröringspunkter finns med händelser som kan inträffa i fred, t.ex. terroristattacker. Färskt exempel är den spridning av mjältbrandsbakterier som nyligen förekommit. Ett annat exempel är den händelse som inträffade i Tokyos tunnelbana för några år sedan (terroraktion med användande av stridsgas). Ytterligare ett exempel är kärnkraftsolyckor som medför omfattande radioaktiva utsläpp från reaktorläggningen.

NBC-skydd är ett område där statsmakterna har ansett att det finns anledning att förstärka kompetensen. Detta gäller inte endast Försvarsmakten utan också övriga delar av totalförsvaret. Det är också ett område inom vilket det anskaffas utrustning och förnödenheter för att möta olika typer av hot.

I prop. 2001/02:10 framhåller regeringen bl.a. att det är angeläget att Sverige har en tillräcklig kompetens inom NBC-området både för internationell medverkan och för den nationella säkerheten. Ett fördjupat samarbete mellan ansvariga myndigheter samt ökade utbildnings- och övningsmöjligheter är nödvändigt för att ytterligare förbättra beredskapen mot NBC-händelser.

4.3.2 Bevakningsansvarets innebörd

Bevakningsansvaret innebär bl.a. att berörda myndigheter skall upprätthålla grundkompetens inom området NBC-skydd samt genomföra den utbildnings- och övningsverksamhet som behövs för att upprätthålla denna kompetens. Det innebär också att en planering skall bedrivas för att efter en anpassningsperiod möta de krav som kan komma att ställas i ett skärpt säkerhetspolitiskt läge. I bevakningsansvaret ingår också att myndigheterna skall följa kunskapsutvecklingen inom området och hålla sig informerade om den senaste utvecklingen inom området.

4.3.3 Myndigheter med bevakningsansvar

Bevakningsansvar inom området NBC-skydd bör tillkomma de civila myndigheter som har sakkunskap inom området. Dessa myndigheter omfattar Socialstyrelsen, Smittskyddsinstitutet, Strålskyddsinstitutet, Kemikalieinspektionen, Räddningsverket och Totalförsvarets forskningsinstitut. Giftinformationscentralen, som nu ingår i Apoteket AB, bör ingå i samarbetet men är inte en statlig myndighet. Arbetet inom bevakningsområdet måste självfallet bedrivas i nära samverkan med Försvarmakten.

Planeringsmyndigheten bör ha ett inriktande och stödjande ansvar i egenskap av sammanhållande myndighet för planeringsprocessen.

Regler om Giftinformationscentralens medverkan bör tas in i det avtal som staten har med Apoteket AB.

5 Utredningens överväganden angående författningsändringar

5.1 Lagen om civilt försvar

5.1.1 Nuvarande ordning

Lagen (1994:1720) om civilt försvar trädde i kraft den 1 juli 1995. Lagen reglerar bl.a. kommunernas och landstingens ansvar inom det civila försvaret. Lagen innehåller också bestämmelser om hemskydd, verkskydd och befolkningsskydd. När lagen trädde i kraft upphörde det tidigare civilförsvaret att existera som statlig organisation. I stället blev befolkningsskydd och räddningstjänst en kommunal uppgift även under höjd beredskap. Benämningen skyddsrumsorter togs bort. I stället skall skyddsrum och skyddade utrymmen byggas bl.a. i områden som i krig kan antas bli särskilt utsatta för verkningar av stridsmedel.

Lagen har sedan sin tillkomst ändrats vid sju tillfällen, senast genom SFS 2001:472. Ändringarna har avsett följdfrågor till andra frågekomplex. Någon samlad översyn av lagen har inte gjorts sedan tillkomsten.

I lagen stadgas en skyldighet för kommuner och landsting att vidta beredskapsförberedelser i samverkan med varandra och med statliga myndigheter. Ansvaret för förberedelserna och inriktningen av dessa ankommer i första hand på kommunstyrelsen respektive landstingsstyrelsen. Kommuner och landsting är också skyldiga att medverka i utbildning som avser beredskapsförberedelserna (se 2 kap. 1–2, 4 §§). Därutöver ansvarar kommunstyrelsen under höjd beredskap (dvs. vid krig eller krigsfara) för ledningen av den del av det civila försvaret

som kommunen skall bedriva (3 kap. 1 §). Kommunstyrelsen skall också verka för att beredskapsförberedelser som berör kommunen får en enhetlig inriktning och för att samverkan kommer till stånd. Kommuner och landsting är skyldiga att lämna hjälp till andra kommuner eller landsting som har en för totalförsvaret viktig uppgift som blivit oskäligt betungande till följd av krigsskada eller andra utomordentliga förhållanden som orsakats av krig eller krigsfara.

Olika skyddsformer för beredskap och krig anges i 4–6 kap. Dessa är sinsemellan av mycket olika art och omfattar såväl organisation (hemskydd och verkskydd) som inrättande av anläggningar (skyddsrum och skyddade utrymmen).

Hemskyddet är en beredskapsorganisation som under höjd beredskap skall förmedla information, verka för att skydda, rädda och hjälpa befolkningen i samband med stridshandlingar. Dessutom skall hemskyddet verka för att trygga sådan försörjning som är nödvändig för befolkningens överlevnad (se 4 kap. 1–2 §§).

Verkskyddet är en beredskapsorganisation som under höjd beredskap har till uppgift att, vid den anläggning där det organiserats, medverka vid skydd av verksamheten och personalen samt i räddningstjänst (se 5 kap. 1 §).

Skyddsrum och *skyddade utrymmen* skall enligt 6 kap. 1 § inrättas för att under krig skydda befolkningen i bl.a. de områden som kan antas bli särskilt utsatta för verkningar av stridsmedel.

Detaljerade bestämmelser ges för var och en av skyddsformerna om förutsättningar för att åtgärder skall vidtas, om beslutsordningen och om ersättningsfrågor. I 7–10 kap. finns regler om särskilda skyldigheter för ägare och andra innehavare av egendom m.m., utrymning, tystnadsplikt samt straff m.m.

5.1.2 Utredningens överväganden om reformbehovet

Lagen om civilt försvar avser ansvar, planering och verksamhet som skall kunna utövas vid olika former av beredskap eller under krig. Anpassningen till beredskapssituationer ansluter till det som stadgas i 13 kap. regeringsformen för krig eller krigsfara.

Den tidigare hotbilden ligger till grund för den nuvarande lagen både när det gäller valet av skyddsformer och genom att den inte nämner något om verksamhet för att motverka fredstida kriser. Regleringen i 13 kap. regeringsformen innebär att det inte i förevarande sammanhang blir aktuellt att göra någon ändring av den senare begränsningen. Skyddsformerna är präglade av erfarenheter från krig som i mycket högre grad än tidigare riktats mot civilbefolkningen, bl.a. genom militära angrepp i mycket stor skala mot hela nationer och med de svåraste tänkbara konsekvenser för den civila befolkningen.

Vid en anpassning av lagen om civilt försvar till den nya hotbilden är det angeläget att undvika allvarliga underskattningar liknande de som gjordes efter första världskrigets slut av risken för framtida storkrig. Många antog att storkrig aldrig mer skulle bli aktuella. Det är inte minst denna fortfarande giltiga erfarenhet av faror med sådan underskattning som ligger bakom senare tiders försvarspolitiska överväganden att en bevakning av omvärlden sker kontinuerligt. Om det säkerhetspolitiska läget försämras skall en anpassning av totalförsvaret kunna göras på medellång eller lång sikt.

Frågan är då vilken omfattning som ändringar i lagen om civilt försvar bör ha med utgångspunkt från utredningens huvudbetänkande. Sårbarhets- och säkerhetsutredningens uppdrag enligt direktiv och tilläggsdirektiv omfattar inte någon total översyn av åtgärder för höjd beredskap. Uppdraget avser åtgärder i fredstid för att skapa förutsättningar för ett sammanhållet planeringssystem över hela hotskalan från geografiskt begränsade påfrestningar till ett traditionellt storkrig.

Den nuvarande lagen om civilt försvar bygger på bitvis ganska detaljerade regler för olika skyddsformer som skall kunna minska påfrestningar för personer och egendom i en krigssitua-

tion. Frågan är till en början i vilken utsträckning dessa skyddsformer är relevanta för fredstida kriser.

Regler i lagen om civilt försvar om verkskydd framstår inte som en användbar utgångspunkt för att skapa eller anpassa ett planeringssystem för hela hotskalan från svåra påfrestningar på samhället i fred till ett traditionellt krig. Verkskydd kan i och för sig tänkas ha beröringspunkter med tänkbara sabotage mot viktiga anläggningar. Särskilt gäller detta för verksamheter som är gränssättande eller nödvändiga för andra verksamheter i ett fungerande fredstida samhälle. Utredningen har i flera tidigare sammanhang diskuterat försörjningen med el. Frågan om t.ex. militär medverkan vid vissa skyddsformer utreds emellertid i annan ordning. I fredstid är skyddet av väsentliga anläggningar en polisiär uppgift av särskilt viktig art.

Inrättande av skyddsrum förutsätter åtgärder med särskilt stora ekonomiska konsekvenser. Denna skyddsform är den som mest utpräglat utgår från den äldre hotbilden, där ett storkrig hotar en nations existens och där omfattande militära angrepp görs mot en i stort sett försvarslös civilbefolkning, t.ex. genom flygangrepp från en stormakt eller motsvarande mot tätbefolkade områden i stort sett utan förvarning. Åtgärderna kräver mycket stor framförhållning. Likaså är det nödvändigt att närmare klargöra förhållandet till regler i 9 kap. plan- och bygglagen (1987:10) för nybyggnation och om ekonomiska konsekvenser.

Nuvarande skyddsformer kommer att ändras. Det kan dock antas att under ett övergångsskede kommer förberedelser för de skyddsformer som nu anges i lagen om civilt försvar att göras mera återhållsamt och begränsat än tidigare. Detta är en följd av den förändrade hotbilden.

Det finns som har framgått en rad betänkligheter mot att nu helt omgestalta det nuvarande planeringssystemet sådant detta framgår av lagen om civilt försvar. Betänkligheterna är av såväl principiellt, lagtekniskt, politiskt som ekonomiskt slag. Ändringar i lagen om civilt försvar skulle kunna tänkas för att komplettera det hittills inte systematiskt i lag reglerade område som består i att det inte finns övergripande regler för fredstida

kriser. Samtidigt skulle detta område anknytas till det redan reglerade område som syftar till beredskap för krig. Detta skulle få konsekvenser särskilt för det som stadgas i lagens 1–2 kap. om inledande bestämmelser och om inriktning av beredskapsförberedelserna.

Det kan emellertid betvivlas att lagändringar i dessa delar av lagen om civilt försvar skulle få något påtagligt materiellt innehåll. Lagen omfattar förberedelser för beredskap och krig enligt den traditionella hotbilden. Ändringar bör ske i anslutning till en samlad översyn av systemet för beredskap och krig. Sårbarhets- och säkerhetsutredningens uppdrag gäller i första hand fredstida förhållanden. Utredningens slutsats är att förslagen i huvudbetänkandet i vart fall inte nu föranleder några ändringar i lagen om civilt försvar.

5.2 Beredskapsförordningen

5.2.1 Nuvarande ordning

Beredskapsförordningen (1993:242) ansluter till vad som föreskrivs i lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.

I lagen ges bestämmelser bl.a. om höjd beredskap av olika grader: skärpt beredskap och högsta beredskap. Vidare åläggs kommuner och landsting att vid höjd beredskap vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena skall kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret. Motsvarande åligganden gäller för enskilda subjekt som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig. (Se 1 och 7 §§.)

I de delar som är aktuella för Sårbarhets- och säkerhetsutredningens uppdrag gäller beredskapsförordningen för statliga myndigheter under regeringen med undantag av Försvars-

makten. Nedan ges en översiktlig och förenklad beskrivning av förordningens innehåll.

Enligt 8 § skall vid beredskapslarm ett antal beredskapsförfattningar omedelbart börja tillämpas i sin helhet. Av 9 § följer att motorreparationstjänsten, byggnads- och reparationsberedskapen samt Försörjningskommissionen skall börja sina verksamheter.

I 12–13 §§ finns regler om myndigheternas beredskapsplanering. Varje myndighet skall i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav. Myndigheternas planering av sin verksamhet för totalförsvaret skall ske i samverkan med de statliga myndigheter, kommunala organ, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda.

Enligt beredskapsförordningen är beredskapsmyndigheter sådana som skall fortsätta sin verksamhet under krig. Vissa myndigheters verksamhet hänförs till funktioner enligt en bilaga till förordningen. Av bilagan framgår också vilka myndigheter som är ansvariga för en viss funktion. Det finns myndigheter som är beredskapsmyndigheter utan att hänföras till någon funktion. (Se 14–16 §§).

I 17–51 §§ anges hur myndigheter skall handla under fredstid, skärpt beredskap och högsta beredskap. Myndigheternas skyldigheter utgår från i vad mån de har egenskapen att vara beredskapsmyndigheter, om de har ansvar för en viss funktion eller är centrala myndigheter.

Bland de åtgärder som under fredstid eller olika grader av beredskap bör genomföras finns följande.

Åtgärder som börjar vidtas redan under fredstid

- Samordning av beredskapsförberedelser och planering samt budgetering för dessa
- Samordning av krigsplanläggning
- Tillvaratagande av ansvar för utbildning och övning av personal

- Redovisning till regeringen av beredskapsläget
- Verksamhetsplanering för höjd beredskap och planering för övergång till krigsorganisation
- planering för flyttning av verksamheten till en särskild krigsuppehållsplats

Åtgärder som börjar vidtas främst vid skärpt beredskap

- överföring av uppgifter och personal till andra myndigheter, bl.a. med stöd av 5 § förordningen (1988:1215) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.
- underrättelse till andra myndigheter om övertagande av uppgifter
- säkerställande av att dator- och kommunikationssystem fungerar
- krigsplacering hos en beredskapsmyndighet av personal som inte tas i anspråk för totalförsvaret i övrigt
- information till regeringen om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen inom respektive ansvarsområde
- mottagande och sändning av krypterade meddelanden
- ominriktning av beredskapsmyndighetens verksamhet till uppgifter med betydelse för totalförsvaret
- organisation och utsändande av förberedelsegrupper till krigsuppehållsplatser
- tillhandahållande av underlag från Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Totalförsvarets pliktverk, Försvarshögskolan, Försvarets radioanstalt och Totalförsvarets forskningsinstitut till Försvarsmakten för uppfyllande av informationsskyldigheten enligt 8 § förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten

Åtgärder som främst avser högsta beredskap eller utrymning

- arkivering, undanförelse och förstöring av handlingar
- flyttning till krigsuppehållsplatser, behörighet att besluta härom samt beaktande av tillgång på skyddsrum och arbetsmöjligheter

När det gäller myndigheter som inte är beredskapsmyndigheter skall dessa enligt 45 § ha en plan för hur myndighetens verksamhet skall bedrivas under höjd beredskap. I planen skall anges

1. hur myndighetens uppgifter skall prioriteras, om brist på personal eller förhållandena i övrigt framtvingar en begränsning av verksamheten,
2. de åtgärder som skall vidtas om myndighetens verksamhet helt måste avvecklas, däribland åtgärder för bevakning och skydd av tjänstelokaler och utrustning samt för arkivering, undanförelse och förstöring,
3. de uppgifter som i förekommande fall skall föras över till en annan myndighet och tjänstemän som bör beordras att tjänstgöra vid denna myndighet då uppgifterna förs över dit samt
4. de tjänstemän som enligt 44 § skall krigsplaceras vid myndigheten.

För planläggningen tillämpas 21 och 22 §§.

I 52 § finns ett bemyndigande för Överstyrelsen för civil beredskap att meddela verkställighetsföreskrifter, utom i fråga om Totalförsvarets forskningsinstitut, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt och Kustbevakningen.

5.2.2 Utredningens överväganden om reformbehovet

Allmänt

En vägledande princip för införandet av ett nytt regelverk är att reformarbetet syftar till att lägga grunden för det rättsliga område som gäller hantering av fredstida kriser. Någon reglering i övergripande form finns inte för närvarande. Detta har särskilt stor relevans för omstruktureringen av det normsystem som nu finns i beredskapsförordningen. De föreslagna reglerna skall åskådliggöra att planeringen skall ske så att den avser hantering av en hotskala från svåra påfrestningar på samhället i fred (eller liknande händelser med lokal eller regional anknytning) till beredskap för krig. Samtidigt är det, såväl av rättsliga som av praktiska och politiska skäl, inte fråga om att skapa en reglering som kommer in på det område av normer som styrs av bestämmelserna i 13 kap. regeringsformen om krig eller krigsfara.

I och med att den nya förordningen kommer att ha betydelse även för fredstida händelser medför det att tillämpningsområdet bör preciseras så att tillämpningen inte tar över eller står i strid med lag eller annan förordning. Detta kan gälla exempelvis verksamhet som regleras i polislagen eller räddningstjänstlagen.

Två allmänna utgångspunkter som är väsentliga för ändringsarbetet är följande.

- Etablering av en helhetssyn som skall prägla all planering för krishantering
- Graden av detaljrikedom i nuvarande beredskapsplanering bör minskas

En ny ansvarsstruktur

Tydliggörandet av hotskalan som en helhet bör få genomslag även som bakgrund till beskrivningen av ansvarstyperna. Utredningen vill här anknyta till vad som tidigare har sagts såväl i huvudbetänkandet som i det aktuella betänkandet om svårigheter att definiera situationer som innebär en svår

påfrestning på samhället i fred. Svårigheterna har avsett att formulera ett enhetligt rättsligt begrepp.

Regeringen redovisade i prop. 1996/97:11 sin ambition för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Senare har regeringen i Skr. 1998/99:33 om beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred redovisat sin uppfattning om vad som avses med svåra påfrestningar på samhället i fred. I den skrivelsen finns en redogörelse för övervägandena och förslagen i rapporten (Ds 1998:32) Skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Enligt rapporten utgör en svår påfrestning inte en enskild händelse i sig, exempelvis en olycka, ett sabotage osv. utan är ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig eller trappas upp till att omfatta flera delar av samhället. Tillståndet är av en sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner eller att det hotar grundläggande värden av olika slag i samhället och kräver att insatser från flera olika myndigheter och organ samordnas för att kunna hantera situationer och därmed begränsa konsekvenserna.

Svåra påfrestningar kan enligt rapporten sägas utgöra olika slag av extrema situationer med låg sannolikhet som skiljer sig åt i sak. De områden som anges i prop. 1996/97:11 är exempel på sådana situationer. Exemplifieringen är givetvis inte heltäckande men tillsammans täcker situationerna ett brett spektrum av möjliga händelser. Enligt rapporten är det inte möjligt eller ens önskvärt att, i generella termer, dra en skarp gräns mellan vad som är en händelse som kan innebära svåra påfrestningar på samhället i fred och vad som inte är det. Eftersom samhället skall ha en beredskap och förmåga att hantera alla typer av händelser i fred är det sålunda inte heller nödvändigt att definiera en sådan generell gräns.

Regeringen angav i skrivelsen 1998/99:33 att regeringen i allt väsentligt inte hade något att invända mot vad som redovisats i rapporten och att det inte fanns något behov av en mer preciserad definition av begreppet svåra påfrestningar på samhället i fred. Riksdagen hade ingen erinran mot regeringens bedömning (bet. 1998/99:FöU3, rskr. 1998/99:161).

Senast i skrivelsen 2000/01:52 har regeringen lämnat en ärligen återkommande redovisning av beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Av det som anförts där framgår att redogörelsen i skrivelsen 1998/99:33 fortfarande äger giltighet.

Nedan anges de områden som t.ex. kan omfatta sådana svåra påfrestningar i fred mot vilka en särskilt god beredskap bör finnas.

- Nedfall av radioaktiva ämnen
- Svåra störningar i viktiga infrastruktursystem
- Elförsörjning
- Telekommunikationer
- Radio och TV
- Försörjning med vatten
- Översvämningar och dammbrott
- Massflykt av asyl- och hjälpsökande till Sverige
- Allvarlig smitta
- Terrorism
- Kemikalieolyckor och utsläpp av farliga ämnen till sjöss m.m.
- Övergripande informationssäkerhet

Utredningens översyn av beredskapsförordningen syftar till att skapa nya utgångspunkter för planeringen av samhällets krishantering i stort. Reglerna skapar skyldigheter för det allmänna i framtida lägen om vilka man inte kan veta något säkert, men vilka statliga myndigheter måste sträva efter att förutse med så stor precision som det är möjligt. Olika element i tidigare beskrivningar av svåra påfrestningar på samhället i fred kan få betydelse såväl för att ange arten av tänkbara verkningar som för de sakområden där verkningarna kan bli särskilt kännbara. Elementen i beskrivningarna kommer då till användning på ett annat sätt än tidigare, från en ny infallsvinkel rättsligt sett. Det handlar nu inte om att skapa en definition av ett läge där statens befogenheter gentemot enskilda förändras. I stället är det fråga om att skapa en arbetsmetod för statens

verksamhet till gagn för enskilda genom att klargöra att verksamheten så långt som det över huvud taget är möjligt skall bedrivas med samma kvalitet och i samma omfattning som under normala förhållanden. Ett sådant mål blir en väsentlig del i en beskrivning av tillvägagångssätt för statliga myndigheter .

Som tidigare angivits har utredningen funnit att den nuvarande funktionsindelningen bör avskaffas. Samverkansstrukturen bör vara flexibel. Tilldelningen av bevaknings- eller samverkansansvar enligt en ny bilaga till förordningen skall kunna ändras när detta visar sig motiverat. Styrning härutöver av myndigheternas verksamhet skall kunna ske genom regleringsbrev eller tilldelning av enskilda uppdrag. När det gäller höjd beredskap bör det dock liksom hittills anges särskilt vilka krav som gäller. I ett skärpt säkerhetspolitiskt läge kan regeringen komplettera samverkansområden, tilldela flera myndigheter än tidigare samverkansansvar och klargöra ansvars- och arbetsförhållanden mellan sådana myndigheter.

Föremålet för framställningen i detta betänkande är bevaknings- och samverkansansvar och klargörandet härav i en ny förordning.

Områdesansvaret kommer i mycket väsentlig utsträckning att vila på kommuner och länsstyrelser. Ålägganden för kommuner kräver lagform. Regler för länsstyrelser ges genom förordning.

Ansvarsformen utreds i annan ordning under Justitiedepartementet såvitt gäller kommunerna. Utredningen har i huvudbetänkandet angivit vissa utgångspunkter för lagtekniska lösningar såvitt gäller dessa (avsnitt 12.4.6). Utgångspunkterna utgår från en närmare precisering av den kommunala kompetensen.

Såvitt gäller länsstyrelserna har utredningen i huvudbetänkandet (avsnitt 5.3 och 12.4.8) anført att länsstyrelsernas uppgifter vid fredstida kriser i första hand kommer att avse bistånd vid planering, koordinering och samordning. Behovet av reformer gör sig inte lika tydligt gällande när det gäller länsstyrelserna som när det gäller kommunerna. Situationer bör uppmärksammas där länsstyrelsernas bistånd till kommunerna försvåras eller hindras av oklarheter i fördelning av uppgifter i konkreta fall mellan flera länsstyrelser. Det som utredningen

anfört om möjligheter att lösa tvistigheter mellan kommuner gäller i viss utsträckning även länsstyrelsernas samordnande roll.

I huvudbetänkandet drog utredningen bl.a. följande slutsats om tänkbara ändringar i länsstyrelseinstruktionen. Regeringen bör ha möjlighet att förordna att flera länsstyrelser insatser skall ledas av en av dessa, om det är oundgängligen påkallat för att vidmakthålla flera länsstyrelser stödande eller koordinerande insatser gentemot kommuner.

Ett förtydligande av länsstyrelsens stödande roll gentemot kommunerna bör tas in som en komplettering till nuvarande regler i länsstyrelseinstruktionen. Behovet av förändring i länsstyrelseinstruktionen kan komma att påverkas av förslag från den pågående utredningen om kommuners och landstings beslutsfattande vid extraordinära fredstida händelser i samhället (Ju 2001:40), varför utredningen avstår från eget förslag i denna del.

När det gäller bevaknings- och samverkansansvar är det nödvändigt att närmare definiera dessa ansvarsformer. Mot bakgrund av vad utredningen anfört i huvudbetänkandet bör dessa definitioner innehålla följande beståndsdelar.

Bevakningsansvar

- en utgångspunkt i förmåga till anpassning till en förändrad hotbild och planering för en förändrad säkerhetspolitisk situation
- genomförande av omvärldsbevakning, risk- och sårbarhetsanalyser samt utvecklingsinsatser
- genomförande av eller medverkan i säkerhetsrevisioner

Samverkansansvar

- Samverkan med statliga myndigheter, kommunala organ, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda
- Initiativ till forsknings- och utvecklingsinsatser

Konsekvenser för förordningens struktur och grad av detaljering

Hittills har gällt att myndigheter under regeringen skall planera för att deras verksamheter skall inskränkas och att de myndigheter som är beredskapsmyndigheter skall utgå från att fortsätta sin verksamhet, eventuellt med prioriteringar. Med den hotbild som efter hand vuxit fram bör utgångspunkten nu bli den omvända, nämligen att samtliga myndigheter skall planera för prioriteringar av sin verksamhet utifrån arten och graden av en allvarlig kris. Vissa grundläggande regler bör ges i anslutning till nuvarande regler i beredskapsförordningens stadganden i 12–13 §§ om hänsynstagande till totalförsvarets intressen. Bland annat härigenom kan man få till stånd ett förenklat och mindre detaljerat regelverk än tidigare.

Åtgärder som i nuvarande utformning av beredskapsförordningen åläggs beredskapsmyndigheter för fredstid och för olika grader av beredskap bör i mindre detaljerad form än tidigare anges för bevakningsmyndigheterna. Det finns också möjligheter för regeringen, vilka står till buds vid styrning av underställda myndigheter, att genom regleringsbrev och inriktningsbeslut styra myndigheternas verksamhet. Detta är en anpassning till att de styrformer och åtgärder som finns i förordningen kommit att användas i allt mer begränsad omfattning. Planering för flyttning av en myndighet till en krigsuppehållsplats förekommer exempelvis alltmer sällan. Det sagda innebär att innehållet i den nya förordningen kommer att minska väsentligt i omfattning jämfört med beredskapsförordningen.

På fem punkter anser utredningen att det är nödvändigt att detaljer beträffande styrmedel för beredskapsmyndigheter behålls i en ny förordning för att tillgodose bevakningsmyndighe-

ternas möjligheter att verka såväl vid fredstida kriser som vid beredskap och krig.

- Uttagning, utbildning och övning av personal
- Tillfredsställande förmåga för dator- och kommunikationssystem (nuvarande 22a §)
- Krigsplacering av personal med utgångspunkt från anställningsavtal (nuvarande 23 §)
- Möjlighet att utväxla krypterade meddelanden (nuvarande 26 §)
- Anskaffning av förnödenheter och utrustning

De myndigheter som nu är beredskapsmyndigheter utan att tillhöra någon funktion intar i viss mån en särställning. Regler om dessa myndigheter finns nu i 16 § beredskapsförordningen, bl.a. för allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar. Dessa myndigheter har i stor utsträckning uppgifter där det råder allmän enighet om att uppgifterna bör utföras av staten. Deras uppgifter vid allvarliga kriser bör i och för sig inte förändras i förhållande till vad som nu gäller. Utredningen anser emellertid att nuvarande bestämmelser i 29 § lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. är tillräckliga och att några särskilda regler för fredstida kriser inte är erforderliga. Dessa situationer är möjliga att lösa inom ramen för tilldelning av samverkans- eller bevakningsansvar, såväl när det gäller domstolar som när det gäller de andra myndigheter som nämns i 16 § beredskapsförordningen. Med det som sagts nu har utredningen inte avsett att ta ställning till den exakta fördelningen av nya ansvarsformer på de aktuella myndigheterna.

Tilläggsdirektiv

Tilläggsdirektiv till utredningen om principer för en bättre helhetssyn vid planeringen för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (Fö 1999:04)

Dir. 2001:54

Beslut vid regeringssammanträde den 20 juni 2001.

Tilläggsuppdraget

Utredaren skall ange exempel på organ och myndigheter som för närvarande bör pekas ut som områdes-, samverkans- respektive bevakningsansvariga. Utredaren skall vidare, ur ett totalförsvarsperspektiv, lämna förslag till de ändringar av beredskapsförordningen (1993:242) och lagen (1994:1720) om civilt försvar som föranleds av förslagen i rapporten Säkerhet i ny tid, samt lämna förslag på följdändringar i de myndighetsinstruktioner som föranleds av förslagen. I erforderlig utsträckning skall samråd ske med berörda myndigheter. Med hänsyn till bl.a. de nya uppgifter som utredaren nu får förlängs tiden för utredarens uppdrag till den 15 september 2001.

Arbetet hittills

Med stöd av regeringens bemyndigande den 23 juni 1999 har chefen för Försvarsdepartementet tillkallat en särskild utredare med uppdrag att analysera och lämna förslag till principer för att åstadkomma en förbättrad helhetssyn när det gäller planeringen för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (dir.1999:63). Utredningen har antagit namnet Sårbarhets- och säkerhetsutredningen.

I tilläggsdirektiv har föreskrivits att uppdraget skall redovisas senast den 1 maj 2001 (dir.2000:49). Utredaren har i maj 2001 lämnat rapporten (SOU 2001:41) Säkerhet i en ny tid.

Utredningen lämnar i sin rapport Säkerhet i en ny tid förslag till ett nytt krishanteringssystem. Förslaget innebär bl.a. förändringar för de olika myndigheter som har ansvar för beredskapsplaneringen inom det civila försvaret. Nuvarande system med funktionsindelning och funktionsansvariga myndigheter föreslås avvecklas. I stället bör det nya systemet bygga på områdesansvar, samverkansansvar och bevakningsansvar.

Med områdesansvar menas att det på varje nivå skall finnas ett organ som har det yttersta ansvaret för att krishanteringen anpassas till de behov som finns inom det aktuella geografiska ansvarsområdet och att de aktörer som finns inom detta område uppträder samordnat och effektivt vid hanteringen av krisen.

Med samverkansansvar menas att en central statlig myndighet åläggs att samverka med andra organ i syfte att tillgodose de krav på samordning som finns inom vissa sakområden som har betydelse för hanteringen av mycket allvarliga kriser i samhället.

Med bevakningsansvar menas att en central statlig myndighet åläggs att genomföra den omvärldsbevakning och att upprätthålla den kompetens som krävs för att myndigheten inom sitt verksamhetsområde skall kunna åstadkomma den ökning av förmågan vid höjd beredskap som krävs för att tillgodose statsmakternas krav på anpassningsförmåga och i övrigt tillgodose de krav som ställs på myndighetens verksamhet vid höjd beredskap.

Byggnads- och reparationsberedskapen är en beredskapsorganisation som har till uppgift att utföra nybyggnads-, reparations- och

röjningsarbetet för totalförsvaret. Beredskapen skall omfatta byggbranschen och vara uppbyggd av bygg-, maskin-, installations- och konsultföretag genom avtal eller andra överenskommelser med staten. I fred skall Försvarmakten i samverkan med berörda myndigheter sluta överenskommelse med så många företag som möjligt. I regleringsbrevet för 1998 uppdrog regeringen åt Överstyrelsen för civil beredskap att i samverkan med Försvarmakten genomföra en översyn av byggnads- och reparationsberedskapen. I slutredovisningen från den 19 maj 1999 lämnar Överstyrelsen förslag om att ansvaret för byggnads- och reparationsberedskapen bör överflyttas från Försvarmakten till en civil funktionsansvarig myndighet. I uppdraget till Sårbarhets- och säkerhetsutredningen ingår bl.a. att pröva om behovet av funktionsindelning kvarstår. Mot bakgrund av detta överlämnade regeringen den 5 oktober 2000 det ovan nämnda ärendet till utredaren. I betänkandet Säkerhet i en ny tid behandlar utredaren emellertid inte denna fråga utan avser att i en särskild promemoria redovisa sin syn på den organisatoriska hemvisten för byggnads- och reparationsberedskapen.

(Försvarsdepartementet)