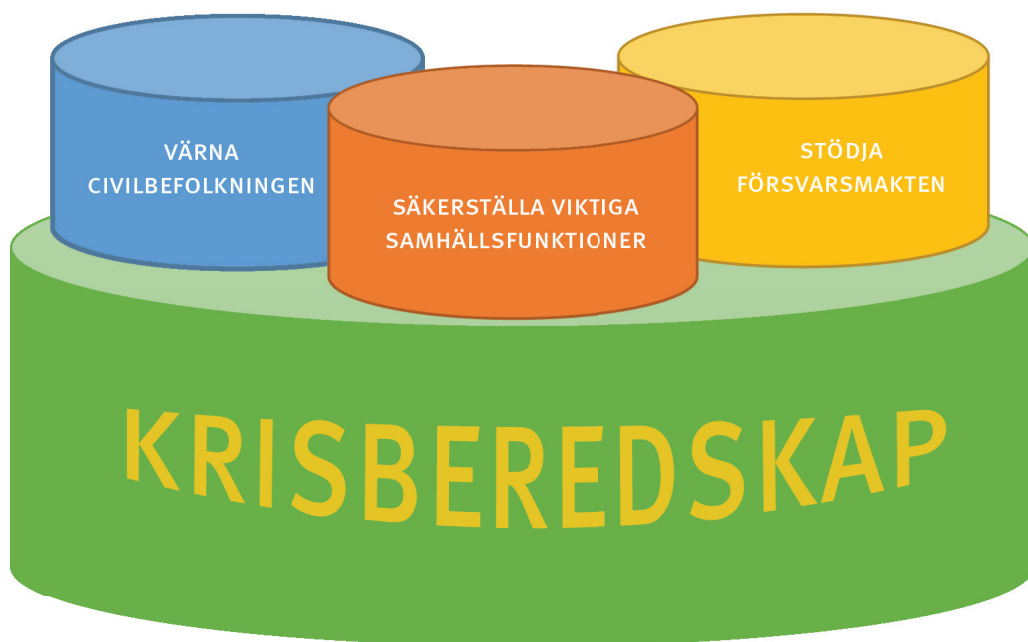


Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen

En övergripande analys av
förutsättningar och utmaningar

BENGT JOHANSSON, KRISTOFFER DARIN MATTSSON,
EVA MITTERMAIER, NIKLAS H ROSSBACH



Bengt Johansson, Kristoffer Darin Mattsson,
Eva Mittermaier, Niklas H Rossbach

Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen

En övergripande analys av förutsättningar och utmaningar

Titel	Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen
Title	The relation between civil defence and peacetime crisis management
Rapportnr/Report no	FOI-R--4431--SE
Månad/Month	Juni
Utgivningsår/Year	2017
Antal sidor/Pages	97
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	MSB
Forskningsområde	5. Krisberedskap och samhällssäkerhet
FoT-område	
Projektnr/Project no	E13554
Godkänd av/Approved by	Lars Höstbeck
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

Sammanfattning

Planeringen för det civila försvaret har återupptagits och inriktningen är att det civila försvaret ska bygga på krisberedskapen. I denna rapport studeras förutsättningarna för detta utifrån tre olika sätt att förstå vad det innebär att bygga det civila försvaret på krisberedskapen, nämligen i) att bygga på krisberedskapens materiella och personella resurser, ii) att bygga på krisberedskapens ansvarsförhållanden och roller samt iii) att utgå från krisberedskapens planeringsprocesser.

Rapporten visar att det finns goda förutsättningar att i stor grad bygga det civila försvaret på krisberedskapen, men att den typ av hot som det civila försvaret ska möta gör att det inte kommer att vara tillräckligt. Bland annat kommer andra typer av resurser behövas för att möta krigstida hot, samtidigt som de resurser som är delar av krisberedskapen kommer att behövas i större omfattning än under fredstida kriser. En särskild aspekt kan vara den ökade svårigheter att utnyttja farleder och luftrum under krig och höjd beredskap, och de konsekvenser det kan få för försörjning av varor och resurser av vital betydelse för civilbefolkningen och samhällsviktiga funktioner, inklusive Försvarmakten. Även personalförsörjningen har andra förutsättningar under krig än under fredstida kriser. Vissa utsatta positioner kan vara svårare att få personal till på grund av mer accentuerade risker under krig, samtidigt som möjligheterna att utnyttja pliktlagstiftning ger ökade möjligheter.

Det kan finnas ännu större behov under krig än under fredstida kriser att snabbt kunna koordinera och samordna olika aktörer och skapa gemensamma lägesbilder. Planeringen för civilt försvar kompliceras av det ökade behovet av sekretess i planeringen. Utan förändrad resurstillgång finns också en risk att det civila försvaret och den fredstida krisberedskapen kommer att konkurrera om begränsade resurser.

Nyckelord: civilt försvar, krisberedskap, totalförsvar, planering

Summary

The Swedish government has instructed several governmental agencies to start rebuilding Sweden's civil defence, which was in place during the Cold War. The nation's civil defence is, in addition to population defence, concerned with protecting vital societal functions from the effects of war and supporting the military defence with goods and services. This report presents an analysis of, if and how, Swedish civil defence can build on the peacetime crisis management system, which has been in place for a number of years.

The report shows that there are benefits to be had from building civil defence on the basis of peacetime crisis management. However, civil defence planning requires certain adaptations. First, additional material resources and personnel will be required in order to handle the specific characteristics of a wartime situation. Second, the risk for disturbances in international trade will require a greater focus on the security of supply of essential goods. Third, the recruitment of personnel will meet several challenges e.g. due to the risks involved in a territorial defence as opposed to crisis management. However, the state has instruments to enlist people in wartime that are not available during a crisis in peacetime. Finally, there is a risk that civil defence and peacetime crisis management will compete for the same limited resources, in preparing their respective tasks.

There will be a greater need for swift coordination and cooperation between the public and private sector during wartime than during a peacetime crisis. Nevertheless the involvement of large groups of people in defence planning activities will be made more difficult due to the greater need for secrecy.

Keywords: civil defence, war, crisis management

Förord

Denna studie har finansierats av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Förhoppningen är att studien ska öka förståelsen för vad civilt försvar är och vilka förutsättningar som finns för att bygga det civila försvaret på krisberedskapen i enlighet med utgångspunkten i olika officiella inriktningsdokument. Målgruppen är de olika aktörer på nationell, regional och lokal nivå som är, och kommer att bli, verksamma i den återupptagna planeringen av civilt försvar.

Innehållet har under projektets gång diskuterats vid ett par interna workshops på FOI där flera kollegor bidragit med sina kunskaper och erfarenheter. Ett särskilt tack går till Per Larsson och Fredrik Lindgren som har fungerat som mycket viktiga bollplank under arbetets gång. Även Daniel Jonsson har bidragit med värdefulla synpunkter på det slutliga utkastet av rapporten.

Författarna

Innehållsförteckning

1	Huvudsakliga slutsatser	9
2	Inledning	11
2.1	Bakgrund.....	11
2.2	Syfte och utgångspunkter	12
2.3	Rapportens upplägg.....	13
3	Begrepp och analytiskt ramverk	14
3.1	Begrepp.....	14
3.2	Hur kan civilt försvar baserat på krisberedskapen förstås?	15
3.3	Analytiskt ramverk.....	16
4	Krisberedskapen idag	20
4.1	Hotbilder.....	20
4.2	Mål.....	22
4.3	Ansvarsförhållanden och organisation.....	24
4.3.1	Områdesansvar, sektorsansvar och verksamhetsansvar.....	24
4.3.2	Övergripande ansvars- och organisationsprinciper	27
4.4	Planeringsprocesser	29
4.4.1	Planer och planering inom krisberedskapen.....	29
4.4.2	Risk- och sårbarhetsanalyser	29
4.4.3	Nationella risk- och förmågebedömningen (NRFB).....	30
4.5	Resurser.....	31
4.5.1	Finansiering.....	31
4.5.2	Reservkraft.....	33
4.5.3	Förstärkningsresurser	33
4.5.4	Frivilliga	34
4.6	Normer och beteenden	34
5	Civilt försvar	36
5.1	Befolkningsskydd och räddningstjänst.....	39

5.2	Försörjning av varor och tjänster.....	41
5.3	Det psykologiska försvarets roll	42
5.4	Hotbilder	44
5.5	Mål.....	46
5.6	Regelverk/lagstiftning	48
5.7	Ansvarsförhållanden och organisation	49
5.7.1	Regering och riksdag	50
5.7.2	Centrala myndigheter	50
5.7.3	Länsstyrelsen	51
5.7.4	Kommuner och landsting	51
5.7.5	Privata näringslivet	52
5.8	Planeringsprocesser.....	52
5.9	Resurser	53
5.10	Normer och beteenden.....	55
6	En principiell jämförelse mellan civilt försvar och krisberedskap	58
6.1	Hotbilder	58
6.2	Mål.....	60
6.3	Regelverk/lagstiftning	60
6.4	Ansvarsförhållande och organisation	61
6.5	Planeringsprocesser.....	63
6.6	Resurser	64
6.7	Normer och beteenden.....	66
7	Förutsättningar och utmaningar för att bygga civilt försvar på krisberedskapen	68
7.1	Att bygga civilt försvar på krisberedskapens resurser	68
7.2	Att bygga civilt försvar på krisberedskapens roller och ansvarsområden.....	69
7.3	Att bygga civilt försvar på krisberedskapens planeringsprocesser	70

8	Avslutande diskussion	71
9	Referenser	74
	Bilaga – historik och internationell utblick	82

1 Huvudsakliga slutsatser

Denna studie har haft som mål att studera förutsättningarna för att bygga det civila försvaret på krisberedskapen. De viktigaste slutsatserna från studien kan sammanfattas i nedanstående punkter:

- Målen med det civila försvaret är idag otydligt uttryckta, vilket gör det svårt att bedöma i vilken grad det civila försvaret kan byggas på krisberedskapen.
- Det är hotbilden som skapar den fundamentala skillnaden mellan civilt försvar och krisberedskapen. Kriget och krigshot, som det civila försvaret ska stå emot, karaktäriseras av antagonistiska hot från en resursstark aktör med potential att orsaka omfattande förstörelse.
- Att bygga det civila försvaret på krisberedskapen kan innebära flera olika saker. Det kan till exempel vara att bygga det civila försvaret på krisberedskapens resurser, på krisberedskapens ansvar och roller och på krisberedskapens planeringsprocesser.
- Krisberedskapens resurser bedöms vara ett bra stöd för det civila försvarets behov men de är inte tillräckliga för att klara de utmaningar krig och krigshot innebär. Det kan handla om att det behövs *andra typer* av resurser för att hantera de specifika hot som kriget innebär (t.ex. fysiskt skydd och resurser för att kunna stödja Försvarsmakten) och *större kvantiteter* på grund av händelsernas intensitet och att händelserna kan vara geografiskt utbredda och långvariga. Ett ytterligare skäl till att resurserna inte är tillräckliga är att ”vanliga” olyckor och kriser t.ex. naturolyckor som stormar och översvämningar inte kommer att upphöra bara för att krig eller krigsfara råder.
- Den omfattande våldsutövning som krig kan innebära medför att de resurser för befolkningsskydd som krisberedskapen tillhandahåller med största sannolikhet inte är tillräckliga. Det finns t.ex. särskilda delar inom ramen för fysiskt skydd (exempelvis skyddsrum, skyddade ledningsplatser och alternativa verksamhetsplatser) som är av begränsad betydelse inom krisberedskapen och som därför har nedprioriterats.
- Det finns en större risk för att utnyttjandet av farleder och luftrum liksom vägar och järnvägar försvåras under krig och krigshot, vilket leder till störda försörjningsflöden. Det leder i sin tur till ett ökat behov att se över hur försörjningstryggheten ska kunna säkras. Det finns enligt många aktörer ett stort behov av att utveckla system för att kunna prioritera knappa resurser.

- Även personalförsörjningen kan möta utmaningar i krig och krigsfara bl.a. genom att ökade risker inom vissa verksamheter kan försvåra personalförsörjningen och att utländsk personal för transporter eller reparationsarbete inte självklart finns tillgänglig.
- Det finns stora fördelar med att till stora delar bygga det civila försvaret på befintliga roller och planeringsprocesser, inte minst av resursskäl. Det kommer dock inte vara möjligt fullt ut bland annat eftersom det civila försvaret inkluderar aspekter som inte är en naturlig del av krisberedskapen. Detta kan motivera annan ansvarsfördelning och att särskild planering behöver genomföras för dessa aspekter.
- Exempel på områden som kräver särskild planering för civilt försvar är i) planering för storskalig utrymning och evakuering, ii) planering för flytt av samhällsviktig verksamhet, iii) planering för att kunna hantera avspärrning, iv) planering för prioritering av förnödenheter och v) planering för personalförsörjning under höjd beredskap och krig.
- En aspekt som är särskilt viktig när det gäller civilt försvar är förmågan att kunna hantera sekretess och skapa relevanta lägesbilder vilket kan ställa särskilda krav på arbetsformer och organisation. Detsamma gäller det ökade behov av ledning och samverkan civilt-militärt som uppkommer i krig och krigsfara.
- Krisberedskapen dras i dag med en del systemproblem som måste beaktas när det civila försvaret planeras. Det gäller t.ex. bitvis bristande resurser, svårtolkade mål, oklara roller och ansvar vad gäller exempelvis prioritering av samhällsviktiga resurser och en otillräcklig privat-offentlig samverkan. Synergier mellan civilt försvar och krisberedskapen kan, om de utnyttjas, bidra till att även krisberedskapen stärks av arbetet med civilt försvar.
- Det finns samtidigt en risk att planering för krisberedskap och civilt försvar uppfattas som konkurrenser om begränsade resurser. För att planering för civilt försvar ska kunna prioriteras efterfrågar många aktörer en tydligare vision av vad civilt försvar är och anvisningar om vad som förväntas av de olika organisationerna. Om de synergier som finns mellan krisberedskap och civilt försvar tydliggörs blir det med största sannolikhet lättare att motivera krisberedskapens aktörer att även inkludera det civila försvaret i sitt arbete.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Det civila försvaret har dykt upp på den försvarspolitiska agendan efter att ha legat i malpåse i ett par decennier.¹ Detta nyvaknade intresse har delvis varit en följd av ett ökat försvarspolitiskt fokus på den nationella arenan där hot mot Sverige spelar en större roll än tidigare. Under decennierna efter murens fall har i stället den hotbild som har presenterats i offentliga dokument speglat en värld där det inte finns några aktuella hot i närområdet. Det har lett till en nedprioritering av försvaret av Sverige och i stället en inriktning mot internationella insatser. Om omvärldsläget skulle ändras var idén att det skulle vara möjligt att återuppbygga försvaret för att kunna hantera mer omfattande hot mot Sverige.²

Bland annat som en följd av denna avsaknad av militär hotbild mot Sverige, genomfördes även en omprioritering från civilt försvar, med fokus på situationen under höjd beredskap och krig, till beredskap för kriser under fredstida förhållanden, oftast förenklat kallat krisberedskap.³ Det innebar att regelverk förändrades, planeringen inriktades mot fredstida kriser samt att lager av förnödenheter och skyddsutrustning avvecklades. Den organisation och de resurser som hade byggts upp sedan andra världskriget för att hantera vad ett eventuellt krig skulle kräva i form av befolkningsskydd, försörjningstrygghet, informationsdelning och bygande av försvarsvilja har till stor del försvunnit.

Som en följd av det återupptagna intresset för civilt försvar angav regeringen 2015 att planeringen för totalförsvaret behövde återupptas.⁴ Redan tidigare hade Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) fått i uppdrag att utreda hur det civila försvaret kan utvecklas och stärkas.⁵

Försvarsmakten och MSB presenterade i juni 2016 en gemensam grundsyn kring totalförsvaret.⁶ Andra civila myndigheter (de så kallade bevakningsmyndigheterna) fick i sin tur i uppdrag⁷ att återuppta en sammanhållen planering för totalförsvaret. I juni 2016 redovisade dessa myndigheter hur planeringsarbetet såg ut inom respektive ansvarsområde. Även i våra grannländer har visst arbete kring

¹ För en kortfattad historik om utvecklingen av det civila försvaret hänvisas till bilaga.

² Se t.ex. proposition 1998/99:74.

³ Krig kan i viss mån ses som den ultimata krisen men begreppet krisberedskap begränsas i de flesta sammanhang och i regelverk till just fredstida kriser. Vårt att notera är att det som idag kallas för krisberedskap tidigare var en del av det civila försvaret, se t.ex. Prop. 1995/96:12.

⁴ Prop. 2014/15:109.

⁵ MSB (2014a).

⁶ Försvarsmakten och MSB (2016).

⁷ Justitiedepartementet (2015).

civilt försvar återupptagits.⁸ Som en följd av det ökade intresset har FOI också under senare år genomfört ett antal studier inom området, varav flertalet på uppdrag av MSB.⁹

I de offentliga dokumenten framförs synsättet att det civila försvaret ska bygga på krisberedskapen. Det är dock inte helt klart vad som menas med denna utgångspunkt. En orsak till otydligheten är att det inte är riktigt klart vad relationen mellan civilt försvar och krisberedskap är och vilka likheter och skillnader som finns mellan dessa områden. Överhuvudtaget är bilden av vad civilt försvar är otydlig, vilket kan vara en konsekvens av att planeringen har legat nere under en så lång period och att allt färre personer har erfarenhet av att arbeta inom området. Exempel på faktorer som är otydliga är bland annat vad det är för typer av hot som ska hanteras, vilka verktyg, metoder och resurser som krävs för att hantera dessa hot och vilka förväntningar som är rimliga att ställa på samhällets funktionalitet under höjd beredskap och krig. För att kunna göra en analys av förutsättningarna att bygga civilt försvar på krisberedskapen är det av stor vikt att utveckla förståelsen för vad civilt försvar kan vara.

2.2 Syfte och utgångspunkter

Det huvudsakliga syftet med föreliggande rapport, som har finansierats av MSB, är att skapa en ökad förståelse för om och hur det civila försvaret ska kunna bygga på krisberedskapen i enlighet med regeringens beslut. För att kunna utveckla en sådan förståelse är det nödvändigt att skapa en tydligare bild av hur civilt försvar kan förstås i dagens samhälle. Ett kompletterande syfte blir därför att skapa en konceptuell bild av vad civilt försvar är. Denna bild kan förhoppningsvis vara till hjälp i det framtida arbetet med civilt försvar som ett stort antal aktörer förväntas ägna sig åt under de kommande åren.

Denna rapport intar ett problematiserande perspektiv till utgångspunkten att det civila försvaret ska bygga på krisberedskapen. Vi väljer att inte ta lämpligheten i denna utgångspunkt för given även om det mesta talar för att det finns goda skäl för detta. Vi utgår inte heller från att krisberedskapen är perfekt, i allt välfungerande och därmed något som kan fungera som ett stabilt fundament för byggandet av det civila försvaret. I stället utgår vi från att utbytet mellan det civila försvaret och den fredstida krisberedskapen kommer att vara ömsesidigt och att det framtida arbetet med civilt försvar kan komma att bidra till ökad krisberedskap likaväl som den fredstida krisberedskapen ligger till grund för det civila försvaret.

Vår utgångspunkt är också att historiska erfarenheter om hur det civila försvaret fungerade är värdefull kunskap för att bygga ett modernt civilt försvar men att

⁸ Några av dessa initiativ beskrivs i bilaga till denna rapport.

⁹ Ödlund (2011), Dalsjö m.fl. (2013), Lindgren (2014 och 2015), Ödlund och Lindgren (2014), Norén (2015), Larsson m.fl. (2016), Jonsson m.fl. (2017), Veibäck m.fl. (2017).

hänsyn måste tas till att de senaste decenniernas samhällsutveckling har påverkat förutsättningarna på olika sätt.

2.3 Rapportens upplägg

Rapporten börjar med att i kapitel 3 presentera ett antal centrala begrepp och olika sätt på vilka ”att bygga civilt försvar på krisberedskapen” kan tolkas. I kapitel 3 presenteras också ett analytiskt ramverk med ett antal faktorer som vi ser som centrala för att förstå koncept som civilt försvar och krisberedskap. Detta analytiska ramverk använder vi senare i den systematiska jämförelse som vi gör i rapporten.

I kapitel 4 presenteras dagens krisberedskapssystem. Vi väljer dock att hålla denna redovisning relativt kort eftersom krisberedskapen har beskrivits utförligt i många andra sammanhang.

I kapitel 5 skapas en konceptuell bild av hur civilt försvar skulle kunna förstås i ett nutida sammanhang. När denna aktuella bild har skapats har vi tagit avstamp i hur det civila försvaret såg ut innan det började nedmonteras under 1990-talet men tagit hänsyn till de samhällsförändringar som skett sedan dess. Som referensram har vi också studerat några aktuella utvecklingsriktningar i grannländerna Tyskland, Norge och Finland. En kortfattad beskrivning av det civila försvarets historiska utveckling, en översiktlig beskrivning av ett urval centrala samhällsförändringar under de senaste decennierna, och en utblick mot ett antal grannländer har vi av läsbarhetsskäl lagt i bilaga.

I kapitel 6 görs så en systematisk jämförelse av det civila försvaret och krisberedskapssystemet med hjälp av det analytiska ramverket och de likheter och skillnader som finns identifieras.

De förutsättningar och utmaningar som finns för att bygga det civila försvaret på krisberedskapen diskuteras sedan i kapitel 7. Förändringar som måste genomföras för att systemen ska kunna hantera såväl krigstida som fredstida händelser diskuteras. I kapitel 8 förs slutligen en avslutande övergripande diskussion.

3 Begrepp och analytiskt ramverk

I detta kapitel presenteras ett urval centrala begrepp som det finns skäl att definiera innan vi går vidare in i en diskussion kring vad civilt försvar kan vara och hur det förhåller sig till krisberedskapen. De definitioner som presenteras i detta kapitel är på en mycket övergripande nivå och flera av dem kommer att fyllas med mer innehåll i följande kapitel

3.1 Begrepp

Nedan följer definitioner på ett urval centrala begrepp som kommer att diskuteras i det följande. Presentationen av begreppen görs med en medvetenhet om att begrepps betydelse ändras över tiden. Definitionerna är huvudsakligen baserade på dem som presenterades i Norén (2015) och baserar sig på offentliga regelverk och styrdokument. Ytterligare ett par definitioner av relevans för den här rapporten har kompletterat Noréns definitioner.

Totalförsvar – den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvaret består av militärt och civilt försvar.

Civilt försvar – den verksamhet som ansvariga aktörer genomför i syfte att göra det möjligt för samhället att hantera situationer då beredskapen höjs, för att skydda befolkningen, säkerställa samhällsviktiga funktioner samt övriga samhällets stöd till Försvarsmakten. I Försvarsmaktens och MSB:s gemensamma redovisning (2016-06-10) sägs att Civilt försvar i grunden är ”hela samhällets robusthet, motståndskraft och förmåga att hantera ett väpnat angrepp”.

Civilförsvar – konventionsskyddad verksamhet som ska minska den väpnade konfliktens effekter på civilbefolkningen. Civilförsvar ska inte sammanblandas med civilt försvar som omfattar fler verksamheter, se ovan. I SOU (1989:42) föreslogs att begreppet civilförsvar skulle tas bort och ersättas med ”Befolkningsskydd och räddningstjänst”. Detta skedde i lagstiftningen när civilförsvarslagen (1960:74) ersattes med lagen om civilt försvar (1994:1720).

Höjd beredskap – något regeringen kan fatta beslut om vid krig eller krigsfara. Det innebär en aktivering av hela eller delar av det militära och civila försvaret. Höjd beredskap är antingen skärpt eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvar all den samhällsverksamhet som ska bedrivas (SFS 1992:1403).

Beredskapsplanering – de förberedelser som statliga myndigheter, kommuner, landsting, företag och enskilda vidtar i fred för att kunna hantera situationer då beredskapen höjs.

Krisberedskap – den förmåga som skapas genom utbildning, övning och andra åtgärder, samt den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris för att förebygga, motstå och hantera krissituationer.

Extraordinär händelse – en händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser.¹⁰

Samhällsviktig funktion – en funktion av sådan betydelse att ett bortfall av eller en svår störning i funktionen skulle innebära stor risk eller fara för befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet eller samhällets grundläggande värden. I begreppet ingår också funktioner som har till uppgift att hantera en pågående allvarlig händelse eller kris så att skadeverkningarna blir så små som möjligt. Begreppet används i olika sammanhang omväxlande med *samhällsviktig verksamhet* och *viktiga samhällsfunktioner*.¹¹

3.2 Hur kan civilt försvar baserat på krisberedskapen förstås?

Att civilt försvar ska bygga på krisberedskapen är en utgångspunkt för såväl det civila försvaret i stort som för denna rapport. Hur det ska tolkas är dock inte en självklarhet, även om det finns viss vägledning i propositioner med mera. Utgångspunkten skulle kunna tolkas som:

- Att civilt försvar ska baseras på krisberedskapens materiella och/eller personella resurser. Det innebär att existerande resurser i krisberedskapen ska utgöra fundamentet för det civila försvaret även om resurserna kan komma att prioriteras annorlunda under höjd beredskap och krig jämfört med fredstida kriser. Det kommer dock senare i rapporten visa sig att det inom vissa områden kommer att finnas behov av särskilda resurser på grund av skillnader i hotbild.
- Att civilt försvar ska baseras på samma roller och ansvarsförhållanden som krisberedskapen. Det innebär att fredstida ansvarsförhållanden bibehålls i krig och att inte särskilda organisationer tillskapas för att hantera det civila försvaret. Som visas senare i rapporten stämmer det inte fullt ut med dagens lagstiftning (regeringsform, fullmaktslagar etc.) eftersom såväl regeringens, länsstyrelsernas och myndigheternas ansvarsområden och beslutsformer enligt denna ändras vid höjd beredskap och krig.
- Att planeringen ska basera sig på befintliga planeringsstrukturer och processer t.ex. kommuners och myndigheters arbete med risk- och sårbarhetsanalyser. Detta skulle kunna tolkas som att det är samma planering som krävs bara med justering av vilka hot planeringen riktar in sig mot.

¹⁰ Baserat på definition i SFS 2006:544.

¹¹ Se t.ex. MSBFS 2016:7 och MSB (2011).

En viktig faktor som bör beaktas är att det finns en risk att utgångspunkten tolkas som att det idag finns en fullt färdig välfungerande krisberedskap. Det finns självklart (som i all annan verksamhet) brister i krisberedskapen.¹² Dessutom skiljer sig krisberedskapen åt mellan olika kommuner, något som ibland kallas krisberedskapsklyftan. Klyftan speglar att det å ena sidan finns de kommuner som aktivt och målinriktat arbetar med att verkställa gällande nationell lagstiftning på krisberedskapsområdet eller som till och med själva proaktivt driver arbetet längre än så. Å andra sidan finns kommuner vars krisberedskapsarbete är klart eftersatt och reaktivt.¹³

Att krisberedskapssystemet inte fungerar optimalt innebär att det kan finnas behov att justera arbetsformer med mera och att det kan vara kontraproduktivt att bygga det civila försvaret på delar av krisberedskapen som fungerar mindre bra. Det innebär också att ett arbete med civilt försvar kan spilla över på krisberedskapen och stärka denna. Sådana synergier är dock inte självklara utan det kan lika gärna uppkomma konflikter om resurser m.m. inom detta område.

3.3 Analytiskt ramverk

När vi i denna rapport vill se hur det civila försvaret kan bygga på krisberedskapen väljer vi att utgå från ett ramverk som har tagits fram inom ramen för denna studie och som presenteras i tabell 1. Det syftar till att strukturera beskrivningen av systemen på ett sätt som tydliggör vad civilt försvar och krisberedskap är (eller kan vara) vilket möjliggör en systematisk jämförelse av de olika delarna.

¹² Dessa kommer att beskrivas ytterligare i kapitel 4.

¹³ Larsson och Ryghammar (2013a).

Tabell 1. Ramverk som används som analytiskt verktyg i denna studie.

Aspekter som ingår i det analytiska ramverket
Hotbilder
Mål
Regelverk/lagstiftning
Ansvarsförhållanden och organisation
Planeringsprocesser
Resurser (materiella, personella, finansiella)
Normer och beteenden

Hotbilden är en faktor som ofta ses som en skillnad mellan civilt försvar och krisberedskap. Skillnader mellan hot kan både avse typ av hot (till exempel om det är antagonistiskt eller naturdrivet, om det är direkt fysiskt hot mot befolkningen eller en störning på infrastruktur), omfattning (till exempel vad gäller geografisk utbredning och grad av eskalering) och tidsaspekter (om det är plötsliga eller smygande hot, hur lång förvarningstid som ges, händelsens längd). De olika former av hybridhot som i allt större grad uppmärksammas innebär att skillnaden mellan fred och krig suddas ut och därmed även gränsen mellan det som det civila försvaret och den fredstida krisberedskapen ska behandla.

Målen beskriver vad som ska uppnås av det civila försvaret och krisberedskapen och kan vara mer eller mindre detaljerade. De kan spegla vilken övergripande inriktning som verksamheten ska ha, vilka områden som ska skyddas men även i princip vara väldigt konkreta (t.ex. i form av grundläggande behov som ska täckas). I svenskt civilt försvar och krisberedskap finns det relativt få konkreta kvantifierade mål.¹⁴ Det finns en hel del forskning kring hur bra mål ska se ut vilket i sin tur kan bero på vilken roll målen är tänkta att ha i ett mer övergripande styrningsperspektiv.

Regelverk/lagstiftning är centrala verktyg för offentlig styrning, och lagstiftningen har stor betydelse för hur olika aktörer prioriterar och strukturerar sitt arbete med civilt försvar och krisberedskap. Lagstiftningen är i vissa fall densamma för krisberedskap och civilt försvar men det finns även lagstiftning som träder i kraft först vid höjd beredskap eller krig.

¹⁴ Ett undantag är resultatmålen inom krisberedskapen som dock inte har fastställts av regeringen.

Ansvarsförhållanden och organisation är ett viktigt område att diskutera i samband med en analys av om och hur det civila försvaret kan bygga på krisberedskapen. Detta är i sin tur kopplat till olika former av grundläggande styrnings- och ledningsprinciper som gäller i samhället. Ansvarerna kan gälla olika typer av frågor, till exempel vem som är ansvarig för att systemen fungerar, vem som ska planera för att hantera störningar, vem som ska hantera störningen etc. Inom området ligger även frågor som rör ledning och samverkan.

Organisationsstruktur styrs i mångt och mycket av den institutionella kontexten. Till exempel har det sätt Sverige styrs med självständiga myndigheter stor betydelse för hur såväl civilt försvar och krisberedskap kan styras. Samtidigt är finns det vissa skillnader mellan krigstida och fredstida styrning. Oavsett områden finns det ofta potentiella konflikter mellan ansvarsprincip, samverkan och ledningsförmåga¹⁵. De flesta principiella utgångspunkter har för- och nackdelar och de system som utvecklas är ofta kompromisser mellan olika principer. Även om dagens system har vuxit fram under många år och förmodligen är trögföränderliga är det inte självklart att dagens principer är de enda möjliga och självklara.

Planeringsprocesser är en viktig del av de flesta samhällsverksamheter. Det finns ingen allmänt vedertagen definition av vad planering är eller ett universellt sätt att planera.¹⁶ Planering innehåller ofta dock något av följande element¹⁷:

- Identifiera problemet och vad som ska uppnås
- Identifiera faktorer som påverkar hur problemet eller uppgiften kan lösas
- Identifiera möjliga sätt att lösa uppgiften/problemet
- Utveckla möjliga handlingsalternativ och värdera alternativen.

Planeringsprocesserna kan syfta till att såväl skapa förmåga som utnyttja förmåga.¹⁸ Det finns flera planeringsprocesser inom olika verksamheter som kan vara relevanta för de frågor som behandlas i denna rapport som krisberedskapsplanering (inkl. RSA)¹⁹, försvarsplanering²⁰, fysisk planering²¹ etc. Olika planeringsprocesser kan skilja sig åt vad gäller fokus, metodik, regelbundenhet, finansiering etc.

Resurser är centrala för att bygga förmågor och kan vara såväl materiella som personella. De materiella resurser som krävs för att uppnå olika mål vid olika hotbilder kan skilja sig kraftigt åt. Målen kan påverka ambitionsnivån, till exempel

¹⁵ Se t.ex. Kaiser (2001).

¹⁶ Norén (2016).

¹⁷ Norén (2016).

¹⁸ Norén (2016).

¹⁹ Se t ex Sundberg och Sörensen (2016) och Veibäck m.fl. (2017).

²⁰ Se t ex Blixt och Ekström (2016).

²¹ Se t ex Johansson (2016).

vad gäller systemens tillförlitlighet och kapacitet. Olika ambitionsnivå kräver i sin tur olika grad av redundans, lager etc. På samma sätt påverkar hotbilden förutsättningarna för att exempelvis reparera utrustning och få fram resurser till olika geografiska områden.

Personella resurser är viktiga både vad gäller förberedelser för kris och krig och för hanteringen. Både kvantitet och kompetens hos de personella resurserna är av stor betydelse för beredskapsarbetet. Förutsättningarna att mobilisera personella resurser kan skilja sig åt beroende på typ av händelse, regelverk, förutsättningar att trotsa hoten och nå arbetsplatser etc.

För att säkerställa materiella och personella resurser behövs i allmänhet finansiella resurser. Dessa kan krävas såväl för investeringar som drift och för att säkra tillräcklig personella resurser för planering m.m.

Normer och beteenden är av stor betydelse för hur olika planer och initiativ kan förväntas fungera före, under och efter kris, höjd beredskap och krig. Normerna kan vara såväl institutionaliserade genom regelverk och organisation som icke-institutionaliserade och spegla förväntningar på hur olika aktörer ska agera i olika situationer. En förståelse för vilka beteenden som kan förväntas under olika situationer kan vara av betydelse för hur samhällets resurser ska prioriteras under kriser men även för vilken information som är mest ändamålsenlig i olika sammanhang.²²

²² Se t.ex. Wester (2011).

4 Krisberedskapen idag

Om det civila försvaret ska baseras på samhällets fredstida krisberedskap, vad utgör då samhällets krisberedskap? Det borde vara en enkel fråga att besvara. Men det är det inte eftersom det idag saknas ett officiellt sammanhållande doktrindokument för samhällets krisberedskap med dess krisberedskapssystem. Det närmaste man kommer ett sådant dokument är till exempel Förvarsdepartementets/ Justitiedepartementets ”Trygg tillsammans” eller MSB:s ”Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar”.²³

Däremot finns ett antal doktrinutsagor, dvs. inriktande ställningstaganden, för politikområdet och systemet. Dessa har presenterats vid olika tidpunkter i form av eller inbäddade i olika normer och principer, målsättningar, lagar, förordningar, instruktioner, regleringsbrev, propositioner, budgetpropositioner, statliga offentliga utredningar, hemsidor med mera. Detta gör doktrinen i viss mån föränderlig över tid.²⁴

Dagens krisberedskapssystem är ett relativt ungt system (det etablerades 2002). Då det dessutom, som ovan nämnts saknas ett enhetligt doktrindokument, innebär det att systemet i vissa delar kan ses som omoget eller i en uppstartsfas. Exempel på det är att kunskapen om systemet i många fall är bristfällig bland ansvariga beslutsfattare och allmänheten, det privat-offentliga samarbetet är ofta otillräckligt och medan vissa aktörer har kommit långt i sitt krisberedskapsarbete har andra haft svårare att komma igång.²⁵ I det följande görs trots detta ett försök att ge en kortfattad beskrivning av hur samhällets krisberedskap kan förstås.

4.1 Hotbilder

De hot som krisberedskapen syftar till att hantera definieras av MSB²⁶ som händelser som kan medföra skadeverkningar på det som ska skyddas. Vidare talar MSB om tre typer av händelser:

- Olyckor – Plötsligt inträffade händelser som medför eller kan medföra skada. Som olyckor räknas också händelser som beror på människors handlande eller underlåtenhet att handla. Detta gäller oberoende av om handlingen eller underlåtenheten är uppsåtlig eller ej.
- Kriser – Händelser som drabbar många människor och stora delar av samhället och som hotar grundläggande värden och funktioner. En kris är ett tillstånd som inte kan hanteras med normala resurser och organisation.

²³ Larsson et al (2016).

²⁴ Larsson et al (2016).

²⁵ Larsson och Ryghammar (2013a).

²⁶ MSB (2014b).

Den är oväntad, utanför det vanliga och vardagliga. Att hantera krisen kräver samordnade åtgärder från flera aktörer.

- Krig – Regeringen får enligt 15 kap. 14§ regeringsformen förklara att riket är i krig vid ett väpnat angrepp mot Sverige. Utan ett väpnat angrepp krävs Riksdagens medgivande för att förklara riket i krig.

Fokus för den fredstida krisberedskapen är olyckor och kriser medan krig är det som det civila försvaret ska hantera, och beskrivs vidare i kapitel 5. De händelser som hotar sträcker sig från relativt vanliga (olyckor) till storskaliga sällanhändelser (kriser). De senare beskrivs som händelser vars sannolikhet och konsekvenser är betydligt mer svårbedömda. Definitionerna för olyckor och kriser utesluter inte händelser som inkluderar en antagonist, t.ex. terrorhandlingar.

I diskursen och vid det politiska beslutsfattandet rörande svensk krisberedskap talas det ofta explicit eller implicit om att krisberedskapen ska ha ett allriskperspektiv. Med det avses vanligen att arbetet med åtgärder för att förebygga och hantera kriser bör täcka in ett så stort hot- och riskspann som möjligt och inte ta fasta på specifika scenarier. En till allriskperspektivet nära stående ansats är kontinuitetsplanering. Detta är ett grundläggande synsätt för hanteringar av störningar och kriser som används i näringslivet, men även i utökad omfattning bland offentliga aktörer.

Utöver ett allriskperspektiv på hot och risker finns inom svensk krisberedskap en tydlig syn att man bör arbeta med åtgärder utifrån ett cykliskt före, under och efter perspektiv. *Före* innebär att arbeta med förebyggande och förberedande åtgärder inför en eventuell kris, t.ex. röja ledningsgator och hålla övningar. *Under* innebär hanterande åtgärder under själva krisen, t.ex. att ta hand om skadade. *Efter* innebär arbete med olika återställningsåtgärder och erfarenhetsåterföring, t.ex. att bygga upp elledningar som rivits ned i en storm. I svensk krisberedskap ligger fokus ofta på att förebygga hot och risker.

Den hotbild som samhället planerar för inom krisberedskapen kan delvis förstås utifrån de tematiska områden och scenarier som behandlas i den nationella risk- och förmågebedömningen (NRFB) som MSB, på regeringens uppdrag, redovisar årligen. NRFB grundas främst på de statliga myndigheternas samt landstingens risk- och sårbarhetsanalyser, i vilka ett stort antal hot analyseras.

Sedan 2011 har uppdraget kompletterats med scenarioanalyser i enlighet med EU-kommissionens riktlinjer för riskbedömning. Hittills har sju scenarier²⁷ analyserats

²⁷ Omfattande störningar i GNSS (Global Navigation Satellite Systems), En skolskjutning, Störningar i dricksvattenförsörjningen på grund av dieselutsläpp i Stockholms råvatten, Störningar i livsmedelsförsörjningen på grund av drivmedelsbrist, En omfattande brand i ett kryssningsfartyg, Ett dammbrott i stor damm i kraftverksälv, En långvarig värmebölja.

och 27 områden²⁸ identifierats som potentiella hot på den nationella nivån. De scenarier och områden som tagits fram inom ramen för NRFB kan ses som operationaliseringen av vilka hot krisberedskapen främst har haft att förebygga och förbereda sig för på nationell nivå.

En ofta återkommande kritik mot krisberedskapssystemet är att det är reaktivt. Med det menas att förändringar på systemnivå ofta införs efter inträffade händelser. Att arbeta med scenarier och hotbilder i syfte att i förväg avgöra hur väl systemet skulle kunna hantera dem är ett sätt att försöka arbeta proaktivt. Metoden innebär dock ett fortsatt fokus på händelser, och systemet förblir i den mening händelsestyrt. Det medför att förändringar i samhället i stort, som kan få konsekvenser på krisberedskapen men som inte låter sig konceptualiseras som enskilda händelser, riskerar att hamna i skymundan när systemet utvärderas och utvecklas. Larsson och Ryghammar²⁹ diskuterar ett antal sådana samhällstrender som kan inverka negativt på krisberedskapens förmåga t.ex. de allt starkare beroendena mellan olika samhällssektorer och produktionskedjor, det ökande antalet aktörer och privatiseringen av samhällsviktig verksamhet, en mer kontraktsbaserad krisberedskap samt det utökade utländska ägandet av samhällsviktig verksamhet. Samtliga av dessa trender gör krisberedskapssystemet och dess uppgift mer svåröverblickbart och därmed svårare att styra och bedöma.

4.2 Mål

Målet med dagens krisberedskapsarbete är att bidra till enskildas och samhällets säkerhet. Arbetet bedrivs utifrån fem skyddsvärden formulerade av riksdagen och regeringen³⁰. Dessa är:

- *Människors liv och hälsa.* Området inkluderar fysisk och psykisk hälsa hos dem som drabbas direkt eller indirekt av en händelse. Skyddsvärdet omfattar alla människor som har Sverige som hemvist eller uppehåller sig i Sverige eller är svenska medborgare och uppehåller sig utomlands. Människor i andra länder som inte är svenska medborgare eller som inte har Sverige som hemvist omfattas i vissa fall.

²⁸ Pandemi, Kärnkraftsolycka, Störningar i transporter, Störningar i elektroniska kommunikationer, Störningar i elförsörjningen, Störningar i drivmedelsförsörjningen, Stöld av/oriktig information, Dammbrott, Isstorm, Social oro med våldsinslag, Skolskjutning, Terrorhandling, Förorenad dricksvattentäkt (kemiskt utsläpp), Förorenad dricksvattentäkt (biologisk kontaminering), Solstorm, Värmebölja, Storm, Svaveldimma, Epizooti, Brand i särskilda objekt, Fartygskollision, Översvämning av vattendrag, Ras och skred, Störningar i livsmedelsförsörjningen, Kemikaliespridning via bomb, Rymdskrot, Väpnat angrepp. <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2013/27-allvarliga-risker-i-Nationell-risk--och-formagebedomning-2012/>

²⁹ Larsson och Ryghammar (2013).

³⁰ MSB (2014b och 2014c).

- *Samhällets funktionalitet.* Området handlar om funktionalitet och kontinuitet i det som direkt eller indirekt starkt påverkar samhällsviktig verksamhet och därmed får konsekvenser för människor, företag och andra organisationer.
- *Demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.* Skyddsvärdet handlar om människors tilltro till demokratin och rättsstaten samt förtroende för samhällets institutioner och det politiska beslutsfattandet, ledningsförmåga på olika nivåer, avsaknad av korruption och rättsövergrepp.
- *Miljö och ekonomiska värden.* Skyddsvärdet handlar om miljön i form av mark, vatten och fysisk miljö, biologisk mångfald, värdefulla natur- och kulturmiljöer samt annat kulturarv i form av fast och lös egendom och om ekonomiska värden i form av privat och offentlig lös och fast egendom samt värdet av produktion av varor och tjänster.
- *Nationell suveränitet.* Skyddsvärdet innebär kontroll över nationens territorium och över de politiska beslutsprocesserna i landet samt säkrande av nationens försörjning med förnödenheter. Nationell suveränitet kan ses som en förutsättning för att kunna värna övriga värden.

Värdena som ska skyddas anses likvärdiga och har därför inte viktas sinsemellan. Beroende på sammanhanget kan det dock behöva prioriteras mellan dem på olika sätt.³¹

Målet med själva verksamheten kan också beskrivas som att minska risken för olyckor och kriser som hotar dessa skyddsvärden.³² Arbetet med samhällets krisberedskap bör även bidra till att minska lidande och skadeverkningar av allvarliga olyckor och katastrofer i andra länder genom bland annat bistånd och andra insatser.³³

Utöver dessa mål finns ett stort antal, och olika former av, mål och riktlinjer på olika nivåer i samhället och inom olika sektorer och verksamhetsområden. Som exempel kan nämnas MSB:s arbete med resultatmål för krisberedskapen som täcker in dricksvattenförsörjning, livsmedelsförsörjning, värmeförsörjning, information och kommunikation, samt betaltjänster.³⁴

Bland aktörerna i krisberedskapssystemet upplevs de övergripande målen ibland som svårtolkade och det anses problematiskt att det inte finns någon vägledning för hur man prioriterar mellan dem vid en målkonflikt. Vidare är de också svåra

³¹ MSB (2014c).

³² Larsson et al (2016).

³³ Regeringens budgetproposition. 2015/16:1. Utgiftsområde 6, s. 77.

³⁴ MSB (2015a).

att mäta och följa upp. Därför efterfrågas ofta tydligare visioner, färdplaner och delmål särskilt för den regionala och lokala nivån.³⁵

4.3 Ansvarförhållanden och organisation

4.3.1 Områdesansvar, sektorsansvar och verksamhetsansvar

Det svenska krisberedskapssystemet är inte en organisation utan flera olika *verksamheter* som bedrivs av olika offentliga och privata aktörer, dvs. myndigheter, politiska församlingar, kommersiella företag, ideella organisationer, individer etc. Denna verksamhet, precis som förvaltningen i övrigt, är formellt uppdelad i tre nivåer (lokal, regional och nationell) med geografiskt områdesansvariga myndigheter för varje nivå.³⁶ Denna horisontella indelning kompletteras på konceptuell nivå av en vertikal indelning i samhällssektorer baserade på olika grupper av samhällsviktig verksamhet som energi, telekommunikationer, sjukvård etc. Denna nivå- och sektorsindelning syftar till att skapa en geografisk och funktionsmässig heltäckande systemstruktur som binder samman olika verksamheter och aktörer.

Med geografiskt områdesansvar menas generellt, *ansvar att verka för att samordningen fungerar mellan alla som är inblandade i krisberedskapen på lokal, regional respektive central nivå. Hur ansvaret ser ut och vad det innebär är olika på de olika nivåerna.*³⁷

Det geografiska områdesansvaret för den lokala nivån har kommunerna och det regleras i 2 kap av lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Det innebär att kommunerna inom sitt geografiska område ska verka för att samordna de krisberedskapsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en extraordinär händelse. De ska dessutom verka för samordning av informationen till allmänheten. På den regionala nivån har länsstyrelserna det geografiska områdesansvaret enligt 52§ i länsstyrelseinstruktionen.

Av regeringsformen följer att regeringen har till uppgift att styra landet. Därför kan man säga att regeringen har det geografiska områdesansvaret på nationell nivå. Regeringens uppgift avseende det nationella områdesansvaret är bland annat att

³⁵ Larsson och Ryghammar (2013b).

³⁶ Det finns även en EU nivå för krisberedskapen men den behandlas inte ytterligare här.

³⁷ MSB (2014c).

svara för den övergripande samordningen, prioriteringen och inriktningen av samhällets krisberedskap.³⁸ Regeringen har delegerat delar av den operativa verksamheten till myndigheterna. Regeringen har särskilt uppdragit åt MSB att stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder vid en kris.³⁹

Den vertikala indelningen av ansvar (sektorsansvar) har inte samma stöd i lag som det geografiska områdesansvaret. MSB definierar emellertid sektorsansvaret enligt följande.

*Sektorsansvar – är det ansvar statliga myndigheter har för sina sakfrågor av nationell karaktär, oavsett frågornas geografiska anknytning. Sektorsansvaret ser olika ut beroende på vilken sektor som avses.*⁴⁰

I följande stycken fördjupas innebörden av det geografiska områdesansvaret för respektive nivå i termer av uppgifter och organisation.

Lokal nivå – kommunerna

Kommunerna ansvarar för flera uppgifter inom området trygghet och säkerhet, exempelvis krisberedskap, skydd mot olyckor och säkerhetsskydd. Dessutom arbetar många kommuner med brottsförebyggande arbete, arbete mot våldsbejakande extremism, informationssäkerhet och internt skydd.⁴¹

När det gäller krishantering är det viktigt att skilja på kommunens verksamhetsansvar och på det geografiska områdesansvaret. Verksamhetsansvaret handlar dels om att vidta åtgärder för att minska sårbarheten i sin verksamhet, dels om hur kommunens egen verksamhet ska ledas, samordnas och genomföras vid allvarliga kriser. Detta är en förutsättning för det geografiska områdesansvaret, men det ingår inte i det geografiska områdesansvaret.

Det geografiska områdesansvaret innebär att kommunen, vid en extraordinär händelse, ska verka för att olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsestadiet, se till att de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer samordnas samt samordna informationen till allmänheten. Samtliga kommuner ska ha en krisledningsnämnd som kan fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid. Kommunerna är också ansvariga för räddningstjänsten inom sin respektive kommun, och kommunens räddningsschef ansvarar för att räddningstjänsten är ändamålsenlig i kommunen.⁴² Detta ansvar inkluderar både materiella och personella resurser.

³⁸ MSB (2014c).

³⁹ MSB (2014c).

⁴⁰ MSB (2014c).

⁴¹ MSB och SKL (2013).

⁴² SFS 2006:544.

Många kommuner har även avtal med Frivilliga resursgrupper (FRG). FRG är en frivillig resurs för kommunal krishantering. Många kommuner har också funktioner för krisstöd. Dessa kallas ibland POSOM-grupper (psykiskt och socialt omhändertagande).

Regional nivå

Länsstyrelserna är geografiskt områdesansvariga myndigheter på regional nivå. Länsstyrelsen ska minska sårbarheten i samhället, bevaka att risk- och beredskaps-hänsyn tas i samhällsplaneringen samt utveckla förmågan att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Länsstyrelsen ska vid en kris-situation, inom sitt geografiska område, vara en sammanhållande funktion mellan olika aktörer, som exempelvis kommuner, landsting, näringsliv och den nationella nivån, samt ska ha förmåga att vid en allvarlig kris omgående kunna upprätta en ledningsfunktion för bl.a. samordning och information.

I en studie visar Veibäck m.fl. att länsstyrelsernas roll och innebörden i det geografiska områdesansvaret på regional nivå inte uppfattas som tydligt av aktörerna. Det är särskilt relationen mellan sektorsansvar och geografisk områdesansvar som behöver tydliggöras.⁴³

Om det fordras omfattande räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst, får länsstyrelserna ta över ansvaret för räddningstjänsten i de kommuner som berörs av insatserna. Vidare så står den kommunala hälsoskyddsverksamheten, liksom socialtjänsten, under länsstyrelsernas tillsyn. Länsstyrelserna ansvarar också för att, i samverkan med kommunerna, organisera en regional beredskap för att hantera kärntekniska olyckor. Enligt lagen om skydd mot olyckor ska alla länsstyrelser ha en plan för sitt räddningstjänstansvar vid kärnkraftsolyckor. Länsstyrelserna i de län som har kärnkraftverk (Hallands, Kalmar och Uppsala län), måste uppfylla särskilda krav och har därför en större räddningstjänstorganisation än övriga länsstyrelser.⁴⁴

Nationell nivå

Sverige har inte några särskilda procedurer för att i händelse av en kris snabbt kunna öka mandat- och beslutsförhållanden för regeringen (exempelvis undantags-tillstånd). För fredstida kriser finns det ingen särskild reglering som ökar handlingsutrymmet utan kriser får hanteras inom det normala lagrummet.⁴⁵ Regeringsformen innehåller dock regler som gör det möjligt för statsmakterna att i stor omfattning vidta åtgärder och fatta beslut som ter sig nödvändiga i civila krislägen (1-12 kap RF).

⁴³ Veibäck m.fl.(2017).

⁴⁴ Crismart (2017).

⁴⁵ SOU 2008:61, s. 61.

Regeringen är geografiskt områdesansvarig på nationell nivå, vilket innebär att det vid allvarliga händelser och kriser med nationella konsekvenser är regeringens uppgift att främst hantera övergripande normativa och strategiska frågor samt att på en övergripande nationell nivå säkerställa en effektiv krishantering.⁴⁶ Regeringen har delegerat delar av den operativa verksamheten till myndigheterna, vilket framgår av Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap och respektive myndighets instruktion. Det nationella områdesansvaret under en kris innefattar därmed de samlade krishanteringsåtgärder som regeringen, med stöd av regeringskansliet eller genom förvaltningsmyndigheterna, utövar.

4.3.2 Övergripande ansvars- och organisationsprinciper

Det svenska krisberedskapssystemet utgår i grunden från ansvars-, närhets- och likhetsprincipen.⁴⁷ Detta framgår av olika utredningar, förarbeten och propositioner, men principerna som sådana är inte definierade i lag. De ska istället förstås som en bakgrund till dagens regelverk och aktörernas uppdrag och mandat.

Ansvarsprincipen

Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer också har motsvarande ansvar vid en störning i samhället. Regeringen har tydliggjort att ansvarsprincipen även innebär att alla aktörer som berörs av en störning, direkt eller indirekt, och som kan bidra till att hantera konsekvenserna har ett ansvar att agera även i osäkra lägen.

Ansvarsprincipen innebär också att aktörerna ska stödja och samverka med varandra, detta brukar kallas den utökade ansvarsprincipen.⁴⁸

Närhetsprincipen

Närhetsprincipen innebär att samhällsstörningar ska hanteras där de inträffar och av dem som är närmast berörda och ansvariga.⁴⁹ Närmast berörda och ansvariga handlar dels om aktörer på geografisk nivå (lokal, regional och nationell nivå) och dels om aktörer inom olika samhällssektorer.

⁴⁶ Prop. 2011/12:1, Utgiftsområde 6, s. 75.

⁴⁷ Dessa principer har dock, i efterdyningarna av storbranden i Västmanland, ifrågasatts av bland annat MSB. MSB (2016a) ansåg då att grundprinciperna skulle ta sikte på ansvar, samverkan och handling snarare än på ansvar, närhet och likhet.

⁴⁸ MSB (2014c).

⁴⁹ MSB (2014c).

Likhetsprincipen

Likhetsprincipen innebär att aktörer inte ska göra större förändringar i organisationen än vad situationen kräver. Verksamheten under samhällsstörningar ska alltså fungera som vid normala förhållanden, så långt det är möjligt.⁵⁰

Individuellt egenansvar

En viktig aspekt är den enskilde individens ansvar, förmågor och resurser. I lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) anges t.ex. att enskilda är skyldiga att varna och tillkalla hjälp vid brand eller om en olycka (explosioner, skred, översvämningar, utsläpp av skadliga ämnen m.m.) innebär fara för någons liv eller för miljön.

Ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader och andra anläggningar är också skyldiga att hålla utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand eller annan olycka och vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand. Det finns med andra ord lagstöd för att individen har ansvar för att förebygga och förhindra skador av olyckor på egendom eller byggnader som nyttjas av individen. I sin senaste proposition på krisberedskapsområdet (2013/14:144) nämner regeringen att när det gäller avvägningen mellan det allmännas ansvar och den enskilda människans ansvar baseras den på ”grundsynen” att den enskilde har ett primärt ansvar att skydda sitt liv och sin egendom. Först när den enskilde inte klarar detta längre, kan det enligt regeringen bli ett åtagande eller en skyldighet för det allmänna att ingripa.

Samverkan

En direkt följd av ansvarsprincipen är behovet av samverkan, det som ovan har kallats för den utökade ansvarsprincipen, och inom och mellan aktörerna i det svenska krisberedskapssystemet finns idag ett stort antal formella och mer informella samverkanstrukturer i form av t.ex. råd, arbetsgrupper, nätverk m.m. Samverkanstrukturer finns både på den offentliga och den privata sidan (näringslivet), mellan offentliga och privata aktörer samt på den ideella sidan. Samverkansstrukturer som finns på olika samhällsnivåer (lokalt, regionalt och nationellt) kan inbegripa förberedande verksamhet och/eller operativ hantering av störningar och kriser.

Exempel på samverkansstrukturer på nationell nivå är Krishanteringsrådet i regeringskansliet, sex samverkansområden för myndigheter med särskilt krisberedskapsansvar (§ 11-myndigheter), nationella nätverk såsom Finansiella Sektorns Privat-Offentliga Samverkansgrupp (FSPOS), elbranschens frivilliga organisation

⁵⁰ MSB (2014c).

för elsamverkan samt Nationellt forum för inriktning och samverkan av övningar (NAFS).⁵¹

På regional nivå är länsstyrelsernas samverkanskonstellationer (Nordsam m.fl.), regionala krishanteringsråd på länsnivå, regionala nätverk för kriskommunikatörer och älvgrupper exempel på samverkansstrukturer. Lokala krishanteringsråd utgör exempel på samverkansstrukturer på lokal nivå.⁵²

4.4 Planeringsprocesser

4.4.1 Planer och planering inom krisberedskapen

Det finns flera processer inom krisberedskapen som används för både förmågeutnyttjande och förmågeskapande planering bland annat risk- och sårbarhetsanalyser (RSA), den nationella risk och förmågedömningsprocessen, studier och utredningar samt krisberedskapens övningsverksamhet.

Inom krisberedskapen är planering inför kriser i stor utsträckning något som aktörerna förhåller sig till i sin ordinarie verksamhetsplanering. Planer och planering inför specifika händelser existerar, men är i stor utsträckning aktörsinterna. I många fall avhandlar planerna vem som ska göra vad dvs. roller och ansvar, snarare än styrning av vad som ska göras och hur det ska göras. Detta kan delvis härledas till krisberedskapens allriskperspektiv, vilket bland annat medför att planering genomförs för att bygga en generell förmåga genom rutiner och processer snarare än för att samordna verksamhet inför specifika händelser. Med undantag för kärntekniska olyckor, dammbrott och pandemisk influensa finns inga gemensamma eller aktörsövergripande planer inom krisberedskapen. Det finns inte någon allmänt vedertagen metod för planering inom krisberedskapen, och inte heller några strukturer eller forum för aktörs- eller myndighetsövergripande planering.⁵³

4.4.2 Risk- och sårbarhetsanalyser

I Regeringens proposition (2007/08:92) Stärkt krisberedskap för säkerhets skull angav regeringen att risk- och sårbarhetsanalyserna (RSA) är ett viktigt instrument för att inrikta och utvärdera arbetet med krisberedskap. Regeringen ansåg att det är angeläget att de risk- och sårbarhetsanalyser som genomförs av kommuner, landsting och myndigheter håller en god kvalitet och är jämförbara och enhetliga.

⁵¹ Syftet med NAFS är att inrikta och samordna tvärssektoriella övningar på nationell och regional nivå samt övningar med EU- och internationella kopplingar.

⁵² Larsson m.fl. (2016).

⁵³ Larsson m.fl. (2016).

Samtliga kommuner, landsting, länsstyrelser och bevakningsansvariga myndigheter är genom lagstiftning ålagda att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser och MSB ger ut föreskrifter om hur dessa ska redovisas i syfte att uppnå enhetlighet och jämförbarhet.⁵⁴ Kommunerna och landstingen ska genomföra RSA en gång per mandatperiod, medan myndigheterna hittills har sammanställt analyser varje år. Framöver ska det dock ske endast vartannat år.⁵⁵ Kommuner och landsting skall vidare, med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen, för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de skall hantera extraordinära händelser.⁵⁶

MSB anger att syftet med risk- och sårbarhetsanalysen är att 1) ge beslutsunderlag för beslutsfattare och verksamhetsansvariga; 2) ge underlag för information om samhällets risker till allmänheten och anställda; 3) ge underlag för samhällsplanering och bidra till en riskbild för hela samhället.⁵⁷

I praktiken genomför inte aktörerna risk- och sårbarhetsanalyser på ett enhetligt sätt, utan använder sig av olika metoder, processer och utgångspunkter. En annan aspekt som skiljer sig avsevärt är i vilken grad aktörerna integrerar risk- och sårbarhetsanalysernas resultat i sin verksamhet i stort. Vissa av aktörerna har en tydlig process för hur RSA-cykeln bryts ner i ett flertal moment över en ett- eller fyraårig cykel, medan andra istället ser risk- och sårbarhetsanalysen som en engångsföreteelse per rapporteringsperiod.⁵⁸ Även Riksrevisionen uppmärksammade detta förhållande i sin utvärdering av länsstyrelsernas krisberedskapsarbete och menar att RSA-processen borde användas mer i det egna arbetet för att öka förmågan.⁵⁹

4.4.3 Nationella risk- och förmågebedömningen (NRFB)

MSB redovisar årligen en nationell bedömning av samhällets förmågor, risker, sårbarheter samt identifierade och genomförda åtgärder avseende krisberedskapen. NRFB syftar till att utveckla den samlade förmågan att förebygga och hantera omfattande och oönskade händelser på alla nivåer i samhället genom att ge ett strategiskt underlag för att inrikta och utveckla samhällsskydd och beredskapsarbetet. Myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser ingår som ett centralt underlag i bedömningarna men även andra underlag vägs in i resultatet.

⁵⁴ SFS 2015:1052 och SFS 2006:544.

⁵⁵ MSBFS 2015:4, MSBFS, 2015:5, MSBFS 2016:7.

⁵⁶ SFS 2006:544.

⁵⁷ <https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Krisberedskap/Risk--och-sarbarhetsanalyser/> Besökt 2017-04-18.

⁵⁸ Sundberg och Sörensen (2016).

⁵⁹ Riksrevisionen (2015).

Genom NRFB-processen har MSB identifierat fem utvecklingsområden som myndigheten anser är särskilt viktiga att arbeta vidare med för att stärka krisberedskapen. Dessa är:

- Arbetet med krisberedskap och civilt försvar behöver prioriteras högre av aktörerna.
- Kunskap om roller och ansvar inom krisberedskapen behöver öka, särskilt avseende det geografiska områdesansvaret.
- Arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser behöver utvecklas för att kunna användas som planeringsunderlag både för krisberedskap och civilt försvar.
- Dimensionerande scenarier kan utgöra ett kompletterande verktyg för att planera och utveckla krisberedskapen.
- Det behöver ställas tydligare krav på samhällsviktiga verksamheter.⁶⁰

4.5 Resurser

Utgångspunkten för krisberedskapen är att krisberedskapsaktörer ska ha beredskap, inklusive personella och materiella resurser, för att hantera olyckor och kriser inom sina respektive ansvarsområden. Utöver dessa finns särskilda resurser, både materiella, personella och ekonomiska, som kan utnyttjas under kriser. Några exempel på finansiella, materiella och personella resursfrågor ges i följande avsnitt.

4.5.1 Finansiering

För myndigheter, kommuner och landsting innebär ansvarsprincipen att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden även har ansvar i en krissituation. Utgångspunkten är därför att åtgärder för att upprätthålla en verksamhets grundläggande förmåga i kris bör finansieras med egna anslagsmedel.⁶¹ Enligt riksrevisionen kan krisberedskapsområdet ibland ha svårt att konkurrera med andra verksamhetsområden, vilka oftare har ett här och nu-perspektiv.⁶² Vid en granskning av länsstyrelsernas finansiering av krisberedskap framkom att variationen mellan län när det gäller kostnaden för krisberedskap är stor. Balansen mellan anslagsfinansierad krisberedskap och andra finansieringsformer varierar

⁶⁰ MSB (2016b).

⁶¹ <https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Krisberedskap/Anslag-24-Krisberedskap/Kommuner/>
Besökt 2017-04-18.

⁶² Riksrevisionen (2015).

även den mellan länen. Förvaltningsanslaget har som minst utgjort cirka 20 procent av finansieringen av de direkta kostnaderna hos en enskild länsstyrelse och som mest cirka 60 procent, under perioden 2011-2014.⁶³

Utöver den finansiering som ansvarsprincipen kräver kan särskilda medel, under vissa förutsättningar och under begränsade perioder, beviljas för att förstärka effekten av samhällets samlade krisberedskap. Riksdagen anslår årligen cirka 1 miljard kronor till sådana insatser genom anslag 2:4 Krisberedskap.⁶⁴ I praktiken kan det dock vara svårt att skilja på åtgärder som vidtas för att på något sätt förbättra eller trygga en verksamhet i vardagen och en åtgärd som bara syftar till att förebygga kriser eller öka förmåga under en pågående kris. Därför är det också svårt att säga vad dagens krisberedskap kostar.

Det är MSB som administrerar 2:4 anslaget. Genom en överenskommelse om kommunernas krisberedskap mellan MSB och SKL beviljas kommuner ersättning för åtaganden enligt LEH⁶⁵ ur 2:4-anslaget.⁶⁶ Kommunens arbete med krisberedskap omfattar mer än arbetet med uppgifterna i LEH. För att fullgöra åtagandena enligt annan lagstiftning, t.ex. socialtjänstlagen och lagen om skydd mot olyckor, förutsätts att, som nämnts ovan, kommunerna bedriver ett grundläggande trygghets- och säkerhetsarbete som de finansierar själva.⁶⁷

De uppgifter för kommuner som beskrivs i LEH delas in i verksamhetsområdena: risk- och sårbarhetsanalyser, planering, geografiskt områdesansvar, utbildning och övning, rapportering och höjd beredskap. Under perioden 2014-2018 finns även möjligheten till finansiering av samverkansprojekt inom och mellan kommuner och andra aktörer. Detta sker genom att ett samverkanstillägg införts under perioden. Annars ska åtgärder finansierade via anslaget kunna härledas till uppgifterna ovan. Dessutom gäller att åtgärderna ska avse förberedande och förebyggande arbete. Åtgärder för att hantera en inträffad händelse ska inte finansieras med ersättningen.⁶⁸

Även landstingen har möjligheten till kompletterande ersättning från 2:4-anslaget. De omfattas emellertid inte av kommunöverenskommelsen. Istället skriver MSB årligen särskilda överenskommelser med varje landsting om de villkor och regler

⁶³ Riksrevisionen (2015).

⁶⁴ <https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Krisberedskap/Anslag-24-Krisberedskap/Kommuner/>
Besökt 2017-04-18.

⁶⁵ Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

⁶⁶ MSB och SKL (2013).

⁶⁷ MSB och SKL (2013).

⁶⁸ MSB och SKL (2013).

som gäller för ersättningen. Men medel fördelas i enlighet med avsikten så som den formuleras i kommunöverenskommelsen.⁶⁹

Myndigheter som pekats ut i krisberedskapsförordningen eller som efter särskilt beslut av regeringen eller MSB är utpekade att ingå i samverkansområdena har också möjlighet att söka medel från 2:4-anslaget för utvecklingsprojekt. Myndigheter kan söka medel för att bedriva tillfälliga utvecklingsprojekt som ökar krisberedskapsförmågan och förmågan vid höjd beredskap.⁷⁰

Cirka hälften av 2:4-anslaget används till utvecklingsprojekt inom länsstyrelser och centrala myndigheter inklusive MSB. Landsting och kommuner får cirka en tredjedel av anslaget för uppgifter enligt lagen om extraordinära händelser. MSB använder också medel för att finansiera forskning och frivilliga försvarsorganisationer får uppdragsmedel.⁷¹

En återkommande kritik mot 2:4 anslaget som finansieringsform är att det blir svårt med långsiktig planering och kunskaps- och förmågeuppbyggnad eftersom finansieringsformen leder till projektverksamhet snarare än långsiktigt finansierade verksamheter med given budget från år till år. Projektfinansieringsformen innebär också att aktörerna inte kan prioritera självständigt inom verksamhetsområdet eftersom delar av budgeten är knuten till enskilda projekt.⁷²

4.5.2 Reservkraft

Många samhällsviktiga funktioner är beroende av el. Ofta är reservkraft lösningen för att trygga elförsörjningen. MSB har en vägledning för hur man ska arbeta med behovsanalys, projektering, anskaffning och underhåll av reservkraft.⁷³ Från samhällets sida har det under åren gjorts en del satsningar för att öka tillgången på reservkraft för att stärka krisberedskapen. Exakt hur många reservkraftaggregat som finns installerade i Sverige är dock ovisst. Inte heller finns någon samlad statistik över reservkraftens skötsel och tillgänglighet.⁷⁴

4.5.3 Förstärkningsresurser

För vissa händelser tillhandahåller MSB förstärkningsresurser som kan aktiveras via MSB:s tjänsteman i beredskap (TiB) eller via SOS alarm. Undantaget är MSB:s

⁶⁹ <https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Krisberedskap/Anslag-24-Krisberedskap/Landsting/> Besökt 2017-04-18.

⁷⁰ MSB (2016c).

⁷¹ MSB (2016c).

⁷² Se t.ex. Riksrevisionen (2015), Darin Mattsson m.fl. (2016) och Veibäck m.fl., (2017).

⁷³ MSB (2015b).

⁷⁴ [Energinyheter.se](http://www.energinyheter.se), ”Svensk reservkraft bör vara mer tillgänglig”, 2013-10-07.

<http://www.energinyheter.se/20161227/9834/svensk-reservkraft-bor-vara-mer-tillganglig> Besökt 2017-04-18.

stödstyrka som bara aktiveras på begäran från UD. MSB har förstärkningsresurser för att hantera skogsbrand, översvämning, oljeutsläpp, CBRN-hot⁷⁵, liksom för sök och räddning, samverkan och ledning, och världlandsstöd, Svenska nationella ambulansflyget och stödstyrkan som bistår personer med hemvist i Sverige som drabbas av en allvarlig händelse utomlands.⁷⁶

En förutsättning för att förstärkningsresurser av detta slag ska vara användbara är naturligtvis att aktörer som eventuellt kan ha behov av dem känner till dem och vet hur de ska få tillgång till dem. I en intervjustudie från 2015 framkommer att det råder viss osäkerhet bland krisberedskapsaktörer om vilka förstärkningsresurser som finns.⁷⁷

4.5.4 Frivilliga

De frivilliga försvarsorganisationerna (FFO) är en del av det vidare begreppet förstärkningsresurser. De personer som ingår i frivilligverksamheten verkar inom en, eller ibland flera, av de 18 organisationer varav samtliga fokuserar på ett eller ett fåtal sakområden med tillhörande kompetenser. Frivilligorganisationernas verksamhet ska utgå från de mest uttalade kort- och långsiktiga behov som uttrycks av de offentliga aktörerna inom både krisberedskapen och det civila försvaret.

Utöver FFO:er finns andra grupper av frivilliga. Som tidigare nämnt har många kommuner knutit s.k. Frivilliga resursgrupper (FRG) och POSUM till sig, och andra aktörer som trossamfund och ideella organisationer liksom enskilda individer, s.k. spontanfrivilliga, bidrar ofta i hanteringen av kriser.⁷⁸

4.6 Normer och beteenden

Det är svårt att med någon större säkerhet uttala sig om hur människor agerar, och vilka normer och värderingar som styr agerandet under kriser. Det svenska samhället är heterogent i många avseenden. Det inkluderar värderingar, erfarenheter och förutsättningar. Det är därför svårt att förutse hur människors värderingar och agerande kan påverkas av kriser. Olika människor reagerar olika på samma stimuli och i en krissituation kan dessutom olika människor utsättas för olika stimuli. En viktig aspekt är också att olika människor har förberett sig på olika sätt både mentalt och materiellt.

Det är en vanlig uppfattning att människor blir själviska, begår brott och andra omoraliska handlingar och beteende i nödsituationer.⁷⁹ Sandin och Wester (2009)

⁷⁵ CBRN-hot = kemi, biologiska, radiologiska och nukleära hot.

⁷⁶ MSB (2016d).

⁷⁷ Lagerström och Norén (2015).

⁷⁸ Darin Mattsson m.fl. (2016).

⁷⁹ Sandin och Wester (2009).

hävdar dock att den uppfattningen saknar empiriskt underlag när det gäller naturkatastrofer och andra olyckor som saknar en antagonist. Istället menar de att tillgängliga bevis tyder på att människor i sådana nödsituationer normalt inte visar panikreaktioner eller överdriven själviskhet och att fenomen som plundring är sällsynta. Samtidigt framhålls att det inte finns så många empiriska studier, och att många av dem som finns handlar om allmänhetens reaktioner efter kriser snarare än agerande under kriser.⁸⁰ Detta innebär inte att man kan bortse från risken att kriser kan förändra människors beteende och värderingar i negativ riktning.

Även Helsloot och Ruitenbergh (2004) noterar i en litteraturstudie att människor i allmänhet inte agerar i panik. De flesta agerar på ett relativt rationellt sätt och medborgare kan agera som effektiv räddningspersonal. Studien refererar också till att katastrofutvärderingar visar att de flesta livet räddas av den genomsnittliga medborgaren. Samma studie pekar dock på att möjligheterna att öka medborgarnas beredskap för katastrofer är små.

Det finns som sagts ovan få studier om människors beteende och värderingar under kriser. En studie som behandlar den svenska kontexten är Asp (2015)⁸¹ som dock inte behandlar människors faktiska agerande utan offentliga krishanterares förväntningar på allmänheten. I studien slås fast att offentliga aktörer är överens om att enskilda under tre dygn bör ta ansvar och kunna täcka det egna hushållets behov av vatten, mat, värme och information. Det finns också en stark samsyn i att enskilda bör ta ansvar genom att hjälpa varandra vid kriser, exempelvis genom att dela med sig av förnödenheter och att enskilda medborgare bör ta ansvar genom att ha kunskap om risker och följa råd från offentliga aktörer.

Att offentliga aktörer har likartade uppfattningar om vad den enskilde bör klara innebär inte att de är övertygade om att de gör det. Tvärtom är förväntningarna på enskildas faktiska förmåga låga. Flera aktörer tror att även om den enskildes förmåga att försörja sig själv bör vara tre dygn så är nog den faktiska förmågan närmare ett dygn. Knappt hälften av de intervjuade aktörerna i Asps studie tror att människor kommer att hjälpa varandra under en kris. Däremot är uppfattningen att enbart ett fåtal människor kommer att begå brott under kriser, och då så sker antas det främst handla om att få tillgång till förnödenheter för det egna hushållet.

⁸⁰ Sandin och Wester (2009).

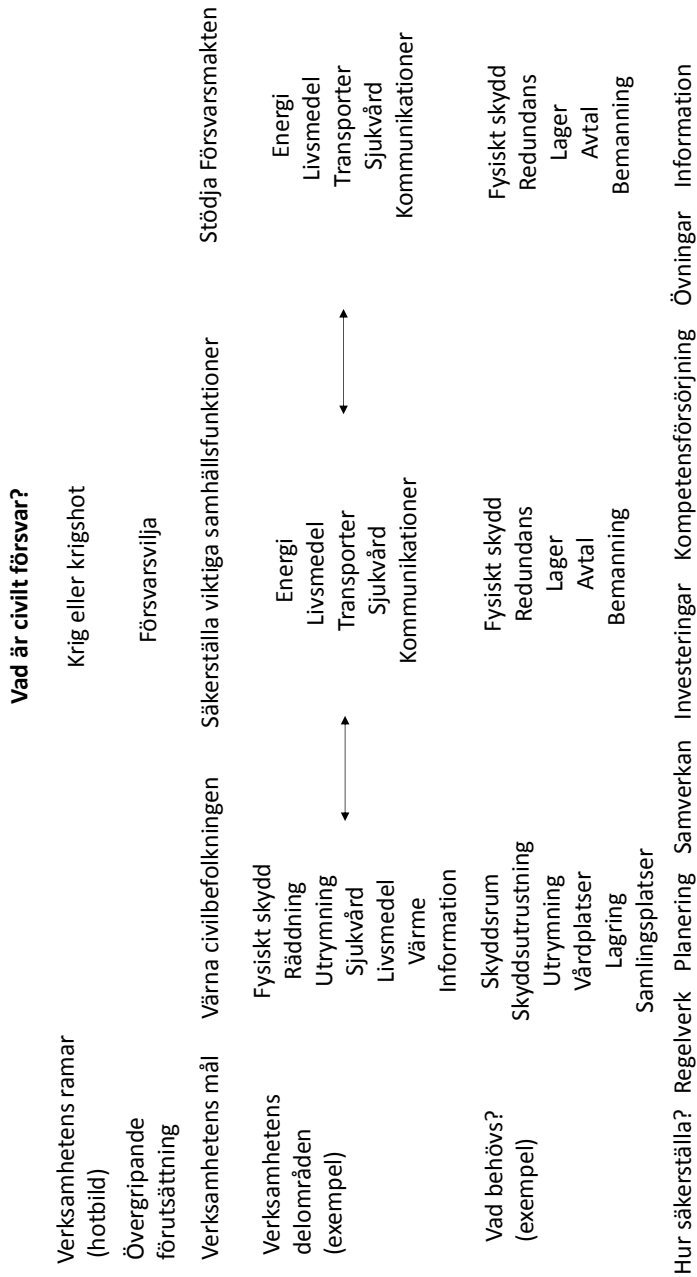
⁸¹ Asp (2015).

5 Civilt försvar

I detta kapitel ges en beskrivning av hur civilt försvar kan förstås idag. För detta bygger vi på erfarenheter från historien, hur det civila försvaret såg ut under det halva sekel det utvecklades mellan ca 1945 och 1995, men vi beaktar också hur de samhällsomvandlingar som skett sedan dess påverkar hur ett civilt försvar kan förstås idag. Dessa aspekter presenteras kortfattat här men beskrivs mer utförligt i bilaga till denna rapport. Vi kommer, precis som för krisberedskapen, presentera det civila försvaret utifrån det analytiska ramverk som presenterades i kapitel 3, men vi kommer även att redovisa utifrån ett annat perspektiv, nämligen genom att initialt beskriva några av de centrala aktiviteter som det civila försvaret innefattar nämligen befolkningsskydd och räddningstjänst, försörjningstrygghet och psykologiskt försvar. Dessa aktiviteter var under vissa perioder det sätt på vilket det civila försvaret organiserades (under delvis andra benämningar och tillsammans med något som kallades övrigt civilt försvar). Men även under andra organisationsformer var och är de centrala verksamheter av det civila försvaret. Att beskriva dessa med lite större djup kan berika förståelsen vad civilt försvar består av.

Som stöd för den följande läsningen presenteras i Figur 1 en konceptuell bild av hur civilt försvar skulle kunna förstås. I denna karaktäriseras det civila försvaret av dess ramar (krig eller krigshot) och övergripande mål. Verksamheten består i sin tur av ett antal delområden som på olika sätt behövs för att det ska vara möjligt att nå målen.⁸² För att förstå vad som krävs av dessa delområden behöver dessa struktureras i större detaljnivå vad gäller resurser, organisatoriska struktur och olika slags aktiviteter. Och slutligen, för att det överhuvudtaget ska kunna finnas ett funktionsdugligt civilt försvar krävs att en övergripande förutsättning är uppfylld, nämligen att det finns en försvarsvilja i samhället.

⁸² Delområden skulle kunna vara de områden som nämnts ovan (befolkningsskydd, ekonomiskt försvar etc.) eller de funktioner som introducerades under 1990-talet. Här har dock delområden på en något mer konkret nivå valts.



Figur 1. En konceptuell bild av hur civilt försvar skulle kunna förstås.

Den konceptuella bild som presenteras i figuren är endast en av flera möjliga. Syftet med den är främst pedagogisk, som ett hjälpmedel för att tydliggöra den mångfacetterade verksamhet som civilt försvar kan vara. Begrepp som civilt försvar bör lämpligen förstås kontextuellt och speglar inte något som är givet utan kan ändras över tiden. Ett typiskt exempel på detta speglas i relationen mellan det som vi idag kallar civilt försvar och krisberedskap, den relation som är ämnet för denna rapport. Medan dessa två delar i dag ofta ses som två olika områden (om än med många beröringspunkter), så var det så sent som för två decennier sedan två delar av ett och samma koncept.⁸³ Vilken relationen ska vara i framtiden kan bero på vilka aspekter av begreppet civilt försvar som prioriteras. Ett fokus på försvarsaspekten kan tala för en fortsatt separering medan fokus på det civila och ett allriskperspektiv i stället skulle tala för att det civila försvaret och krisberedskapen åter närmar sig. En diskussion kring detta kommer att föras i rapportens avslutande kapitel.

I detta kapitel kommer beskrivningen av civilt försvar bygga på perspektivet att det handlar om civila verksamheter under höjd beredskap och krig och de förberedelser som görs för att dessa ska fungera.

Som beskrivs i bilaga har det som i dag beskrivs som civilt försvar genomgått olika förändringar både vad gäller den hotbild den tagit sin utgångspunkt i och vilka roller olika aktörer har haft. Utmejslandet av begreppet civilt försvar som avskilt från begreppet civilförsvar och som täckande de civila delarna av totalförsvaret skedde först på 1980-talet.⁸⁴ Den civila delen av totalförsvaret delades under en längre period upp i civilförsvar (befolkningsskydd och räddningstjänst), ekonomiskt försvar, psykologiskt försvar samt övrigt totalförsvar som bl.a. inbegrep sjukvård. De organisatoriska och ledningsmässiga diskussioner och regleringar som fanns inom området handlade i stor grad om just civilförsvarsdelen. Frågor som rörde t.ex. försörjningstrygghet förväntades i stor grad hanteras inom ramen för ordinarie myndigheters ansvarsområden även om det fanns speciella samordnande myndigheter som t.ex. Överstyrelsen för ekonomisk beredskap. En uppdelning av det civila försvaret efter verksamhetsområden (funktioner) infördes 1986.⁸⁵ Även om civilförsvaret sågs som ett statligt ansvarsområde förflyttades över tid en allt större del av ansvaret över på kommuner men även länsstyrelserna hade tydliga ansvarsområden. Civilförsvarsområden med civilbefälhavare var dock exempel på en särskild organisationsnivå utöver kommuner, länsstyrelse och den nationella nivån.

Efter det kalla krigets slut började en kraftig nedmontering av såväl det militära som det civila försvaret som en följd av den förändrade hotbilden. Beredskapslager avvecklades, skyddsrum slutade byggas och utbildningen av civilpliktspersonal

⁸³ Fredstida krisberedskap ingick då i det civila försvaret.

⁸⁴ Se t.ex. Kaiser (2001).

⁸⁵ Prop. 1984/85:160, FöU 11, rskr 388.

försvann samtidigt som krigsplacering i civila verksamheter blev mindre vanlig. Personalstyrkan i det militära försvaret krympte i sin tur till en bråkdel av det gamla värnpliktsförsvaret. Flera trender som globalisering, specialisering och effektivisering har förstärkts under de senaste decennierna vilket har påverkat försörjningssystemens robusthet och möjligheter att anpassas efter krigstida förhållanden. Samtidigt har digitalisering och utveckling av nya kommunikations-sätt påverkat förutsättningarna för informationsöverföring vilket kan ha såväl positiva som negativa konsekvenser för förutsättningarna för civilt försvar.

Resten av kapitlet struktureras som följer: först görs tre nedslag inom de olika områdena befolkningsskydd och räddningstjänst (civilförsvar), försörjningstrygghet (ekonomiskt försvar) samt psykologiskt försvar. Därefter följer en beskrivning av det civila försvaret enligt det analytiska ramverk som presenterades i kapitel 3. Det är denna strukturerade beskrivning som ligger till grund för den jämförelse som görs mellan civilt försvar och krisberedskap som görs i kapitel 6.

5.1 Befolkningsskydd och räddningstjänst

Centrala aktiviteter i det civila försvaret är, som nämnts ovan, att värna och skydda civilbefolkningen från de direkta fysiska konsekvenserna av ett pågående krig, dvs. det fysiska skyddet och räddningsinsatserna.⁸⁶ Under andra världskriget och kalla kriget fokuserade hotbilden mycket kring konventionell krigföring, dvs. väpnat angrepp med flyganfall, missiler och markstrid, men även rörande hot om kemiska stridsmedel och kärnvapen. Det fysiska skyddet utformades till att omfatta skyddsrum, skyddsutrustning såsom andningsskydd etc. Brandskydd, räddning ur rasmassor och akutsjukvård av människor som hade blivit skadade efter ett anfall liksom sanering efter angrepp med t.ex. kemiska stridsmedel var andra viktiga åtgärder, nära kopplade till det fysiska skyddet. Det fanns även planer för att utrymma, evakuera och flytta stora delar av Sveriges befolkning för att minska sannolikheten för skador.

För att detta skydd skulle få effekt krävdes information till allmänheten och varningssystem för att medvetandegöra befolkningen om vad som var på väg att hända. Utbildning av och kunskap hos enskilda liksom hos särskilt utbildade, så

⁸⁶ Enligt lagen om civilt försvar (1994:1720), som upphävdes 2006, inkluderar befolkningsskydd utrymning och inkvartering, skyddsrum och skyddade utrymmen, andningsskydd, mörkläggning och information om självskydd. KBM (2004) föreslog att den då befintliga definitionen skulle skrotas eftersom den innehöll föråldrade aspekter såsom mörkläggning men att den också saknade grundläggande saker som varning av befolkningen.

kallat självskydd⁸⁷ respektive hemskydd⁸⁸ var centralt. Det gjordes stora ekonomiska satsningar på fasta anläggningar och materiel, vilket fordrade en underhållsorganisation. Personal för olika befattningar i kommunernas krigsorganisation utbildades med plikt.⁸⁹

År 2003 lade Krisberedskapsmyndigheten, KBM, ett förslag på att nedprioritera befolkningsskyddet.⁹⁰ KBM lämnade rekommendationer om hur befolkningsskyddet skulle inriktas och utvecklas⁹¹ med antaganden om att en anpassningstid från fred till krig är ca 10 år. För närvarande finns inom några få områden särskilda resurser kvar för befolkningsskydd och räddningstjänst, i synnerhet det stora antal skyddsrum som finns i flera av landets tätorter.

En annan del av det som historiskt sett har ingått i funktionen befolkningsskydd och räddningstjänst under höjd beredskap och som finns kvar är möjligheten till varning av befolkningen via anordningar för utomhusvarning i många tätorter. Hela varningskedjan som möjliggjorde effektiv varning för angrepp från luften (flyglarm) finns emellertid inte kvar.⁹²

Avseende skyddsrummen, drift och vidmakthållande av vissa reservfunktioner inom etermedia, elförsörjningen och upprätthållande av elektroniska kommunikationer har det även fortsättningsvis genomförts åtgärder för att upprätthålla viss specifik förmåga.⁹³

Enligt lagen om skydd mot olyckor 2003:778 ska kommunens organisation för räddningstjänst under höjd beredskap ansvara för upptäckande, utmärkning och röjning av farliga områden, och indikering, sanering och andra åtgärder för skydd mot kärnvapen och kemiska stridsmedel, m.m., i syfte att skydda och rädda befolkningen och civil egendom från verkningar av krig,

I den planering för krig och krigsfara som nu har inletts behöver överväganden göras rörande hur det fysiska skyddet av civilbefolkningen mot krigets konsekvenser ska utformas. MSB har ansvar att se till att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningsskyddet.⁹⁴

⁸⁷ Självskydd syftar till att utveckla den enskilda människans förmåga att uppträda på rätt sätt i situationer som kan medföra risk för skador till följd av stridshandlingar eller andra situationer som kan bli aktuella i krig. KBM (2004), s.28.

⁸⁸ Hemskyddsorganisationens uppgift är att vid höjd beredskap informera och stödja allmänheten. Utbildning av civilpliktiga hemskyddsgruppchefer och frivilliga hemskydd har numera upphört. KBM (2004), s. 68.

⁸⁹ MSB (2017).

⁹⁰ KBM (2003), s. 7.

⁹¹ KBM (2004), s. 11.

⁹² MSB (2017), s. 24

⁹³ Wikipedia, sökbegrepp civilt försvar, nedladdat 2017-03-17.

⁹⁴ Försvarsmakten och MSB (2016), s.4, MSB:s instruktion SFS 2008:1002, 13§.

Befolkningens behov av skydd är i grunden detsamma som tidigare. Samtidigt ska detta ställas mot en hotbild som är mer komplex och svårbedömd. Därtill kommer aspekter som att vi nu lever i ett samhälle med t.ex. större inslag av beroenden mellan funktioner och sektorer. Vi har tack vare den tekniska utvecklingen förutom utomhusvarningssystemet, radio, TV, samt möjligheten att varna befolkningen via sms och fast telefoni. Samtidigt har samhällsutvecklingen medfört att en större andel personer lever i städer jämfört med tidigare, fler äldre bor kvar i hemmen samtidigt som sjukvården drivs mot högre grad av specialisering. Alla dessa aspekter behöver tas i beaktande när ett modernt befolkningsskydd utvecklas.

5.2 Försörjning av varor och tjänster

Försörjning av varor och tjänster är centrala för samtliga delar av det civila försvaret. Civilbefolkningen som ska värnas behöver livsmedel, energi för värme, matlagning och transporter, läkemedel för att säkerställa hälsa, telefoni och andra kommunikationstjänster för att kommunicera och hålla sig informerad.

På samma sätt är samhällsviktig verksamhet inklusive Försvarsmakten i behov av livsmedel, drivmedel m.m. Hälso- och sjukvården behöver bland annat läkemedel och annan medicinsk utrustning, transport- och energisektorerna behöver energibärare och fordon men även olika typer av reservdelar. Jordbruket behöver gödselmedel, diesel m.m.

För dessa frågor om försörjningstrygghet användes tidigare ofta begreppet ekonomiskt försvar och det fanns en särskild myndighet för att hantera detta, Överstyrelsen för Ekonomiskt Försvar som sedermera gick upp i Överstyrelsen för Civil Beredskap (ÖCB), se bilaga. Ansvaret för försörjningstrygghet faller idag i vissa fall på sektorsmyndigheterna medan ansvaret i andra fall är otydligt alternativt endast gäller för vissa typer av kriser.

Typiska försörjningsaspekter kopplade till det civila försvaret är risk för avskärmning från internationella marknader och storskalig förstörelse av infrastruktur. Tidigare var lagerhållning en central metod för att säkerställa försörjning av viktiga varor. Beredskapslagren har idag avvecklats med undantag för oljeprodukter, där Sverige är bundet av internationella avtal att bibehålla dessa.⁹⁵ Lagerhållning har generellt minskat i näringslivet som en del av effektiviseringssträvanden och just-in-time principer. Det gör att inte bara beredskapslagren, utan även marknadens egna lager, är mindre vilket gör försörjningen än mer sårbar. Dagens strategi för försörjning bygger generellt på tillgången till internationella marknader. Hur lagerhållning som strategi inom civilt försvar ska värderas påverkas av hur

⁹⁵ I Finland är system för lagerhållning bevarade i betydligt högre grad, se bilaga.

hotbilden ser ut och vilken tilltro som finns till att de globala marknaderna ska finnas tillgängliga.

Historiskt såg man även till att industrier kunde ställa om sin produktion till sådan som var av betydelse för totalförsvaret. Planer för produktionskapaciteten under pågående krig skedde i nära samarbete med industrin och den produktion som ansågs särskilt viktig för landets försvarsförmåga reglerades genom s.k. K-företag som ålades ett särskilt ansvar att egenhändigt planera för skydd och verksamhet samt att tillgodose totalförsvarets behov vid händelse av krig.⁹⁶ Idag finns ingen sådan planering av industriproduktionen. Detsamma gäller för livsmedelsförsörjningen.⁹⁷

5.3 Det psykologiska försvarets roll

Psykologiskt försvar utvecklades ursprungligen som ett svenskt asymmetriskt försvar mot propaganda under det kalla kriget. Förmågan skulle i första hand användas i händelse av krig. Efter det andra världskriget var begreppet ”psykologisk krigföring” ett modernt och för stormakterna mer acceptabelt begrepp än propaganda och därtill associerad verksamhet. ”Psykologiskt försvar” var helt enkelt ett svenskt svar på denna nya typ av krigföring.⁹⁸

Idag handlar de psykologiska försvarsuppgifterna⁹⁹ främst om att hantera och motverka informationspåverkan riktad mot Sverige. Men verksamheten omfattar även att informera om krisberedskap, försvars- och säkerhetspolitik samt totalförsvaret. Dessutom inbegriper uppgifterna samverkan och stöd till media och att utveckla en förmåga att kommunicera under en kris.¹⁰⁰

Enligt MSB handlar uppgifterna för psykologiskt försvar även om den svenska försvarsviljan och motståndskraften mot påverkan.¹⁰¹ Försvarsvilja kan ses som en grundläggande förutsättning för totalförsvaret. Utan en försvarsvilja finns det en risk att ingen annan verksamhet inom totalförsvaret – vare sig det militära försvaret eller andra delar av civilt försvar – kommer att fungera eller bara fungera bristfälligt under en framtida konflikt. Om medborgarna inte tror att ett försvar av landet

⁹⁶ Skeppström och Wikén (2011).

⁹⁷ Den statliga planeringen upphörde enligt Eriksson m.fl. (2016) helt vid mitten av 1990-talet.

⁹⁸ Se Tubin (2003).

⁹⁹ Det psykologiska försvaret ska inte förväxlas med den verksamhet som bedrivs av Försvarsmaktens förband för psykologiska operationer, PSYOPS, i Enköping. Försvarsmaktens definition av ”Psykologiska operationer är planerade aktiviteter som använder kommunikationsmetoder och andra medel riktade mot godkända målgrupper i syfte att påverka uppfattningar, inställningar och uppträdande. Detta genomförs för att uppnå egna politiska och militära mål.” Se <http://www.forsvarsmakten.se/sv/organisation/ledningsregementet/>.

¹⁰⁰ MSB (2017), s. 26.

¹⁰¹ MSB (2017), s. 25.

kan ge ett rimligt resultat spelar det mindre roll hur mycket resurser som finns eller vilken planering som gjorts. Utan försvarsvilja undergrävs totalförsvaret.

Det finns avsevärda skillnader mellan den verksamhet som idag kallas för psykologiskt försvar och den verksamhet som tidigare bedrevs under den beteckningen. Något förenklat utgjorde det tidigare psykologiska försvaret en relativt liten verksamhet i fredstid. Bland annat handlade verksamheten om att beställa och förmedla relevanta forskningsrön om exempelvis psykologisk krigföring, massmedia och försvaret. Forskningen kom även att belysa krishantering och kriskommunikation och en av de rapporter som fick mycket uppmärksamhet handlade om kärnkraftsolyckan i Tjernobyli.¹⁰² Men tidigare fanns även en omfattande krigsorganisation.

Under det kalla kriget fanns föreställningen om ett kort skymningsläge innan kriget bröt ut. Det ansågs sannolikt politiskt känsligt att mobilisera det psykologiska försvarets mycket omfattande krigsorganisation innan ett krig faktiskt brutit ut. Beslutsfattare befarade sannolikt att en för tidig mobilisering av krigsorganisationen skulle kunna leda till beskyllningar om att staten ägnade sig åt propaganda.¹⁰³ Med tanke på alla de insatser staten gjordes för att stärka försvarsviljan under det kalla kriget, exempelvis med publikationer som ”Om kriget kommer”, kan denna farhåga kanske te sig förvånande.

I ett längre historiskt perspektiv går det att finna svenska exempel på omfattande och långvariga insatser mot propaganda i fredstid. Under det andra världskriget gjordes stora ansträngningar under flera år, bland annat för att hantera utländsk propaganda, trots att Sverige inte var en krigförande part. Skälet var bland annat att det ansågs föreligga ett behov av att hindra propaganda från att påverka opinionen till den grad att Sverige riskerade att dras in i kriget.¹⁰⁴ För att förstå och stärka försvarsviljan bedrevs dessutom en mycket omfattande verksamhet som kallades för Folkberedskapen.¹⁰⁵

I dagsläget finns antagonistiska hot från både statliga och icke-statliga aktörer som bedriver informationspåverkan mot Sverige i fredstid.¹⁰⁶ Dessutom skulle en gräzonskonflikt kunna ge upphov till långvarig informationspåverkan. Betydelsen av det moderna psykologiska försvarets roll inom totalförsvaret kommer därmed sannolikt att öka. Det finns även ett fortsatt behov av en ny krigsorganisation för det psykologiska försvaret.

¹⁰² Se kapitel 4 i Tubin (2003).

¹⁰³ Från kommande forskningsrön av Niklas H Rossbach som har tagits fram med stöd och bidrag från Axel och Margret. Ax:son Johnsons stiftelse.

¹⁰⁴ Hanteringen av svensk media har gett upphov till en omfattande debatt om vad som var lämpligt redan under 1940-talet.

¹⁰⁵ Se Lindal (2004). Se även Gilmour (2010).

¹⁰⁶ MSB, MSB utvecklar det psykologiska försvaret, 18 januari (2016), <https://www.msb.se/sv/Insats--beredskap/Psykologiskt-forsvar/MSB-och-psykologiskt-forsvar/MSB-utvecklar-det-psykologiska-forsvaret/>

5.4 Hotbilder

De hot som det civila försvaret ska hantera är kopplade till krig och höjd beredskap. I många fall är begreppet väpnad konflikt mer vanligt förekommande än krig, men det är krig och höjd beredskap som har en särställning i svensk lagstiftning.¹⁰⁷ Hotet karaktäriseras av att vara kopplat till antagonistiska aktörer som medvetet agerar för att gå runt eventuella skyddsåtgärder. Det handlar också oftast om jämförelsevis resursstarka aktörer. Det är oftast kopplat till fysiska attacker mot människor eller fysisk infrastruktur även om utvecklingen av exempelvis hybridkrigföring medför att antagonisten kan utnyttja andra medel än fysiskt våld för att uppnå sina målsättningar. Gränsen mellan krig och fred kan förväntas vara otydlig. Denna gråzonsproblematik gör att det inte självklart finns en tydlig gräns mellan civilt försvar och fredstida krisberedskap.¹⁰⁸

Några faktorer som kan karaktärisera den typ av antagonistiska angrepp som leder till höjd beredskap och krig är att de kan:

- utgöra angrepp mot hela samhället
- ske från långa avstånd
- baseras på hot om eller användande av massförstörelsevapen
- utnyttja informations- och påverkanskampanjer¹⁰⁹
- vara orsakade av resursstarka antagonister
- innehålla hybridelement såsom cyberattacker, sabotage och diverse hot- och påtryckningsmedel.¹¹⁰

FOI¹¹¹ har på uppdrag av MSB utvecklat fyra typfall som på olika sätt speglar de förutsättningar det civila försvaret ska kunna hantera. Typfallen karaktäriseras av följande händelser:

- Beredskapshöjning, mobilisering och transport till utgångsområden
- Angrepp med fjärrstridsmedel m.m. riktat huvudsakligen mot civila mål

¹⁰⁷ I Norge har det kopplat till totalförsvaret diskuterat relationen mellan begreppen väpnad konflikt och krig där den väpnade konflikten kan vara både internationell och icke-internationell. Den icke-internationella konflikten kan äga rum mellan grupper i ett land eller mellan väpnade grupper och en stat. Man noterar att begreppet väpnad konflikt idag är mer vanligt förekommande men att begreppet krig har en särställning i norsk lagstiftning (Forsvarsdepartementet och Justis- och Beredskapsdepartementet, 2015).

¹⁰⁸ Gråzonsproblematiken diskuteras bl.a. i MSB (2017).

¹⁰⁹ Detta kan vara i form av vilseledande information riktade mot allmänheten, regeringen, civila och militära beslutsfattare eller rikta sig mot omvärlden för att påverka dess reaktioner på ett angrepp

¹¹⁰ Se t.ex. MSB (2017).

¹¹¹ Lindgren (2014).

- Angrepp med fjärrstridsmedel mot främst militära mål
- Angrepp som omfattar landstigning och luftlandsättning mot viktiga områden i Sverige

Dessa typfall är inte på något sätt de enda möjliga utvecklingar som det civila försvaret kan behöva hantera, och det finns ett stort antal möjliga variationer på dessa vad gäller hotens karaktär, förvarningstid, hur länge attackerna pågår och säkerhetspolitisk kontext.¹¹² Det finns till exempel ett stort antal möjliga varianter gråzonsscenarioer som inte heller beskrivs i de fyra typfallen.

De fyra typfallen har dock fått ett stort inflytande på hur olika aktörer arbetar med frågorna, genom att de (främst typfall 4) i den gemensamma grundsynen pekades ut som grund för olika aktörers planering för civilt försvar.^{113, 114} Ett möjligt pedagogiskt problem med de fyra typfallen är att de kan ses som sorterade i eskalerande skala. Det innebär att det finns en risk att det kan tolkas som att de kommer att infalla i en sekventiell följd vilket inte alls är självklart.

Värt att notera är att typfallen saknar beskrivningar vad som händer efter själva krigshändelserna. Då kan det mycket väl infinna sig en ny gråzon. En särskild roll är även återuppbyggnaden av samhället som kan vara avsevärt mer omfattande än efter en fredstida kris. Typfallen berör också endast angrepp mot Sverige och svenska förhållanden och inte krig i närområdet där Sverige är indraget. De berör inte heller tredje part, dvs. Nato, Finland eller annan, trots att förutsättningen att Sverige agerar ensamt har mycket låg sannolikhet.

Krig och andra krigsliknande händelser är inte ett hot som alla andra, de hotar statens suveränitet och självbestämmande, samt ytterst dess existens. Krig kan innebära en massiv våldsanvändning som är svår att tänka sig i fredstider gärna kombinerat med desinformation och störningar av tekniska system.

Konsekvenserna av attackerna (t.ex. skadad infrastruktur och sårade människor) ska hanteras under krigsförhållanden med hot om att ytterligare attacker ska ske. Detta ger ökade risker för dem som ska genomföra olika åtgärder som reparationer, återställning och hantering av effekter eftersom de måste genomföras under risk för ytterligare våld. Det kan till och med vara så att det räcker med ett tydligt hot mot centrala infrastrukturer och försörjningskedjor för att påverka deras funktion, eftersom dessa kan påverka till exempel möjligheten att försäkra transporter eller bemanna utsatta positioner.

¹¹² Typfallen kan också i en planeringssituation behöva anpassas efter den planerande organisationens specifika förutsättningar, se t.ex. Jonsson m.fl. (2017).

¹¹³ Försvarsmakten och MSB (2016).

¹¹⁴ Utöver detta ska Försvarsmakten fortlöpande lämna upplysningar till berörda myndigheter om förhållanden i den operativa planeringen som har betydelse för dessa myndigheters verksamhet (Försvarsmakten och MSB, 2016).

I vissa fall kan samhället behöva reagera på mycket kort varsel t.ex. vid ett strategiskt överfall.¹¹⁵ Detta kan göra det svårt att skapa en tydlig lägesbild vilket gör att förutsättningarna för myndigheter och enskilda att agera och värdera olika åtgärdsalternativ minskar. I vissa fall finns en förvarningstid, vilket kan underlätta genomförandet av förberedelser, något som i sin tur kan göra att hanteringen av de händelser som sker blir lättare att klara av. Det kan finnas skäl att separera förmågor som krävs initialt innan systemet är mobiliserat från läget när systemet har anpassat sig för höjd beredskap.¹¹⁶

Sannolikheten för att ett land blir avskärmat från omvärlden kan bedömas vara större under krig eller höjd beredskap än under fredstida kriser. En sådan avskärmning kan innebära svårigheter att importera nödvändiga produkter, insatsvaror men även att exportera vilket kan leda till stora skador på ekonomin som helhet. Mycket av de transporter som genomförs i landet genomförs dessutom av utländska fordon vilket inte självklart kommer att vara möjligt under en krigssituation.¹¹⁷ Detsamma kan gälla andra ägare av produktionsanläggningar och annan infrastruktur. I vilken grad är dessa villiga att bedriva verksamhet under en krigssituation?

De händelser som normalt hanteras av den fredstida krisberedskapen kommer att äga rum även under höjd beredskap och krig, vilket kommer att ställa ytterligare krav på samhället. Vid höjd beredskap och krig kommer med all säkerhet möjligheterna för Försvarsmakten att bistå det civila samhället vara ytterst begränsade. Det kan också minska möjligheterna för det civila samhället att få stöd av andra länder i enlighet med solidaritetsklausuler. Förutsättningarna för samverkan mellan regioner för att hantera uppkomna kriser kan dessutom försvåras av att resurser (t.ex. reparationspersonal eller drivmedel) kan vara uppboundna kring egna händelser eller vara svåra att förflytta som en följd av aktuell hotbild.

5.5 Mål

Det civila försvarets mål består idag enligt den försvarspolitiska inriktningspropositionen (Prop. 2014/15:109) av tre delar¹¹⁸, nämligen:

- värna civilbefolkningen
- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna

¹¹⁵ Se t.ex. Lindqvist m.fl. (1993).

¹¹⁶ Se till exempel Hartoft och Lignell (1995).

¹¹⁷ Trafikanalys (2016) skattar att 17 % av godstransportarbetet på väg (ton-km) skedde med utländska lastbilar 2014, men endast 7 % av godsmängden transporteras med utländska fordon.

¹¹⁸ Intressant att notera att man i Tyskland utöver dessa delar pekar ut en fjärde, upprätthållande av stats- och regeringsfunktioner, som en egen del (Bundeministerium des Innern, 2016). I Sverige ligger detta inom viktiga samhällsfunktioner men blir då inte lika tydligt utpekad.

- bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld

Det civila försvarets mål är formulerade på en relativt övergripande nivå och är inte operationaliserade. Vad innebär det till exempel att *säkerställa* de viktigaste samhällsfunktionerna och *värna* civilbefolkningen? Är det exakt samma funktionsnivå som förväntas vid höjd beredskap och krig som under fredstida förhållanden eller är den lägre (eller kanske är kraven i vissa fall högre)? Är fokus snarare på att få systemen att vara robusta på miniminivå snarare än att försöka hålla systemen på en nivå nära det normala?

Utan mer konkreta och uppföljningsbara mål är det svårt att säga om målen är uppfyllda och om och vilken grad befintliga system som t.ex. krisberedskapen kan uppfylla dessa mål.¹¹⁹ Mål kan vara både kvalitativa och kvantitativa beroende på vilket syfte målen har. Kvantitativa mål kan vara enklare att följa upp men har ibland svårare att spegla komplexiteten inom ett verksamhetsområde. Om syftet med målen inte främst är uppföljning utan att rikta in olika aktörers aktiviteter i rätt område kan kvantitativa mål vara av mindre värde.

Det kan finnas skäl att ifrågasätta om det som anges som mål för civilt försvar i dagens inriktningstexter är mål i egentlig mening. Det speglar snarare det civila försvarets huvuduppgifter.¹²⁰

Hartoft och Lignell utvecklade i en rapport om målstyrning inom det civila försvaret en målstruktur som bestod av inriktningsmål, effektmål, produktionsmål och resurser. Hartoft och Lignell uttryckte inriktningsmålen i form av *basala behov* som skulle kunna tillfredsställas i ett antal typfall. Dessa basala behov är enligt deras definition de behov som måste tillfredsställas för att säkerställa nationens existens och befolkningens överlevnad.¹²¹ Effektmålen är mer konkreta mål där nivåer och tidpunkt för måluppfyllnad preciseras. Produktionsmålen består av de åtgärder som ska genomföras för att effektmålen ska nås och består enligt författarna av vad som ska göras men också hur arbetet ska organiseras. Slutligen avslutar författarna målstrukturen med resurser som i princip kan uttryckas som mål för vilka ekonomiska resurser som ska läggas på personal och materialinköp.

I det tidigare civila försvaret fanns också en målhierarki utifrån vilket det civila försvaret utvärderades där det utöver mål för det civila försvaret fanns mål per verksamhetsgren (funktionsmål), verksamhetsmål och prestationsmål.^{122, 123}

¹¹⁹ Edvardsson och Hansson (2005) betonar fyra aspekter hos rationella mål nämligen att de bör vara precisa, utvärderingsbara, möjliga att nå och motivera agerande.

¹²⁰ Jfr. Hartoft och Lignell (1995).

¹²¹ Detta begrepp har delvis en släktskap med individens grundläggande behov som diskuterats inom krisberedskapen (Clausen Mork och Karlsson, 2010) men är bredare.

¹²² ÖCB (2002).

¹²³ Med prestationer menade ÖCB beredskapsåtgärder (ÖCB, 2002).

5.6 Regelverk/lagstiftning

I Sverige används inte begreppet undantagstillstånd men det finns en omfattande lagstiftning och regelverk kopplad till höjd beredskap och krig. Den behandlar i princip tre olika typer av frågor:

- En del rör planeringen och förberedelser av det civila försvaret och beskriver vem som ansvarar för denna och vad som förväntas av densamma.
- En andra del rör när det ska anses vara krig och när och hur höjd beredskap ska kunna införas.
- Slutligen finns lagstiftning som definierar ansvar och befogenheter under tillstånden krig och höjd beredskap. Dessa kan skilja sig betydligt från vad som gäller i fredstid. Syftet med sådan lagstiftning är att verksamhet i så stor grad som möjligt ska kunna ske under lagarna även under höjd beredskap och krig.

En lista över relevant lagstiftning för civilt försvar redovisas i slutet av referenslistan och dessas betydelse för ansvarsförhållanden, organisation och planering redovisas i kommande avsnitt. Nedan nämns något kring regleringen av ett antal frågor som faller vid sidan om dessa aspekter eller är områdesöverskridande.

Det är regeringen som fattar beslut om skärpt eller högsta beredskap (SFS 1992:1403). Regeringen fattar också beslut om vilka särskilda lagar och förordningar som ska träda ikraft med beredskapshöjningen. Grundläggande aspekter kring hur landet styrs vid krig och krigsfara beskrivs i regeringsformens 15:e kapitel.

Det finns ett stort antal lagar som kan tillämpas vid höjd beredskap och krig. Flera av dessa träder automatiskt i kraft vid beredskapslarm (se SFS 2015:1053). Flera av dessa lagar inkräktar på områden som uppfattas som grundläggande rättigheter som äganderätt (t.ex. Förfogandelagen) och vanliga marknadsförhållanden (Prisregleringslag och ransoneringslag) vilket ökar myndigheternas befogenheter gentemot individen.

Utöver ovanstående lagstiftning som fokuserar på regelverk under höjd beredskap och krig och planering inför dessa finns det lagstiftning med annat fokusområde där det betonas att hänsyn ska tas till totalförsvarets intressen.¹²⁴

Ett särskilt område av relevans är ”krigets folkrätt” där Haag- och Genèvekonventionerna ingår. Haagkonventionerna tar upp regler för hur krig får föras och vilka vapen som är tillåtna respektive förbjudna. Genèvekonventionerna handlar om

¹²⁴ Björkman (1991) beskriver t.ex. totalförsvarens intressets särskilda roll i lagstiftningen om fysisk planering och annan miljölagstiftning m.m.

skydd av krigets offer samt hur sårade soldater och krigsfångar ska behandlas.¹²⁵ För det civila försvaret innebär regelverken att vissa verksamheter är konventions-skyddade, t.ex. befolkningsskydd och räddningstjänst som klassificeras som civil-försvarspersonal.¹²⁶

En huvudtanke är också att militära operationer endast får riktas mot militära mål. Om det inte är klart om målet är militärt eller civilt ska det antas vara civilt och inte anfallas. ÖCB¹²⁷ noterar samtidigt att egendom som effektivt bidrar till militära operationers genomförande kan ses som militära mål, t.ex. flygplatser, hamnar, järnvägar etc. Det går inte ur ÖCB:s rapport tydligt läsa ut vad som gäller generellt avseende de verksamheter inom det civila försvaret som bidrar med stöd till Försvarmakten. Det kan finnas en risk att delmålet för det civila försvaret att stödja Försvarmakten öppnar upp för att civila aktörer blir legitima mål för attacker. Detta kan behöva undersökas ytterligare.

5.7 Ansvarsförhållanden och organisation

Huvudutgångspunkten för det civila försvaret i Sverige idag är att det i största möjliga mån ska bygga på de normala roller som olika aktörer har. Ansvarsprincipen har som Kaiser (2001) visat varit en grund för det civila försvaret trots förut-sättningarna (förändrad hotbild) mm.¹²⁸ Såväl skalan som karaktären av hoten gör att ansvarsförhållanden ändå i viss grad kan behöva ändras när det väl är höjd beredskap och krig, vilket speglas i befintlig lagstiftning. Det kan bero på bruten kontakt mellan regioner och centralmakten, att det behövs mer omfattande sam-ordning än vid vanliga förhållanden och att alternativ lagstiftning behöver tillämpas. En del av de förskjutna ansvarsförhållandena är redan idag beskrivna i lag-stiftningen.

Även om ansvarsförhållanden i stor grad kommer att ligga kvar på samma aktörer kan sättet som myndigheter försöker styra och påverka komma att variera under olika perioder av höjd beredskap och krig. Blomgren¹²⁹ pekar till exempel på att det kan förväntas mer centraliserad styrning initialt när oklarheterna är stora medan en decentraliserad problemlösning utvecklas över tiden.

Ett generellt potentiellt problem för samverkan är att den regionala indelningen skiljer sig åt mellan de militära och civila myndigheterna och inte heller de civila myndigheterna är organiserade på samma nivå. Principer för beslutsfattande m.m. skiljer sig också mellan det civila och militära.

¹²⁵ Se t.ex. <http://www.sakerhetspolitik.se/Sakerhetspolitik/Mansklig-sakerhet/Folkkratt/>

¹²⁶ Se t.ex. SFS (1990:12) Totalförsvarets folkrättsförordning.

¹²⁷ ÖCB. Folkrätt - för det civila försvaret. Nedladdad från www.msb.se. 2017-03-16.

¹²⁸ Detta innebär dock inte att det har saknats konflikter kring utformningen (Kaiser, 2001).

¹²⁹ Blomgren (1985).

Överhuvudtaget behöver det inte vara den som har ansvar i formell mening som i praktisk mening tar ansvar när olika händelser äger rum. Det kan påverkas av vilka förutsättningar olika aktörer har att agera i en händelse. Även om planeringen skett med utgångspunkt i tydliga ansvarsförhållanden kommer med stor sannolikhet oväntade händelser ske som påverkar förutsättningarna att ta detta ansvar.

Beslut om höjd beredskap (eller krig) har en stor betydelse för när de ansvarsförändringar som gäller den operativa delen av det civila försvaret ska träda i kraft. Det beslut som regeringen ska fatta om höjd beredskap kommer med största sannolikhet vara mycket svårt att ta eftersom det får stora konsekvenser för hela samhället och individer.

5.7.1 Regering och riksdag

Regeringsformens 15 kapitel styr hur riket ska styras under krig och krigsfara. Vid krig och krigsfara ska regeringen eller talmannen kalla riksdagen till sammanträde. Detta sammanträde kan vid behov ske utanför Stockholm.

Är landet i krig eller krigsförhållanden ska en inom riksdagen utsedd krigsdelegation träda i riksdagens ställe om förhållandena kräver det. Det finns särskilt reglerat i regeringsformen hur detta ska gå till. Om varken riksdagen eller krigsdelegationen kan fullgöra sina uppgifter under krig ska regeringen fullgöra deras uppgifter.

5.7.2 Centrala myndigheter

De centrala myndigheternas ansvarsområden förblir i princip desamma i krig som fred. Dock ska bevakningsansvariga myndigheters verksamhet i första hand rikta in sig på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret (SFS 2015:1052, § 17). Den fredstida verksamheten ska om möjligt upprätthållas i normal omfattning. Vid höjd beredskap ska de bevakningsansvariga myndigheterna hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen inom respektive ansvarsområde samt om viktiga och planerade åtgärder.

Såväl Polismyndigheten som Kustbevakningen får tydligt annorlunda ansvarsförhållanden under höjd beredskap. Vad gäller Polismyndigheten är polisman skyldig att under krig delta i rikets försvar i den omfattning regeringen föreskriver enligt lag (1943:881). En polisman som enligt särskilda bestämmelser ska delta i rikets förvar, tillhör under krig Försvarsmakten. Enligt förordning (1982:314) ska personal och material från Kustbevakningen under krig användas inom Försvarsmakten för övervakning, transporter och andra uppgifter enligt överenskommelse.

Regeringen har enligt regeringsformen möjlighet att under krig eller omedelbar krigsfara besluta om att myndighet kan fatta beslut i sådana frågor som enligt grundlag annars ska beslutas av regering.

5.7.3 Länsstyrelsen

Länsstyrelsen är högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet och ska verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. Länsstyrelsen ska enligt sin instruktion (SFS 2007:825):

- samordna de civila försvarsåtgärderna,
- verka för att verksamhet hos civila myndigheter och andra civila organ som har betydelse för försvarsansträngningarna bedrivs med enhetlig inriktning,
- i samråd med Försvarsmakten verka för att det civila och det militära försvaret samordnas samt,
- verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas.

Länsstyrelsen får meddela föreskrifter om verksamhet inom länet hos andra regionala eller lokala myndigheter med statliga förvaltningsuppgifter om det krävs för samordning av försvarsansträngningarna. Om förbindelse med regeringen avbryts får länsstyrelsen självständigt genomföra de åtgärder som krävs för den civila försvarsverksamheten och till stöd för det militära försvaret.¹³⁰

5.7.4 Kommuner och landsting

Kommuner och landsting förväntas ha fortsatt ansvar för sina verksamheter även under höjd beredskap och krig. Kommunerna har enligt lagstiftningen även ett ansvar för att planera för höjd beredskap.¹³¹ Den ska innehålla en beskrivning av den verksamhet som avses bedrivas, krigsorganisation, personal som ska tjänstgöra och vad som i övrigt kan behövas. Det har dock påvisats i en annan FOI-studie att flera kommuner anser att det behöver preciseras ytterligare vad det här kravet på planering betyder för dem.¹³²

Regelverken innebär också att kommunernas organisation ser lite olika ut under kris jämfört med krig. Under extraordinära händelser skapas en krisledningsorganisation i form av en krisledningsnämnd medan det under krig är kommunstyrelsen som har huvudansvaret. Det kan också bedömas vara skillnad mellan vilka verksamheter som är samhällsviktiga och vilka som är krigsviktiga.¹³³

¹³⁰ Enligt lag SFS (1988:97) och förordning SFS (1988:1215).

¹³¹ Enligt lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

¹³² Sundberg och Sörensen (2016).

¹³³ Sundberg och Sörensen (2016).

5.7.5 Privata näringslivet

Det privata näringslivets roll är central även under höjd beredskap och krigsfara och olika former av privat-offentliga samarbeten är relevanta även i dessa sammanhang. Det privatansvar kopplade till det allmänna regleras i många fall av olika avtalslösningar. I vilken grad dessa avtal gäller även under krig eller krigsfara är en central fråga att känna till för det civila försvaret. Om avtalen inte gäller under krig är de i begränsad grad användbara i detta sammanhang.

Näringslivet har också ett lagreglerat ansvar (SFS 1982:1004) att bidra till totalförsvaret som innehåller skyldigheter för ägare och innehavare att lämna information som totalförsvarsmyndigheterna behöver för sitt planeringsarbete och vid behov delta i planeringen av de egna uppgifterna. Arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer är dessutom enligt samma lag skyldiga att medverka vid övningar inom totalförsvaret.

5.8 Planeringsprocesser

Planeringen för civilt försvar kan ses i två dimensioner. Det handlar dels om att planera för dimensionering av det civila försvaret dels om planering för hur olika aktörer ska agera under höjd beredskap och krig. Ett annat sätt att beskriva de olika typerna av planering är att prata om förmågeutnyttjande respektive förmågeskapande planering.¹³⁴ Valet av planeringsfokus kan i sin tur påverka vilka scenarier planeringen ska utgå från. Detta är en följd bland annat av att dimensionering av ett system (i form av materiella och personella resurser) ofta inte kan göras utifrån ett worst-case scenario men att en sådan händelse ändå behöver hanteras på något sätt.

I Norén (2016) noteras att det går att identifiera två huvudsakliga skiljelinjer för vad planering inför höjd beredskap skulle kunna vara:

- Ett perspektiv i ordinarie verksamhetsplanering med utgångspunkt i hur planering bedrivs inom krisberedskapen. Aktörer inom det civila försvaret väljer själva hur de skapar förmåga att agera under höjd beredskap och hur de tar höjd för risken för väpnat angrepp inom ramen för sin verksamhet och sitt ansvarsområde.
- En process som genomförs utifrån givna ramar och efter gemensam planeringsmetod med utgångspunkt i Försvarmaktens försvarsplanering. Regeringskansliet, MSB och Försvarmakten styr vad planeringen ska utgå ifrån, vilka metoder som ska användas, när den ska bedrivas och vilka som ska involveras.

¹³⁴ Se t.ex. Norén (2006).

Norén noterar att dessa inte är ömsesidigt uteslutande och att det går att identifiera ytterligare alternativ för vad planering inför höjd beredskap skulle kunna bestå av.

Syftet med planering är i allmänhet att skapa en grund för åtgärder. Exempel på åtgärder som kan behöva planeras och som är av relevans för det civila försvaret är investeringar i fysiska resurser, säkerställande av personal, övningar som bygger personalens kompetens, nätverksbyggande, samarbetsformer under krig, system för prioritering, system för dispenser i lagstiftning, system för kommunikation av lägesbilder, alternativa system för energi- och livsmedelsförsörjning etc.

5.9 Resurser

Utöver aspekten att de händelser som ska klaras av är av antagonistisk karaktär karaktäriseras de hot som det civila försvaret ska hantera av en omfattning som är större än dem som traditionellt hanteras inom krisberedskapen. De motsvarar de högsta hoten i hotskalan.¹³⁵ Det innebär att händelserna kan pågå under lång tid och att en större mängd system kan förväntas slås ut.

Det innebär att det krävs större förstärkningsresurser än vad som vanligtvis krävs under mer kortvariga kriser, samtidigt som uthålligheten hos dessa resurser kommer att sättas på prov. Maskiner m.m. kan till exempel under långa händelseförlopp behöva tas ut för service, samtidigt som ytterligare resurser kan slås ut som en följd av antagonistiska attacker. Resurssäkring kan kräva därför andra verktyg än vad som normalt används, till exempel ransonering eller olika former av förfogande.

En ytterligare utmaning kan uppkomma genom att möjligheterna att importera de materiella resurser som erfordras försvåras. I dagens globaliserade värld är många tekniska system baserade på importerade delar, livsmedelskonsumtionen är till stor del baserad på importerade resurser liksom tillförseln av fossil energi. Denna aspekt skulle kunna leda till behov att i större grad behöva överväga behovet av lagerhållning m.m.

Ett relaterat problem är att en stor del av transporterna genomförs av utländska transportörer, se avsnitt 5.4. Det finns en risk att dessa resurser försvinner från landet under ett skymningsläge/krig varvid transportkapaciteten kan minska kraftigt.

Den potentiellt långa tidsaspekten kopplad till höjd beredskap och krig gör att till exempel reservkraftverk, som också är viktiga faktorer för fredliga förhållanden, kan behöva ha en betydligt längre uthållighet än om det rör sig om kortare perioder. Det måste förmodligen finnas utrymme för att genomföra service m.m. samtidigt som krig och krigsfara råder och behovet av bränsle kommer att öka.

¹³⁵ Larsson m.fl. (2016).

En särskild form av materiella resurser kan vara de som är kopplade till någon form av skydd. Det kan röra personlig skyddsutrustning, skyddsrum, lokaler för alternativ lokalisering av verksamhet (t.ex. ledningscentraler).

För de personella resurserna uppkommer nya problem under krigssituationer. Till exempel skulle det kunna finnas en risk att personal som arbetar i riskabla civila verksamheter undviker att komma till sin verksamhet för att inte utsätta sig personligen för risk. Ett annat möjligt problem är att förutsättningarna att utnyttja till exempel reparationspersonal från andra länder kan försvåras av att Sverige är i en krigssituation.¹³⁶

En särskild faktor som eventuellt kan underlätta personalförsörjningen under höjd beredskap och krig är pliktlagstiftningen. Totalförsvarspunkt gäller för samtliga svenska medborgare mellan 16 och 70 år och omfattar utöver värnplikten, civilplikt¹³⁷ och under krig även allmän tjänsteplikt. Enligt lagen om totalförsvarspunkt kan statliga myndigheter krigsplacera personal. Även om det inte finns ett lika tydligt lagstöd för det bedöms även kommuner kunna krigsplacera sin personal.¹³⁸ Under 1990-talet var utbildningen av civilpliktiga omfattande men utbildning har inte skett sedan år 2008.

Vad gäller personella och materiella resurser förväntas Försvarsmakten vara upptagen av militära uppgifter och har därmed inte möjlighet att stödja civila funktioner. Krav läggs däremot på det civila försvaret att i stället stödja det militära försvaret. Båda dessa aspekter talar för att kraven på resurser är större under höjd beredskap och krig.

Resursförstärkningar nämns som en särskild punkt i Försvarsmaktens och MSB:s rapport om en gemensam grundsyn.¹³⁹ Här är det framför allt resurser som behövs för att det civila försvaret ska kunna stödja Försvarsmakten som diskuteras eftersom det är det som initialt prioriteras i planeringsarbetet.

Vad gäller finansiering av det civila försvaret är grundprincipen, precis som för krisberedskapen, att åtgärder som stärker beredskap ska finansieras inom myndighetens ordinarie ramar. För åtgärder och utvecklingsprojekt som är sektorsövergripande eller på annat sätt gemensamma för flera, finns inom krisberedskapen möjlighet att söka finansiering genom anslaget 2:4 Krisberedskap.¹⁴⁰ I det avtal som ersättning för kommunernas uppgifter enligt LEH som har slutits mellan MSB

¹³⁶ Under orkanen Gudrun täckte elbolagen delar av bristen på linjepersonal genom att hämta uppemot 300 montörer från Norge, Finland, Danmark, Tyskland, England och Polen (Energimyndigheten, 2006).

¹³⁷ De verksamheter för vilka civilpliktiga kan användas anges i förordningen om totalförsvarspunkt (1995:238).

¹³⁸ Ödlund och Lindgren (2014).

¹³⁹ Försvarsmakten och MSB (2016), s 11.

¹⁴⁰ Ödlund och Lindgren (2014).

och SKL preciseras endast två uppgifter för kommunerna kopplade till höjd beredskap nämligen att säkerställa att VMA (viktigt meddelande till allmänheten) kan sändas och att krisledningen inom kommunen har grundläggande kunskap och kommunens uppgifter.¹⁴¹ Enligt den senaste försvarsöverenskommelsen från mars 2017 ska 75 miljoner kronor tillföras kommuner, landsting och länsstyrelser för planering för höjd beredskap och krig.¹⁴²

5.10 Normer och beteenden

En förståelse för vilka normer som råder (såväl institutionaliserade som icke-institutionaliserade) och hur individers och grupperns beteenden ser ut är viktiga att förstå för att kunna bedöma förutsättningarna för att samhället ska fungera och i vilken grad offentliga initiativ kommer att fungera. Ett dilemma vad gäller att förstå vad det innebär under krig är att det (som tur är) finns mycket lite empiri kring detta för moderna västerländska samhällen. En hel del av den litteratur som finns handlar om normer och beteenden under andra världskriget.¹⁴³ En annan litteratur behandlar senare händelser i bl.a. Israel¹⁴⁴, forna Jugoslavien¹⁴⁵ och Ukraina¹⁴⁶ som kan ha mer nutida relevans. En fråga blir i vilken grad erfarenheter från fredstida kriser och krig i andra sammanhang kan utnyttjas för krigsfallet i en svensk kontext. Det har inte funnits utrymme att i denna rapport fördjupa sig i detta utan i det följande lyfts framför allt frågeställningar upp som kan behöva belysas i framtida forskning.

Höjd beredskap och krig innebär att individer, företag och myndigheter ställs inför nya utmaningar som går utöver det vanliga. En fråga är då om normer och beteenden kommer att förändras bland annat kring vad som kan förväntas av det allmänna, hur man ska förhålla sig till regelverk och lagar och hur olika aktörer ska agera. Det kan i sin tur påverka det beteende som kan utvecklas. Företagens förväntade beteende under krig kan i sin tur påverkas av ägandeformer, typ av företag, storlek och lokal förankring, historia, bakgrund och kultur, den miljö de verkar i, förväntningar på uppförande i kris och krig samt personliga initiativ.¹⁴⁷

Frågor som är relevanta att fundera på rör bland annat vilka förväntningar som finns kring vad det offentliga ska klara av. Sänks kraven eftersom det finns en förståelse för det exceptionella i situationen eller ökar de eftersom behoven av det allmännas stöd blir mycket större? Om inte det offentliga levererar som förväntat, leder det då i stället till att problemen löses på individ- eller gruppnivå och hur

¹⁴¹ MSB och SKL (2013).

¹⁴² <http://www.svt.se/nyheter/inrikes/detta-ska-pengarna-ga-till> Besökt 2017-04-03.

¹⁴³ Se t.ex. Jerkeby och Karlsson (1992), Jones m.fl. (2006).

¹⁴⁴ Se t.ex. Peleg och Jaffe (2010), Gal (2014)

¹⁴⁵ Se t.ex. Pilav (2012), Temblad m.fl. (2002).

¹⁴⁶ Se t.ex. Lindén (2016).

¹⁴⁷ Hellquist och Westman (2014).

påverkar det i så fall förtroendet och respekten för befintliga normer och lagstiftning? Det kan i det senare fallet leda till att vissa mål rörande befolkningsskydd och försörjning underlättas samtidigt som det offentliga legitimitet och rättsstatens funktioner undergrävs.

En viktig aspekt som ryms under denna rubrik är försvarsviljan.¹⁴⁸ Den är central för att få befolkning och organisationer att bidra till det civila försvaret. Här kan verksamhet som ingår i det psykologiska försvaret, avsnitt 5.3, bidra men även att samhället fungerar på ett sådant sätt att det finns förtroende för befintliga institutioner. Relationen mellan försvarsvilja och agerande är dock inte enkelriktad. Erfarenheter från andra världskriget visar att möjligheten för befolkningen att agera och bidra i sig bidrar till att höja moralen och förbygga panik.¹⁴⁹

En viktig notering som görs av Lindén utifrån situationen i Ukraina är att vardagslivet pågår även under en konfliktsituation. Människor går på kaféer, odlar sin kolonilott, gifter sig, klipper håret, plockar svamp och köper vinterjackor även i krigstid.¹⁵⁰ Erfarenheter från Sarajevo visar att livsmönster under krigssituationer ändrar sig både vad gäller byggnaders funktioner, rörelsemönster och livsmedelsförsörjning.¹⁵¹ Erfarenheter från Jugoslavien pekade på förekomsten av såväl hamstring som svarta-börshandel.¹⁵²

I en idag 30 år gammal rapport¹⁵³ kring beteenden hos befolkningen under krig och kris presenterade Blomgren följande frågor att ställa sig med avseende på befolkningens förhållningssätt som fortfarande kan ha en relevans att diskutera.

- När ska man planera åt befolkningen och när ska man inte göra det?
- Hur initiativrikt och solidariskt uppträder människor i olika situationer?
- Hur förändras människors beteende när hotet förändras: skymningsläge, invasion, flygbombning, markstrider etc.?
- Hur väsentlig är längden på den tid människor får på sig till omställning till krigsförhållanden?
- Hur snabbt lär sig människor krigets vardag?
- När vill befolkningen ha information?

¹⁴⁸ Inglehart m.fl. (2015) har pekat på en trend som visar på en minskad vilja att kämpa för sitt land. Det är dock inte helt enkelt hur denna trend ska förstås i kontexten civilt försvar.

¹⁴⁹ Jones m.fl. (2006).

¹⁵⁰ Lindén (2016).

¹⁵¹ Pilav (2012).

¹⁵² Ternblad m.fl. (2002)

¹⁵³ Blomgren (1985).

- Hur får myndigheter information om effekterna av sina åtgärder?
- Hur klarar myndigheten den egna omställningen till krigsförhållande?

6 En principiell jämförelse mellan civilt försvar och krisberedskap

I detta kapitel görs en systematisk jämförelse mellan civilt försvar och krisberedskapen för att identifiera skärningspunkter och fundamentala skillnader som antingen understödjer eller försvårar att bygga det civila försvaret på krisberedskapen. Detta skulle kunna ses som en kvalitativ gap-analys.

Svårigheterna att göra något annat än en kvalitativ gap-analys kommer att bli tydlig i de kommande avsnitten och beror på att målformuleringarna för såväl civilt försvar som för krisberedskap fortfarande inte är tillräckligt specifika för att det ska vara möjligt att exakt definiera hur och i vilken grad verksamheternas uppgifter är uppfyllda eller kan uppfyllas.

6.1 Hotbilder

I mångt och mycket är det hotbilden som ger den fundamentala skillnaden mellan det civila försvaret och krisberedskapen. Skillnaden i typ av hot spiller sedan över på övriga aspekter som ingår i det analytiska ramverket.

För det civila försvaret är det antagonistiska hot i olika former som är det som ska hanteras. Även den fredstida krisberedskapen förväntas behandla antagonistiska hot i form av till exempel terrorism men den förväntas också hantera ett stort antal andra fredstida kriser som pandemier, översvämningar etc. Gränsen mellan när fredstida antagonistiskt våld ska tolkas som en aggression som gör att det är påkallat att införa höjd beredskap eller beteckna det som krig är dock otydlig. Det innebär inte heller att det självklart finns en naturlig gräns mellan det som civilt försvar respektive fredstida krisberedskap ska hantera.

En skillnad som ofta betonas är att krig eller krigshot ofta kopplas till en resursstark antagonist som ofta har som syfte att uppnå vissa politiska mål. Resursstarkheten gör också att den nationella integriteten och de nationella institutionerna kan hotas på ett annat sätt än inom ramen för fredstida kriser. Det motiverar de särskilda regler kring styrning under krig som finns i regeringsformen där syftet är att även under krig kunna behålla legala och legitima institutioner för samhällsstyrningen. Den antagonistiska aspekten innebär också att det civila (och militära) försvaret ska agera under en situation där motparten på olika sätt försöker kringgå de motåtgärder totalförsvaret försöker genomföra för att minska skadorna och öka motståndskraften.

Det antagonistiska hotet från en avancerad och resursstark motståndare innebär att frågor som rör informationssäkerhet får en helt annan dignitet än inom krisberedskapen. Det kan i sin tur påverka såväl möjligheterna till förankring i samhället som förutsättningarna för samverkan med aktörer som inte är vana att arbeta under

sekretess. Denna problematik leder i sin tur till en komplicerad balansgång mellan fördelar att involvera många aktörer i utvecklingsarbetet och de sekretessproblem det ger upphov till.

Kriget kan karaktäriseras av såväl snabba och intensiva förlopp som långa utdragna skeenden men det är inte något som självklart skiljer det från fredstida krisen. Det som karaktäriserar krigskrisen är att den kan pågå *under ett utdraget antagonistiskt hot*. En annan skillnad är att hotet kan vara medvetet riktat mot de institutioner som ska säkra samhällets funktionalitet under en krigssituation.

En krigssituation kan vara geografiskt utbredd i en omfattning som sällan fredstida kriser har. Det kan innebära att det blir svårt att erhålla stöd från andra delar av landet för att hantera krigskrisen eller att ta emot hjälp eller skaffa resurser från grannländer. En krigssituation kan också beröra en begränsad yta av landet men ändå påverka andra delar av landet, men hur beror av den specifika situationen. Sannolikheten för att handelsflöden bryts kan också förväntas vara större under krigshot och krig än under fredstida kriser vilket har betydelse för varuförsörjningen.

De funktioner som behöver skyddas under krigstida och fredstida kriser är delvis likartade. Det handlar om omvårdnad, sjukvård, livsmedelsförsörjning, värmeförsörjning, betalningsmedel etc. Samtidigt kan de specifika skador som uppkommer skilja sig åt. Till exempel visar en studie om erfarenheter i Israel att de skador som uppkommer som följd av krig skiljer sig från de skadetyper som uppkommer som en följd av terror.¹⁵⁴

Omfattningen på återhämtningsarbetet kan bedömas vara större vid en krigstida situation än vid en fredstida kris eftersom skadorna är större men även för att en antagonist kan ha skadat mer centrala delar i ett system. Förutsättningarna att reparera skiljer sig också åt mellan krig och fred då resurser för reparation (både materiella som personella) kan vara svåra att få tillgång till både från Sverige och andra länder. Detta förstärks av att flera/alla delar av landet, beroende på typ av krigföring, kan vara drabbade.

Sammanfattningsvis kan det göras en bedömning att det civila försvaret måste kunna klara mer omfattande hot än den fredstida krisberedskapen. Sårbarheten kommer också öka till följd av en ökad konkurrens av resurserna. Sammantaget behöver den dimensionerande hotbilden till grund för uppbyggnad, planering och övning därför vara mycket mer utmanande.

¹⁵⁴ Bland annat noteras att kritiska skador och skador på flera kroppsregioner var mer sannolika vid terrordåd än i krig. Dödligheten på sjukhus var högre vid terrorskador än krigsskador, i synnerhet för civila. De skador som drabbade soldater var mindre allvarliga som följd av krig än av terrordåd. Överhuvudtaget pekades på att de skador som drabbar civila skiljer sig från de skador som drabbar militärer. (Peleg och Jaffe, 2010).

6.2 Mål

De övergripande målen för civilt försvar och krisberedskap har både likheter och skillnader. Det finns likheter i att civilbefolkning och samhällsviktiga funktioner ska skyddas. Dock ska det civila försvaret ge stöd till Försvarmakten vilket inte gäller för krisberedskapen. Inom krisberedskapen förväntas i stället Försvarmakten, med befintlig förmåga och resurser, kunna stödja civila aktörer.

Å andra sidan lyfts andra faktorer som skydd av miljön och ekonomiska intressen upp i krisberedskapen men inte specifikt i målen för civilt försvar. Att inte till exempel långsiktiga miljöfrågor behandlas i civilt försvar kan i sin tur förstås i det fokus på kortsiktig överlevnad som ligger i en krigssituation. Det kan naturligtvis diskuteras om det är rimligt att helt förbise de långsiktiga effekterna t.ex. på miljö om konflikten blir mycket långvarig. En principfråga som är oklar är i vilken grad krisberedskapens mål ”gäller” under höjd beredskap och krig. Det som talar emot det senare, i alla fall under högsta beredskap, är skrivningen att ”under högsta beredskap är totalförsvar all samhällsverksamhet som då skall bedrivas”.¹⁵⁵

Det som anges som mål i civilt försvar är egentligen snarare en beskrivning av huvudverksamhet än ett mål. Målen för krisberedskap är inte heller formulerade som typiska mål i form av ett tillstånd som ska uppnås eller en produktion som ska genomföras. De är trots det mer konkreta kring vilka värden som ska skyddas än vad målen för civilt försvar är.

Inom ramen för krisberedskapen har det också utvecklats resultatmål¹⁵⁶ vars motsvarighet inte finns för det civila försvaret. För att kunna utvärdera den verkliga effekten av en verksamhet, t.ex. civilt försvar skulle en sådan typ av mål kunna behövas även där. Mål kommer bland annat att vara viktiga för att kunna dimensionera det civila försvaret. Som Hartoft och Lignell (1995) påpekade kan det finnas skäl att ha en målstruktur på flera nivåer, se avsnitt 5.5. Lämpliga delmål torde skilja sig åt utifrån hotbild mot olika delar av landet, sektorer och funktioner.

6.3 Regelverk/lagstiftning

Viss lagstiftning gäller per definition endast höjd beredskap och krig, t.ex. den reglering i regeringsformen som behandlar ansvarsförhållanden i krig. Det finns ingen motsvarande ändring i styrning för krisberedskapen. Annan lagstiftning av betydelse som enbart gäller höjd beredskap och krig är t.ex. pliktlagstiftningen och förfogandelagstiftningen. Båda dessa typer av lagstiftning kan potentiellt ha stor betydelse för försörjning av personal respektive fysiska resurser under krig. Ransoneringslagen är också huvudsakligen inriktad mot krigssituationer men öppnar

¹⁵⁵ SFS 1992:1403. .

¹⁵⁶ MSB (2015a). Se även kapitel 4 och 5.

upp för användning i fred om ”av annan utomordentlig händelse föreligger knapphet [...] på förnödenhet av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen”.¹⁵⁷

Mycket av det regelverk som styr verksamheterna civilt försvar och krisberedskap bygger på samma lagstiftning. Till exempel bygger kommuners och landstings arbete med krisberedskap på lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap med tillhörande förordning. Dessa behandlar även höjd beredskap och kommuner och landsting ska enligt lagstiftningen planera såväl för extraordinära händelser som för höjd beredskap. Att sedan planering inte har skett för civilt försvar beror till stor del på att de avtal som slutits mellan stat och SKL inte har kompletterats med uppgifter kring civilt försvar, att kommunerna inte erhållit en konkret inriktning samt att frågan under lång tid haft låg prioritet inom politiken.¹⁵⁸ Eftersom kommunerna ska få ersättning för de åtgärder som ska genomföras enligt 5 kap. i lagstiftningen påverkas implementeringen av lagen till stor del av resursfördelningen.

För statliga myndigheter finns en förordning för totalförsvaret och höjd beredskap (SFS 2015:1053) som enbart berör det civila försvaret medan en andra förordning gäller både krisberedskap och höjd beredskap (SFS 2015:1052). Länsstyrelsen och övriga myndigheternas verksamhet styrs också av vad som står i deras instruktioner.

6.4 Ansvarsförhållande och organisation

Kriget som företeelse har en särställning gentemot fredstida kriser genom det tydliga statliga ansvar som föreligger. Detta manifesteras inte minst genom att det är staten som definierar om det pågår krig och beslutar om höjd beredskap.

Generellt ligger annars mycket av ansvarsförhållandena kvar på samma sätt oavsett om det råder krig eller fred. Men samtidigt uppkommer vissa förändringar i olika aktörers ansvarsområden. Ansvars-, närhets- och likhetsprincipen speglar en grundsyn med betydelse även för vem som har ansvaret för planering för höjd beredskap och krig. Hur ansvaret tolkas kan dock variera. Det är till exempel inte självklart hur kommunerna ser på sitt ansvar för att planera för civilt försvar och hur det förhåller sig till den ersättning som de, enligt lagstiftning, är berättigade till.¹⁵⁹ Det innebär potentiellt en risk för att olika kommunspecifika lösningar som inte matchar helheten tar form.

¹⁵⁷ SFS (1978:268), se även SOU (2009:69).

¹⁵⁸ I Sundberg och Sörensen (2016) framgår det att flera av de intervjuade anser att det krävs preciseringar av vad planering för beredskapshöjning i realiteten innebär.

¹⁵⁹ Regeringen gav i april 2017 ett uppdrag till MSB att föreslå hur arbetet med krisberedskap och den återupptagna planeringen för civilt försvar bör utvecklas, vilka kostnader dessa förslag kommer att leda till och som bör ersättas av staten och vad av detta som rymms i dagens ersättning till kommuner och landsting. Ju2016/08230/SSK, Ju2017/03312/SSK.

Denna resursfråga ligger implicit även för statliga myndigheter. Om dessa åläggs ytterligare ansvarsområden innebär det en kostnad som, om den inte kompenseras för, nödvändigtvis leder till nedprioritering av annan verksamhet. Om en tydlig prioritering inte kommer från regeringen, blir det upp till de enskilda myndigheterna att prioritera mellan myndighetens olika ansvarsområden och uppdrag. Så även om det finns ett utpekat ansvar innebär det inte självklart att en myndighet anser sig att möjlighet att ta detta ansvar fullt ut. Detta är inget unikt för civilt försvar utan något som gäller i förvaltning i allmänhet.

Lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (2006:544) pekar för höjd beredskap ut både nya ansvarsområden för kommunen och en särskild organisation. Detta innebär att kommunens arbete inte helt och hållet kan bygga på krisberedskapen. Organisatoriskt är det kommunstyrelsen som leder i krig medan krisledningsnämnd ska fullgöra uppgifter under extraordinära händelser. De särskilda uppgifter som läggs på kommunen under höjd beredskap handlar t.ex. om försörjning av nödvändiga varor, prisreglering och ransonering.

Även länsstyrelsen får ytterligare ansvarsområden utöver vad som gäller för krisberedskap. Dessa beskrivs i länsstyrelseinstruktionens paragrafer 55-61. Det tydliggörs att man ska verka för enhetlig riktning i statlig verksamhet med betydelse för försvarsansträngningarna och civil-militär samverkan. Dessutom anges ett ansvar för att länets tillgångar fördelas och används för att främja försvarsansträngningarna. En stor formell skillnad är också att länsstyrelsen får meddela föreskrifter för andra myndigheter med statliga förvaltningsuppgifter. Länsstyrelsen samverkar inom krisberedskapen med många aktörer. Enligt Veibäck m.fl. (2017) uppges dessa strukturer vara en god och självklar grund för planeringen av det civila försvaret men att det behövs en teknisk uppgradering för att underlätta mötesfria samarbetsformer samt en utvecklad förmåga att kunna hantera sekretessbelagd information.

Bevakningsansvariga myndigheter ska vid höjd beredskap i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter av betydelse för totalförsvaret även om myndigheterna ska fortsätta bedriva sin verksamhet så lång som det är möjligt.¹⁶⁰ Motsvarande grund för prioritering finns inte angivna inom krisberedskapen.

Även näringslivet har specificerade åtaganden inom ramen för totalförsvaret.¹⁶¹ Det handlar om rapportering men även att medverka vid planeringen av de egna uppgifterna inom totalförsvaret. Motsvarande reglering finns inte inom krisberedskapen. Regelverket innebär att det skulle kunna finnas underlag för alternativa processer för att få med näringslivet i planeringen för civilt försvar men om det

¹⁶⁰ Crismart (2017).

¹⁶¹ Lag 1982:1004 om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisation m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.

skulle ha något mervärde jämfört andra samarbetsformer som privat-offentlig samverkan är oklart. De länsstyrelser som intervjuats i Veibäck m.fl. (2017) pekar på att det faktum att krigs- och krisviktiga verksamheter i allt högre grad har blivit föremål för privatisering och bolagisering är ett problem som är relevant för såväl krisberedskap som civilt försvar.

Privat-offentlig samverkan ses som ett relevant arbetssätt inom krisberedskapen även om den samverkan som pågår är otillräcklig.¹⁶² De nätverk som trots allt har byggts upp inom krisberedskapen torde dock vara relevanta även för arbetet med civilt försvar. Det som kan försvåra sådant samarbete kan dock vara bland annat de mer omfattande sekretesskrav som gäller för arbete med civilt försvar.

I dagens krisberedskap sker en hel del samordnande verksamhet i samverkansområden och MSB föreslog tidigare att planeringen för civilt försvar ska ske inom ramen för denna.¹⁶³ FOI ställde sig tveksam till detta eftersom verksamheten inom samverkansområdena har så varierad verksamhet och inslaget av planering är begränsat. FOI menade att det i stället borde övervägas att utgå från den indelning i elva samhällssektorer som används av MSB i arbetet med samhällsviktig verksamhet.¹⁶⁴

6.5 Planeringsprocesser

Det finns flera processer inom krisberedskapen som används, eller skulle kunna användas som utgångspunkt för både förmågeutnyttjande och förmågeskapande planering, även inom civilt försvar. Det gäller bland annat risk- och sårbarhetsanalyser, den nationella risk- och förmågedömningsprocessen, studier och utredningar samt krisberedskapens övningsverksamhet.

Fördelar med att använda befintliga processer kan vara att upparbetade planeringsstrukturer och metodiker kan utnyttjas vilket kan minska initiala hinder för genomförande. Dock kan det leda till att ett ökat fokus på scenarier som handlar om krig och krigsfara kan minska utrymmet att studera fredstida kriser om inte ytterligare planeringsresurser avsätts.

Planeringsprocesser för civilt försvar kan se ut på många olika sätt men det finns inte självklart någon särskild egenskap som skiljer den från krisberedskap. Ett möjligt skäl till att planering för civilt försvar skulle vara annorlunda skulle kunna vara att väpnade angrepp kan innebära eskalerande förlopp som styrs av motståndare med stor kapacitet och som är beredda att aktivt gå runt eventuella motåtgärder. Behoven av samordning kan bli omfattande och tidskritiska och när det väpnade

¹⁶² Larsson och Ryghammar (2013a).

¹⁶³ MSB (2014a).

¹⁶⁴ FOI (2015).

angreppet inträffar kan det vara för sent att samverka kring vad som ska göras, vem som ska göra det och när det ska göras.¹⁶⁵

Den geografiska omfattningen av de händelser som kan förväntas ske under krig ger dessutom ett mer accentuerat behov av samordnad planering mellan olika geografiska områden och hierarkiska nivåer. Ytterligare en viktig aspekt av planeringen för civilt försvar handlar om att möta en antagonistisk motståndare vilket innebär höga krav på sekretess kring planeringsunderlaget. Detta gör att planeringen minskar i transparens, är svårare att förankra hos politiker och befolkning samt försvårar samverkan eftersom det finns en konflikt mellan hög sekretess och att involvera en bred uppsättning aktörer. Öppenhet kan också vara önskvärd för att visa att det pågår aktiviteter för att skydda samhället vilket i sin tur kan stärka förtroendet för samhällets institutioner och försvarsviljan.

I en studie¹⁶⁶ med kommuninriktning diskuteras förutsättningarna för att planera civilt försvar som en del av krisberedskapsplaneringen. Samtliga kommunrepresentanter som intervjuades i studien menar att risk- och sårbarhetsanalysen kan anpassas för civilt försvar. Det betonades att det fanns fördelar med att det inom krisberedskapen finns en färdig struktur att förankra arbetet i. Samtidigt menade flera av de intervjuade att det inte är säkert att krisberedskapsplaneringen och dess processer nödvändigtvis är tillräckliga. Det är avhängigt vilken inriktning det civila försvaret på kommunal nivå får. Det behöver då konkretiseras vilken typ av hot en kommun ska ta höjd för och vilka krav som ska ställas på krigsviktig verksamhet. Det noteras också av flera av de mindre kommunerna att krisberedskapsplaneringen uppfattas som främmande för flera kommunala förvaltningars verksamhet och det kan bli ännu mer accentuerat för planeringen för höjd beredskap som ligger ännu längre bort från den ordinarie verksamheten.

Det krävs att många aktörer planerar för andra typer av aktiviteter på grund av de ytterligare ansvarsområden som faller på myndigheter vid höjd beredskap jämfört med krisberedskapen. Det gäller inte minst att fördela och prioritera resurser i samhället vilket inte minst berör länsstyrelser och kommuner men även på centrala myndigheter.¹⁶⁷ Det kan även finnas behov att planera för och förbereda olika former av dispenser.

6.6 Resurser

En avgörande skillnad mellan det civila försvaret och krisberedskapen rör behovet av resurser, såväl materiella som personella.¹⁶⁸ Resursförsörjning är viktig i alla

¹⁶⁵ Norén (2016).

¹⁶⁶ Sundberg och Sörensen (2016).

¹⁶⁷ Prioritering kommer även att behöva ske av egna resurser inom organisationen.

¹⁶⁸ För att finansiera dessa materiella och personella resurser krävs i sin tur finansiella resurser.

led: före-under-efter och för såväl planering, förberedelse, hantering och återställande.

För de extra materiella resurserna är det både fråga om andra typer av resurser än vad som behövs för den civila krisberedskapen och större kvantiteter. I den förra typen av resurser skulle kunna ingå skydd av olika slag som andningsskydd och skyddsrum eller alternativa ledningsplatser om sådana skulle behövas. Den andra typen av ökat resursbehov är att fordon, reservkraftverk m.m. kan behövas i större omfattning för att kunna hantera en mer omfattande krigskris än vad krisberedskapen skulle kräva. Oavsett typ av resurser kommer en sådan utbyggnad kräva ytterligare finansiella resurser.

En annan faktor kopplad till materiella resurser (och personella, se nedan) är den ökade risken att bli avskuren från omvärlden under krig och krigsfara än under en fredstida kris. Det kan därför finnas större behov av att ökad mängd kritiska resurser finns i Sverige, och om en eventuell avspärning blir långvarig, en förmåga att ställa om produktion.

Samtidigt som risken för brist i materiella resurser kan vara större under en krigssituation skapar befintlig beredskaps- och fullmaktslagstiftning större möjligheter att koncentrera samhällets tillgängliga materiella resurser till totalförsvarets behov genom förfogandelagstiftning, ransonering och prioritering. Förutsättningarna för denna typ av koncentrerings och prioritering är sämre inom ramen för krisberedskapen (även om t.ex. ransonering i princip kan användas även i fredstida kriser). För att systemen ska fungera finns det behov att system för detta förbereds i förväg.

När det gäller personella resurser kan det också finnas ökade behov i ett stort antal samhällsviktiga verksamheter i krig jämfört med i fredstida kriser. Det gäller inte minst inom sjukvården där ökade mängder svårt skadade kan tränga undan annan vård om inte de personella resurserna ökar. Men det gäller också inom andra områden som t.ex. elinfrastruktur som skulle kunna påverkas av en krigssituation. Precis som för de materiella resurserna finns det i princip större legala möjligheter att säkra personella resurser genom t.ex. civilplikt och tjänsteplikt men det innebär inte att dessa resurser går att skaffa fram under pågående händelse eftersom det krävs rätt kompetens för många av de uppgifter som behöver lösas. Här behövs med andra ord förberedelser.

Samtidigt som behoven av personella resurser kan vara större under höjd beredskap och krig än under fredstida kriser finns vissa risker för att tillgången i stället minskar. Möjligheten att ta in personal från utlandet kan vara mindre, vissa personella resurser som idag används t.ex. för transporter har inte Sverige som hemvist och kan därmed kanske inte räknas som svenska resurser under krig och kris, samtidigt som personal kan få svårare att ta sig till jobbet och att vissa extra utsatta arbetsuppgifter kan vara svårare att besätta under krig.

Enligt tidigare studier råder det även osäkerhet kring vilka nationella förstärkningsresurser som finns tillgängliga.¹⁶⁹ Inte sällan råder det också oklarheter kring vilka resurser som faktiskt finns tillgängliga om flera aktörer med samma leverantörer skulle drabbas vid en omfattande störning.¹⁷⁰

Även planering, se föregående avsnitt, innehåller en tydlig resursaspekt. Ska planeringsarbetet också omfatta krig och höjd beredskap krävs antingen mer resurser eller att ambitionerna i befintlig planering sänks. Detta är en slutsats som bland annat framkommit i en FOI-rapport om länsstyrelsens roll inom civilt försvar.¹⁷¹

6.7 Normer och beteenden

Vad avser denna del av det analytiska ramverket är det svårare att göra en tydlig skillnad på vad som gäller vid krig respektive fredstida kriser. Erfarenheter från krigstida förhållanden i moderna industrialiserade länder är relativt begränsade och fördjupad kunskap inom området behövs för att säga något bestämt.¹⁷² Det innebär dock inte att det är en mindre viktig faktor eftersom såväl normer som beteenden kommer att påverka såväl försvarsvilja som de beteenden som anses vara acceptabla, önskvärda och vilka som faktiskt realiseras.

Forskning visar att reaktionen hos olika aktörer skiljer sig åt beroende på vad orsaken till en kris är (se t.ex. Wester, 2011). Även om den forskningen bygger på analyser av fredstida kriser är det troligt att det finns en skillnad mellan beteenden under krigskriser jämfört med under olika typer av fredstida kriser. Det kan i sin tur ha betydelse för hur det offentliga ska agera bl.a. vad gäller information och olika former av stöd till civilbefolkningen.

Försvarsviljan är en central faktor som styr förutsättningar för civilt försvar. I en krigssituation eller under krigshot finns det ett starkt incitament för en motståndare att försöka minska denna försvarsvilja genom olika informationskampanjer m.m. Behovet av motverka denna kommer förmodligen vara betydligt större än under fredstida kriser, även om desinformation blivit allt vanligare även under fredstid.

Vad gäller beredskapsarbetet noteras från länsstyrelsehåll att det saknas en utvecklad totalförsvarskultur, vilket försvårar såväl länsstyrelsernas interna som utåtriktade arbete om civilt försvar.¹⁷³ Det saknas en kunskap om innebörden av totalförsvaret och en medvetenhet om totalförsvarsbehovet inom länsstyrelserna och organisationer i deras omgivning. Det bör noteras att det, åtminstone hos vissa

¹⁶⁹ Lagerström och Norén (2015).

¹⁷⁰ Ryghammar och Larsson (2013).

¹⁷¹ Veibäck m.fl. (2017).

¹⁷² I Lindgren (2015) lyfts t.ex. behovet av ökad kunskap om människors beteende under krig.

¹⁷³ Veibäck m.fl. (2017).

civila aktörer, finns en uppfattning att Försvarsmakten har bristande insikter om civila aktörers förmåga/ansvar, roller och resurser.¹⁷⁴

En annan aspekt som eventuellt kommer in här är den betydelse folkrätten har under krig. Det är visserligen en norm som gäller även under fred men dess betydelse under krig är större t.ex. vad gäller kravet att skydda civilbefolkningen. En central normfråga är i vilken grad folkrätten kommer att respekteras i en verklig konflikt och hur brott mot denna kommer att påverka hela samhällets normstruktur.

Slutligen kan det under krig uppkomma en intressant balansgång mellan att följa lagar och regler och utnyttja folks initiativ- och improvisationsförmåga. Ett tydligt exempel är risken för uppkomst av svarta marknader för att klara försörjningen under krigssituationer, men det kan även handla om svårigheter att följa andra regelverk som t.ex. miljölagstiftningen under krigsförhållanden.

¹⁷⁴ Se t.ex. Veibäck m.fl. (2017).

7 Förutsättningar och utmaningar för att bygga civilt försvar på krisberedskapen

I detta kapitel diskuteras övergripande förutsättningarna att bygga civilt försvar på krisberedskapen. Vi väljer här att strukturera diskussionen utifrån de tre möjliga sätt på vilka detta förhållningssätt kan förstås, vilka presenterades i kapitel 3.

7.1 Att bygga civilt försvar på krisberedskapens resurser

Den första utgångspunkten var att det civila försvaret ska byggas på de materiella och personella resurser som finns för krisberedskapen. Analysen ovan pekar på samtidigt som det civila försvaret kan ha nytta av de resurser som finns i krisberedskapen finns det minst tre olika orsaker till att dessa inte kommer att räcka till:

- Det finns särskilda delar inom ramen för fysiskt skydd (t.ex. skyddsrum, andningsskydd, skyddade ledningsplatser, alternativa verksamhetsplatser och fortifikatoriska åtgärder på delar av infrastrukturen) som är av liten betydelse för krisberedskapen. Om de bedöms viktiga för civilt försvar måste resurser avsättas för detta separat.
- Ett välfungerande civilt försvar kommer att kräva att många system måste dimensioneras större än inom krisberedskapen. Även om civilt försvar i många fall kommer att använda sig av samma typ av resurser som krisberedskapen blir behoven mer omfattande genom händelsernas intensitet men också för att händelserna kan vara geografiskt utbredda och långvariga.¹⁷⁵
- Under krig och krigsfara kan förutsättningarna att få åtkomst till resurser försämrats. En eventuell avspärning kan komma att begränsa tillgången till såväl förnödenheter (t.ex. energi, livsmedel, reservdelar), transportkapacitet¹⁷⁶ som ev. utländsk personal för reparationsarbete.¹⁷⁷ Ökade risker inom vissa verksamheter kan försvåra personalförsörjning samtidigt som viss personal i civila verksamheter kommer att gå in i Försvarets maktens

¹⁷⁵ Ett exempel är katastrofsjukvård som kan behöva ”producera” avsevärt mycket mer intensivvård än vad den är dimensionerad för. Detsamma kan gälla olika former av reparationer eftersom skadorna under krig kan vara betydligt mer omfattande än under fredstida kriser.

¹⁷⁶ Ifall utländska åkare inte kommer att vara tillgängliga som under fredstida förhållanden.

¹⁷⁷ Energimyndigheten (2006).

verksamhet. System för lagerhållning, ransonering och prioritering bedöms därför vara av större betydelse för civilt försvar (om man bedömer att avspärning är ett relevant hot) än för fredstida krisberedskap. Särskilda system för personalförsörjning är också relevanta för krigsförhållanden. Regelverk för det senare finns på plats men den civila delen är dåligt uppdaterad vad gäller t.ex. krigsplacering.

Sammantaget är med största sannolikhet krisberedskapens resurser inte tillräckliga för det civila försvarets behov.¹⁷⁸ Om det civila försvaret utgår från hotbilder där avspärning ingår (genom direkta fysiska blockader eller genom en ovilja av transportörer att leverera till en krigszon), behöver samhällets försörjningssystem utvecklas efter detta, något som inte självklart ingår i den fredstida krisberedskapen.

Vi har tidigare noterat att det inte är självklart att det finns tillräckligt med resurser i krisberedskapssystemet för att klara de fredstida kriserna, vilket kan accentuera utmaningarna för det civila försvaret.¹⁷⁹ Det innebär å andra sidan att en satsning på civilt försvar kan öka förmågan hos krisberedskapen genom de ökade resurser som kommer att finnas på plats.

Generellt finns det en målkonflikt mellan strävan efter kostnadseffektivitet i försörjningssystem och försörjningstrygghet. Slimmade, globalt integrerade försörjningskedjor och frihandel har pressat kostnaderna för många varor och tjänster. Systemen kan vara mindre robusta om allvarliga störningar uppkommer som förhindrar tillgång till de globala marknaderna.¹⁸⁰ Denna målkonflikt gäller inte endast civilt försvar utan även krisberedskapen.

En målkonflikt kan även uppkomma mellan krisberedskap och civilt försvar om resurser behöver tas i anspråk för att samtidigt hantera kriser, genomföra civila försvarsåtgärder för att skydda befolkningen och att stödja det militära försvaret.

7.2 Att bygga civilt försvar på krisberedskapens roller och ansvarsområden

Att bygga det civila försvaret utifrån de roller olika aktörer har inom krisberedskapen underlättar möjligheterna att integrera planering av civilt försvar i befintliga planeringsprocesser. Det gäller processer som traditionellt hänförs till krisberedskapen men även andra processer inom en organisation. Det kan till exempel röra sig om kommunernas översiktsplanering eller statlig infrastrukturplanering.

¹⁷⁸ Dessa behov är dock svåra att fastställa då det civila försvarets mål som tidigare nämnts inte är tillräckligt konkretiserade för att verkligen kunna användas som grund för dimensionering.

¹⁷⁹ Det gäller till exempel traumavård, se Socialstyrelsen (2015).

¹⁸⁰ De internationella marknaderna kan i andra sammanhang bidra till ökad försörjningstrygghet t ex om väderhändelser skadar livsmedelsproduktionen i en region.

Men betydelsen av sådan integration gäller inte enbart civilt försvar utan även krisberedskapen; den behöver också i ökad grad integreras i samhällets olika planeringsprocesser. Tidigare studier har visat på att frågan är eftersatt.

Samtidigt har en del aktörer roller och ansvarsområden inom det civila försvaret som går utöver det de har vad gäller krisberedskapen. Det är framför allt myndigheter (t.ex. kommuner och länsstyrelser) som får en tydligare samordnande roll till exempel vad gäller att fördela resurser i samhället under höjd beredskap och krig. Sådana system för prioritering är idag dåligt förberedda och saknas i många fall helt.

Ett ökat behov av ledning och samverkan civilt-militärt skulle också kunna kräva en annan organisatorisk struktur i krig än för fredstida krishantering. Det var bland annat faktorer som under 1990-talet var ett argument för att bevara civilbefälhavarfunktionen.¹⁸¹ Som tidigare nämnts finns en problematik i att olika statliga aktörer har olika regional indelning. Detta kan innebära svårigheter i frågor som rör ”högre regional ledning”, d.v.s. ledning/samordning/prioritering m.m. i frågor som rör flera län.

7.3 Att bygga civilt försvar på krisberedskapens planeringsprocesser

Som ovan nämnts är planeringen ett område där samordningsvinster skulle kunna vinnas om det civila försvaret till stor del kan byggas på befintliga processer inom bland annat krisberedskapen. Det hindrar inte att det kan finnas en del specifika områden där specifik planering (och i vissa fall övning) för civilt försvar kommer att krävas. Exempel på det är:

- planering för storskalig utrymning och evakuering,
- planering för flytt av samhällsviktig verksamhet,
- planering för att kunna hantera avspärning,
- planering för prioritering av förnödenheter,
- planering för personalförsörjning under höjd beredskap och krig.

En faktor som påverkar förutsättningarna för planering är det ökade behovet av sekretess som kan finnas för planeringen av civilt försvar. Det kan göra det svårt att involvera alla aktörer som är med i planeringen för krisberedskap, det påtvingar planeringen minskad transparens vilket i sin tur kan minska dess legitimitet. Eventuella svårigheter att kunna kommunicera hotbilden till det militära försvarets många aktörer kan också minska motivationen i planeringsarbetet.

¹⁸¹ SOU 1992:106.

8 Avslutande diskussion

I föregående kapitel pekar vi på möjligheter och utmaningar när det gäller att bygga det civila försvaret på den fredstida krisberedskapen. En svårighet med att koppla arbetet med civilt försvar till krisberedskapen är att det idag inte finns en tydlig bild i samhället vad kriget skulle ställa för särskilda krav på samhället. Det är idag relativt få som har erfarenhet av att arbeta med civilt försvar och förståelsen vad civilt försvar kan vara blir därmed otydlig för de flesta. Vi har i denna rapport försökt skapa en konceptuell bild som förhoppningsvis kan vara till hjälp för framtida diskussioner på olika nivåer i samhället. Den är dock inte en slutlig bild, både för att den kan behöva nyanseras utifrån erfarenheter i olika organisationer men också för att den inte bör vara statisk utan anpassas efter förändringar både vad gäller hotbilder och samhällsstruktur.

Utan tydliga mål, som är förankrade på politisk nivå, är det svårt att dra slutsatser om förutsättningarna att bygga det civila försvaret på krisberedskapen. Inte heller vilka aktiviteter som det förväntas att samhällets aktörer ska genomföra är tydligt utpekade. De mål som finns idag för civilt försvar pekar snarare ut *de områden som det civila försvaret ska arbeta med* (värna civilbefolkningen, säkerställa samhällsviktiga funktioner samt stödja Försvarsmakten) än vad *det civila försvaret ska uppnå*. Målen ger liten ledning för hur de ska tolkas i form av vilka specifika tjänster det civila försvaret ska leverera och med vilken ambitionsnivå. Utan mer specificering är det svårt att resonera kring vilka resurser som behövs, vilken organisation som är ändamålsenlig och vilka planeringsstrukturer som är att föredra. Behovet av nedbrutna mål har tidigare även betonats av MSB.¹⁸² Det är också viktigt att vara medveten om att det finns en betydande risk för målkonflikter mellan de tre delarna av målet för civilt försvar.

Även om inriktningen av det civila försvaret (och krisberedskapen) kan tolkas som en form av målstyrning finns risken, i avsaknad av tydliga mål, att styrningen snarare blir i form av resursstyrning, i den meningen att det är avsatta resurser som styr vad som blir gjort snarare än att det är målen som styr resursbehoven. Detta behöver inte vara fel men kan vara problematiskt i en verksamhet som samtidigt utgår från huvudprincipen att den ska finansieras ”inom ram”. Utan tydliga mål finns det en risk att man väljer att endast göra sådant som finansieras med särskilda resurser, t.ex. med 2:4-medel. Men även om detta skulle vara fallet skulle prioriteringen av dessa resurser kunna ha hjälp av en mer konkret bild av vad det civila försvaret förväntas leverera än vad dagens mål ger.

Ett civilt försvar som bygger på krisberedskapen kommer inte bara att ärva dess förtjänster utan även dess brister. Exempel på sådana brister är den krisberedskapsklyfta som iakttagits mellan olika kommuner, en otydlig målbild och oklara roller

¹⁸² Se t.ex. MSB (2014a).

och ansvar t.ex. vad gäller prioritering av samhällsviktiga resurser.¹⁸³ Ett bygande av civilt försvar skulle kunna bidra till att stärka den fredstida krisberedskapen, om planeringen sker på ett sådant sätt att synergier utnyttjas.

Inom flera områden som berör såväl krisberedskapen som det civila försvaret landar man i frågan hur man ska prioritera mellan effektivitet och säkerhet. Detta är en typisk politisk avvägningsfråga. I vilken grad ska till exempel samhället investera i ökad lagerhållning av kritiska råvaror och produkter, skyddsutrustning mm. Hur förhåller sig detta till de hotbilder man väljer att planera efter? Slimmade försörjningssystem med liten redundans ger system med lägre kostnader så länge allt går som det ska men är sårbara såväl vid fredstida kriser som för krigshändelser. De vaga målsättningarna för civilt försvar (och i viss mån även krisberedskapen) underlättar inte dessa avvägningar.

En viktig fråga för planeringsarbetet är hur det ska gå att motivera olika aktörer att arbeta med civilt försvar. Medan krisberedskapen hanterar hotbilder som kanske uppfattas som mer sannolika i vardagen handlar det civila försvaret om sådana hot som kan vara svåra att visualisera. Det kan i sin tur leda till att de inte bedöms så relevanta att planera inför. Krig är som nämnts tidigare en statlig verksamhet. Det innebär att kommunerna kan ha begränsad motivation att finansiera planeringsarbetet för en sådan uppgift. Sammantaget kommer det då att krävas en betydande insats för att skapa motivation för att uppnå målen för civilt försvar. Att betona de synergier som planeringen för civilt försvar kan ge i form av förbättrad krisberedskap skulle kunna vara ett sätt att öka motivationen för olika aktörer att arbeta med civilt försvar.

En fundamental fråga som kan och bör ställas är om det överhuvudtaget finns skäl att skilja på civilt försvar och fredstida krisberedskap eller om det åter bör ses som en enhet. Båda delar handlar ju om krishantering och en möjlig alternativt begreppsapparat som skulle tydliggöra det vore att prata om fredstida respektive krigstida civil krisberedskap. En faktor som talar för att se delarna som en enhet skulle vara den otydliga gräns mellan fred och krig som återfinns i många av de hotbilder som presenteras. Med ett sådant kontinuum blir det allt svårare att säga när ett skede går från en fredstida kris till ett krig. Under krig kommer dessutom kriser av det slag som den fredstida krisberedskapen är van att hantera med största sannolikhet att äga rum. Och det är oklart vad som händer efter kriget, när är kriget att anse som avslutat och de efterföljande kriser, som med största sannolikhet följer, att betraktas som fredstida kriser?

Samtidigt innebär krig något fundamentalt annorlunda än fred med en förstärkt roll för Försvarsmakten som tillsammans med det civila försvaret skapar totalförsvaret. Kriget kräver en tydlig interaktion mellan det civila och militära försvaret vilket

¹⁸³ Larsson och Ryghammar (2013a, 2013b) Ryghammar och Larsson (2013), Socialstyrelsen (2015).

kan tala för en fortsatt betoning av försvarsaspekten i det civila försvaret. En komplikation med detta, som nämnts tidigare i denna rapport, är svårigheterna att separera den civila personalen i det civila försvaret från den militära vilket kan leda till en risk att den civila personalen uppfattas som legitima mål för en antagonist. Ett ytterligare skäl till att separera det civila försvaret och krisberedskapen är de skillnader i ansvar och befogenheter som finns i lagar kopplade till höjd beredskap och krig ska träda i kraft. Dessa skillnader i ansvar och befogenheter skulle kunna vara ett skäl till att hålla isär civilt försvar och krisberedskap.

Sammantaget är det inte självklart vilket av argumenten som är starkast. Ett skäl till att skilja på civilt försvar och den fredstida krisberedskapen i en fas när förmågan byggs upp för att hantera de särskilda förhållanden som råder under höjd beredskap och krig, är att det tvingar olika aktörer att rikta sina insatser mot dessa hot. Risken skulle annars kunna vara att planeringsarbetet fortsatt ägnar sig åt de fredstida kriser som det finns en vana att arbeta med. Det innebär dock inte självklart att sådan särskilnad mellan civilt försvar och krisberedskap är att föredra när arbetet med civilt försvar har fått en mer naturlig roll i olika verksamheter.

Oavsett inriktning kan man räkna med att återuppbyggnaden av det civila försvaret kommer att ta tid vilket inte minst erfarenheterna av uppbyggnaden av den fredstida krisberedskapen har visat. Även om uppbyggnaden av krisberedskapen har pågått i ett och ett halvt decennium är denna på intet sätt färdigutvecklad.

9 Referenser

- Asp V. 2015. Enskildas ansvar och agerande vid kriser: offentliga aktörers bedömningar. FHS 96/2014
- Björkman U. 1991. *Beredd på det värsta. Något om rättsliga styrmedel för att främja beredskapshänsyn*, FOA Rapport 10023 – 1.2, Stockholm.
- Blixt J. och Ekström T. 2016. Svensk planerings- och ledningssystem (SPL) ur ett civilt perspektiv. FOI Memo 5967.
- Blomgren E. 1985. *Befolkningen under krig och kris. En beteendevetenskaplig diskussion*. FOA Rapport C 10273-M2, Försvarets forskningsanstalt, Stockholm
- Bundesministerium des Innern. 2016. Konzeption Zivile Verteidigung (KZV). 24.08.2016.
- Clausen Mork J. och Karlsson M. 2011. *Individens grundläggande behov – teori, praxis och syntes*, FOI-R—3173--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm.
- Crismart. 2017. *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige*, Försvårshögskolan, Stockholm.
- Dalsjö R., Lindström J., Wesslau K., Ödlund A. 2013. *Civilt försvar – en förstudie*, FOI Memo 4733. Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm.
- Darin Mattsson K., Lindgren F., Johansson J., 2016, Frivilligmedverkan i samhällets beredskap för kris och krig. FOI-R--4295--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm.
- DSB. 2012. Operativt koncept for sivilforsvaret 2012. Direktoratet for samfunnssikkerhet og Beredskap, Tönsberg, Norge.
- DSB. 2016. Konseptutredning Sivilforsvar. Direktoratet for samfunnssikkerhet og Beredskap, Tönsberg, Norge.
- Edvardsson K. Hansson S-O. 2005. When is a goal rational? *Soc Choice Welfare*, 24, 343-361.
- Energimyndigheten. 2006. *Stormen Gudrun. Vad kan vi lära av naturkatastrofen 2005?* ET 2006:02, Eskilstuna.
- Eriksson C., Sollén Norrlin S., Heed J. 2016. *Hur skulle Sveriges lantbruk drabbas vid en avspärrning?* SLU, Uppsala.
- Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og. 2015. Støtte og samarbeid, en beskrivelse av totalforsvaret i dag. Nedladdad från www.regjeringen.no

FOI. 2015. Remissvar gällande Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps redovisningar (Ju2015/30/SSK) Rapportering av uppdrag avseende planering inför höjd beredskap (civilt försvar) och Så kan det civila försvaret utvecklas och stärkas. FOI-2015-780.

Försvarsmakten, MSB. 2016. *Sverige kommer att möta utmaningarna. Gemensamma grunder(grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret*. FM2016-13584:3 MSB2016-25.

Försörjningsberedskapscentralen. 2015. Finlands lag A Jour. Talentum Media Oy.

Gal R. 2014. Social resilience in times of protracted crises: An Israeli Case Study, *Armed Forces & Society*, 40 (3), 452-475.

Gilmour J. 2010. Sweden, the Swastika and Stalin: the Swedish experience in the Second World War, Edinburgh University Press, Edinburgh.

Hartfot P., Lignell M. 1995. *Målstyrning inom det civila försvaret – krav på operativ förmåga*. FOA-R--95-00082-8.6—SE.

Hellquist I. och Westman S. 2014. *Företagande i krig. Möjligheter och hinder ur ett före-, inför-, under- och efterperspektiv*. Bilaga 1 265/2014. Försvarshögskolan, Stockholm.

Helsloot I. och Ruitenbergh A. 2004. Citizen response to disasters: a survey of literature and some practical implications. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 12 (3), 98-111.

Inglehart R. F., Puranen B. Welzel C. 2015. Declining willingness to fight for one's country: The individual-level basis of the long peace. *Journal of Peace Research*, 52 (4), 418-434.

Jerkeby S. och Karlsson J C. 1992. *Drivkrafter bakom handlingar under ockupation*, FOA rapport, C 50095-5.3. Försvarets forskningsanstalt, Stockholm.

Johansson J. 2016. Vad är planering? En översyn av planeringsunderlag. FOI-underlag. Dnr 2016-216.

Jones E., Woolven R., Durodié B., Wessely S. 2006. Public panic and morale: Second world war civilian responses re-examined in the light of the current anti-terrorist campaign, *Journal of Risk Research*, 9, 57-73.

Jonsson D. K., Johansson B., Mittermaier E. Veibäck E. 2016. *Oljekrisplanering – en nordisk utblick med fokus på förbrukningsdämpande åtgärder*, FOI-R--4229—SE.

Jonsson D. K., Johansson B. Lindgren F., Veibäck E., Bergstrand M. 2017. *Scenariobaserad planering för civilt försvar inom energiområdet. Inledande*

studier med fokus på konceptuell beskrivning, hotbild och scenariometodik., FOI-R--4356--SE.

Justitiedepartementet 2015. *Planeringsansvisningar för totalförsvaret*. Regeringsbeslut II:16.

Kaiser M. 2001. *Civil ledning ur ett historiskt perspektiv – principer för organisering*. FOI-R--0175--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm.

KBM. 2003. *Planeringsunderlag för samhällets krisberedskap*, Rapport 2003:1.

KBM. 2004. *Framtida inriktning av befolkningsskyddet*, KBM:s uppdrag/utredningar. Dnr 0135/2013.

Lagerström M., Norén A. 2015. *Vårdlandsstöd vid höjd beredskap*, FOI-R--4198--SE. Totalförsvarets Forskningsinstitut, Stockholm.

Larsson P. Ryghammar L. 2013a. Från civilt försvar till kontraktbaserad krisberedskap. I: Fischer G., Larsson P. Ryghammar L. Sandö C. (red.) *Fokus Samhällssäkerhet. FOI och arbetet med samhällets säkerhet och trygghet*. FOI-R--3684--SE. Totalförsvarets Forskningsinstitut, Stockholm.

Larsson P. Ryghammar L. 2013b. *På rätt spår? Lokalt och regionalt krisberedskapsarbete*. FOI-D--0578--SE. Totalförsvarets Forskningsinstitut, Stockholm.

Larsson P., Denward C., Lagerström M., Lindgren F., Norén A. 2016. *Utmaningar och möjligheter för civilt försvar att baseras på den fredstida krisberedskapen – en tentativ belysning*, FOI Memo 5645, Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm.

Lindal, K. 2004. *Om kriget hade kommit: Folkberedskapen och motståndandan i Sverige under andra världskriget*, Carlsson, Stockholm.

Lindén K. 2016. *Civilt försvar i verkligheten – reflektioner kring krigets påverkan på samhället i östra Ukraina*. FOI-underlag, Dnr FOI-2016-216.

Lindgren F. 2014. *Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar*, FOI Memo 5089, Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm.

Lindgren F. 2015. *Civilt försvar – en forskningsöversikt*, FOI-R--4163--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm.

Lindqvist S. Lignell M., Pettersson U., Sundblad Ö. 1993. *Stockholmsstudien – ett totalförsvarsspel om beroenden. Huvudrapport*. Försvarets forskningsanstalt, 172 90 Sundbyberg.

MSB. 2011. *Ett fungerande samhälle i en föränderlig värld. Nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet*. Stockholm.

MSB och SKL.2013. Överenskommelse om kommunernas krisberedskap. SKL 12/6169, MSB 2012-5541.

MSB. 2014a. *Så kan det civila försvaret utvecklas och stärkas*. Redovisning av regeringsuppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap om det civila försvaret inför den planerade försvarspolitiska inriktningspropositionen 2015. Dnr 2014-3277.

MSB. 2014b. *Övergripande inriktning för samhällsskydd och beredskap*. MSB publikation 708

MSB. 2014c. *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. MSB publikation 777.

MSB. 2015a. *Resultatmål - Förslag till målstruktur och mål inom fem områden*, Dnr. 2014-2378.

MSB. 2015b. *Vägledning för hantering av Reservkraftprocessen*. MSB784 – 2014.

MSB. 2016a. *Ansvar, samverkan, handling. Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014*. Dnr 2015-954.

MSB. 2016b. *Nationell risk- och förmågebedömning 2016* MSB Publikation 1012

MSB. 2016c. *Anslag 2:4 Krisberedskap – uppföljning 2015 och inriktning 2017*. MSB Publikation 965.

MSB. 2016d. *MSB:s förstärkningsresurser - ett stöd när regionens egna resurser inte räcker till*. MSB publikation 1061.

MSB. 2017. *Underlag in för nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut*, 2017-02-28, 2016-6701

MSBFS 2015:4. Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om landstings risk- och sårbarhetsanalyser.

MSBFS 2015:5. Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser.

MSBFS 2016:7. Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser.

Norén A. 2015. *Första hjälpen i civilt försvar – en kunskapssammanställning*, FOI Memo 5551, Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm.

Norén A. 2016. Hypoteser kring planering inför höjd beredskap. FOI-underlag 2016-216.

Peleg K., Jaffe D. H. 2010. Are injuries from terror and war similar? A comparison study of civilians and soldiers, *Annals of Surgery*, 252, 363-369

- Pilav A. 2012. Before the war, after the war: Urban imageries for urban resilience. *Int J. Disaster Risk Sci.*, 3(1) 23-37.
- Prop 1984/85:160. *Om ledningen av de civila delarna av totalförsvaret m.m.*
- Prop 1995/96:12. *Totalförsvaret i förnyelse.*
- Prop 1998/99:74. *Förändrad omvärld – omdanat försvar.*
- Prop 2014/14:144. *Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling.*
- Prop 2014/15:109. *Försvarspolitisk inriktning, Sveriges försvar 2016-2020.*
- Riksrevisionen. 2015. *Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete, Skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar*, RiR 2015:18, Stockholm.
- Ryghammar L., Larsson P. 2013. Från civilt försvar till kontraktbaserad krisberedskap. I: Fischer G., Larsson P. Ryghammar L. Sandö C. (red.) *Fokus Samhällssäkerhet. FOI och arbetet med samhällets säkerhet och trygghet*. FOI-R--3684--SE. Totalförsvarets Forskningsinstitut, Stockholm.
- Sandin P. och Wester M. 2009. The moral black hole. *Ethical Theory and Moral Practice*, Volume 12, Issue 3, pp 291–301.
- SFS 1978:268. Ransoneringslagen.
- SFS 1982:1004. Lag om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen
- SFS 1988:97. Lag om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.
- SFS 1998:1215. Förordning om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.
- SFS 1990:12. Totalförsvarets folkrättsförordning
- SFS 1992:1403. Lag om totalförsvaret och höjd beredskap.
- SFS 2006:544. Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.
- SFS 2015:1052. Förordning om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap
- SFS 2015:1053. Förordning om totalförsvaret och höjd beredskap
- Socialstyrelsen. 2015. Traumavård vid allvarlig händelse. 2015-11-5
- SOU 1989:42. *Det civila försvaret*. Betänkande av CFL-utredningen.
- SOU 1992:106. *Civilbefälhavarna*. Delbetänkande av Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO).

SOU 2008:61. *Krisberedskapen i grundlagen. Översyn och internationell överblick*. Grundlagsutredningens rapport XIII.

SOU 2009:69. *En ny ransonerings- och prisregleringslag*. Slutbetänkande av Utredningen om översyn av ransoneringslagen och prisregleringslagen.

Skeppström E. och Wikén E. 2011. *Totalförsvaret och comprehensive approach. Två sidor av samma mynt?* FOI-R--3350--SE. Totalförsvarets Forskningsinstitut, Stockholm.

Sundberg A. och Sörensen S. 2016. Kommunal krisberedskapsplanering – möjlig utgångspunkt för det civila försvarets planering inför höjd beredskap? FOI Memo 5985. Totalförsvarets Forskningsinstitut, Stockholm.

Ternblad S., Wulff P., Ödlund A. 2002. *Jugoslavienkriget 1999. Erfarenheter från olika delar av det civila försvaret*. FOI-R--0545--SE. Totalförsvarets Forskningsinstitut, Stockholm.

Totalförsvarsstiftelsen. 2016. *Totalförsvarsstudien. En förstudie*. (Red. Freddy Jansson Hanberg).

Tubin, E. 2003., *Förfäras ej – 50 år med det psykologiska försvaret – en biografi om en svensk myndighet*, Styrelsen för Psykologisk Försvaret, Stockholm.

Trafikanalys. 2016. *Utländska lastbilstransporter i Sverige 2013-2014*. Statistik 2016:35.

Veibäck E., Ryghammar C., Olsson M. 2017. *Spindeln i nätet – länsstyrelsernas arbete med civilt försvar och krisberedskap*. FOI-R--4414--SE. Totalförsvarets Forskningsinstitut, Stockholm.

Wester M. 2011. Fight, Flight or Freeze: assumed reactions of the public during a crisis, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 19, 207-214.

ÖCB (Överstyrelsen för civil beredskap). 2002. *Årsbok för civilt försvar 2001*. Dnr. 5-298/2001.

Ödlund A. 2011. *Civilt försvar och höjd beredskap – utgångspunkter för fortsatt utveckling*. FOI-R--3252--SE.

Ödlund A. 2014. *Utvecklingen av civilt försvar i de nordiska länderna. Kort nulägesbeskrivning*. FOI-S--5030--SE. Totalförsvarets Forskningsinstitut, Stockholm.

Ödlund A., Lindgren F. 2014. *Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret*, FOI Memo 5202. Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm.

Ett urval av existerande lagstiftning med bäring på civilt försvar

Lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

Lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.

Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

Förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.

Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

Förfogandelagen (1978:262).

Ransoneringslagen (1978:268).

Prisregleringslagen (1989:978).

Krigshandelslagen (1964:19).

Elberedskapslagen (1997:288).

Lag (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap.

Lag (2006:545) om skyddsrum.

Lag (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.

Förordning (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.

Förordning (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti.

Förordning (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov.

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

Arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262).

Förordning (1991:1195) om det offentliga skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m.

Förordning (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara.

Lag (1992:1402) om undanförelse och förstöring.

Lag (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång.

Lag (1995:439) om beskattning, förtullning och folkbokföring under krig eller krigsfara m.m.

Lag (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m.

Lag (1940:176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg.

Lag (1957:684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden.

Lag (1962:627) om vissa åtgärder för utnyttjande av vattenkraft vid krig m.m.

Bilaga – historik och internationell utblick

I denna bilaga presenteras en övergripande historisk utblick kring civilt försvar i Sverige, ett urval övergripande samhällsutvecklingar som skett de senaste två decennierna samt en kort utblick mot tre länder som på senare tid har genomfört viss utveckling av konceptet civilt försvar.

Civilt försvar – en kort historik

I det följande beskrivs utvecklingen av det civila försvaret sedan andra världskriget för att bättre förstå vad systemet innebar tidigare. Mycket av regelverk och organisation rörde den del av det civila försvaret som går under beteckningen civilförsvar, jfr definitionerna i kapitel 3, men andra delar av det som idag räknas som det civila försvaret har existerat parallellt.

Distinktionen mellan begreppen växte enligt Veibäck m.fl.(2017) fram under 1980-talet då det civila försvaret inkluderade civilförsvar, ekonomiskt försvar, psykologiskt försvar och övrigt totalförsvar. I det senare ingick hälso- och sjukvård, polisväsende och telekommunikationer. Civilförsvaret handlade om befolkningsskydd medan det ekonomiska försvaret i huvudsak innebar försörjningsberedskap. I det följande bibehålls distinktionen mellan begreppen i största möjliga grad.

Inom området ekonomiskt försvar upprättades rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap 1928 som sedan organisatoriskt följdes av riksnämnden för civil försvarsberedskap 1947 som senare blev överstyrelsen för ekonomiskt försvar.¹⁸⁴ Dessa organisationer följdes senare i tur och ordning i Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), Krisberedskapsmyndigheten (KBM) och nu senast i MSB. Det ekonomiska försvaret syftade att säkerställa tillgång på, och produktionskapacitet av, strategiska resurser bl. a. genom att bygga upp beredskapslager.¹⁸⁵

Psykologiskt försvar utvecklades ursprungligen som ett svenskt asymmetriskt försvar mot psykologisk krigföring – propaganda – under det kalla kriget. Förmågan skulle i första hand användas i händelse av krig. Efter det andra världskriget var begreppet ”psykologisk krigföring” ett modernt och för stormakterna mer acceptabelt begrepp än propaganda och därtill associerad verksamhet. ”Psykologiskt försvar” var helt enkelt ett svenskt svar på denna nya typ av krigföring.¹⁸⁶

Mellan 1953 och 2008 utgjorde det psykologiska försvaret en egen verksamhet och senare även en egen myndighet innan uppgifterna omhändertogs av den nya

¹⁸⁴ Kaiser (2001).

¹⁸⁵ Veibäck m.fl. (2017).

¹⁸⁶ Se Tubin (2003).

Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap 2009.¹⁸⁷ Fastän informationsoperationer, så kallad hybridkrigföring och gråzonskonflikter gett begreppet ”psykologiskt försvar” en renässans har det inte använts i uppgiftställningen till MSB.¹⁸⁸ Men det psykologiska försvarets karaktär och uppgifter har förändrats genom åren.

Civilförsvaret började i sin tur utvecklades under 1930-talet och fokus kring frågan ökade i samband med andra världskrigets utbrott. Sättet att föra krig på hade utvecklats i riktning mot ett ”totalt” krig så att kriget i allt större del påverkade den civila befolkningen. Inte minst innebar det moderna stridsflyget nya utmaningar. Civilförsvaret utvecklades därför till stor del ifrån ett luftskyddsperspektiv.

Det totala kriget innebar en utveckling av ett totalförsvar som innefattade både det civila och militära försvaret. Utgångspunkten var blixtkriget som motiverade att avståndet mellan fredstida och krigstida organisation skulle minimeras.

Civilförvarsutredningen 1943 (SOU 1944:5) grundlade organisationsprincipen att hålla isär det civila och militära försvaret¹⁸⁹ och en civilförvarsorganisation grundades i och med civilförvarslagen 1944¹⁹⁰ genom sammanslagning av luftskyddet och ett antal andra verksamheter. Bland de civilförvarsåtgärder som omnämns i 1944 års lagstiftning ingick utrymning och inkvartering, bortflyttningsförbud och bortflyttningsstillstånd, hemskydd, verkskydd, skyddsrum, undanförsel och förstöring samt allmänna påbud

Civilförsvarets centrala ledning utövades av en central myndighet, civilförvarsstyrelsen.¹⁹¹ Civilförvarsstyrelsens mandat begränsades dock delvis av att myndigheter inte kunde underställas andra myndigheter (Kaiser, 2001). Länsstyrelsen fungerade som en regional mellaninstans. På kommunal nivå fanns kommunala civilförvarsnämnder som skulle se till att det fanns materiella och ekonomiska betingelser för det allmänna civilförsvaret.

Genom försvarsbeslutet 1948 fastslogs slutligen att det civila försvaret skulle vara en statlig verksamhet och en permanent del av Totalförsvaret (Kaiser, 2001).1951

¹⁸⁷ Det psykologiska försvaret började med den statliga offentliga utredningen om det psykologiska försvaret, ”den Mossbergiska utredningen”, publicerades 1953. Året därpå startade Beredskapsnämnden för psykologiska försvar som 1985 tillsammans med Totalförsvarets upplysningsnämnd blev Styrelsen för psykologiskt försvar, SPF. Se Tubin (2003), https://www.msb.se/Upload/Produkter_tjanster/Publikationer/SPF/Förfäras%20ej.pdf.

¹⁸⁸ <https://www.msb.se/psykologisktforvar>.

¹⁸⁹ Civilistprincipen enligt Kaisers terminologi (Kaiser, 2001).

¹⁹⁰ Lagen innehöll bl.a. föreskrifter om planläggning och ledning av civilförvarsverksamheten, anordnande av skyddsrum, utrymning och inkvartering samt verkskydd. Lagen reglerade även civilförvarspikten. (Källa: Nationalencyklopedin). Lagen ändrades 1960 för att sedan upphävas. 1995.

¹⁹¹ Civilförvarsstyrelsen existerade sedan till 1986 då det slogs samman med Statens brandnämnd och bildade Statens räddningsverk (Källa: Nationalencyklopedin).

tillkom civilområdet och civilbefälhavarinrättningen som utgjorde en högre regional nivå som matchade försvarets regionala indelning. Civilbefälhavaren motsvarade militärbefälhavaren och var en av landshövdingarna i de län som bildade ett civilområde, vilka i stort överensstämde med militärområdena. I civilbefälhavarens uppgifter ingick ett brett ansvar inom civilt försvar inklusive befolkningskydd och räddningstjänst, hälso- och sjukvård, psykologiskt försvar, ordning och säkerhet, försörjning och transporter och vägar (se t.ex. SFS 1988:1121).

Införandet av civilbefälhavare och civilområden utgick från två behov, dels ett behov av planering inom större områden än länen, dels behovet av civil-militär samordning. Civilbefälhavarens ansvar var att verka för planläggning och i krig samordna de civila försvarsåtgärderna och understödja det militära försvaret. Civilbefälhavarinstitutionen från 1951 avvecklades år 2000.

Det civila försvaret utreddes vidare under 1950-talet och resulterade för civilförsvarets del i civilförsvarlagen från 1960 (1960:74) där civilförsvarets uppgift preciserades som verksamhet som avser skydda liv och egendom vid anfall mot riket och som inte åvilar krigsmakten eller annan likartad verksamhet. Detta fokus på civilförsvaret som en organisation för krig bestod enligt Kaiser (2001) till 1980-talet då en ambition att den även skulle kunna hantera fredstida kriser ledde till en omorganisation. Fokus i lagstiftningen låg enligt Kaiser på skadeavhjälpning snarare än skadeförebyggande. Sålunda låg t.ex. inrättande av allmänna skyddsrum och kommunal beredskapsplanering utanför det som organisatoriskt räknades som civilförsvaret.

Civilförsvaret som organisation avgränsades från ordinarie samhällsverksamhet. Fokus blev på akuta räddningsinsatser och skadeavhjälpande åtgärder med syfte att rädda liv och egendom medan ansvaret för att verksamheter skulle fortgå eller återupptas skulle ligga på andra samhällsorgan.¹⁹² Tanken på en ansvarsprincip växte fram under 1950-talet¹⁹³ och den avgränsning som gjordes av civilförsvaret var en naturlig följd av denna princip.

Under 1960-talet gick fokus i arbetet med civilt försvar från kärnvapenhot till att främst förhålla sig till konventionella vapen med inslag av kemisk och biologisk krigföring.¹⁹⁴ 1960-talet kännetecknades organisatoriskt av både decentralisering och centralisering. Å ena sidan stärktes kommunernas självständighet å andra sidan eftersträvades samordning på central nivå. På central nivå inrättades 1962

¹⁹² Veibäck m.fl. (2017).

¹⁹³ Kaiser (2001).

¹⁹⁴ Veibäck m.fl. (2017).

Försvarsrådet, totalförsvarets chefsnämnd¹⁹⁵ och överstyrelsen för ekonomiskt försvar¹⁹⁶ för att stödja denna centrala samordning.

I och med lagen om kommunal beredskap 1964 avskildes kommunens beredskapsansvar organisatoriskt från det statligt organiserade civilförsvaret. Kommunerna ålades ett huvudansvar under civil försvarsberedskap samt att under fred planera för krig. De uppgifter inom den civila delen av totalförsvaret som kommunen hade ansvar även under fredstid skulle lösas av respektive nämnd medan uppgifter som föll utanför skulle hanteras av särskilt tillsatt beredskapsnämnd. Kommunerna var enligt civilförsvarslagen från 1960 tvungna att inrätta en civilförsvarsnämnd med övergripande ansvar och ledningsfunktion.

I början av 1970-talet slutade man att se atomvapenattacker som det scenario som skulle planeras för och i stället ansågs försvar mot konventionella vapen vara det som var mest relevant¹⁹⁷. Det ändrade synen på hur skyddet av befolkningen skulle se ut. Den gick från fokus på utrymning under 1960-talet till fokus på skyddsrum (Kaiser, 2001).

Under 1970-talet formulerades många av de principer som låg till grund för 1980-talets förändring bland annat:

- Civilförsvaret började i allt större grad ses som en verksamhet snarare än en organisation (Kaiser, 2001) även om tänkesättet slog igenom först på 1980-talet.
- Räddningstjänsten i krig blev en del av den allmänna räddningstjänsten som var en del av det kommunala brandförsvaret.

Under 1980-talet blev det ännu tydligare att civilförsvaret i stort var en kommunal verksamhet. I totalförvarsbeslutet 1982 betonades att (SOU 1983:68):

- kommunerna skulle ta över ansvaret för ledningen av civilförsvarsverksamheten på lokal nivå i krig, och det planläggningsansvar i fred som hänger samman härmed.
- Lokala skyddsplaner skulle upprättas i samtliga kommuner.
- En hemskyddsorganisation skulle byggas upp under 1980-talet.

Trots det betonades i samma beslut att huvudansvaret för civilförsvaret fortfarande låg på staten men att staten uppdrar till kommunerna att genomföra det mot ekonomisk ersättning.

¹⁹⁵ Totalförsvarets chefsnämnd bestod av ett stort antal myndighetschefer och hade bland annat som uppgift att verka för att totalförsvarets krav beaktades i samhällsplanering och generellt se till att samordning av åtgärder och övningar sker (SFS 1985:477).

¹⁹⁶ Överstyrelsen var central myndighet för försörjningsfrågor.

¹⁹⁷ Sverige beslöt att inte ha atomvapen 1968 då icke-spridningsavtalet ratificerades.

Under 1980-talet rådde en ekonomisk kris för försvaret med en minskning av antalet förband. Under årtiondet var hotbilden som lyftes avgränsade strategiska överfall mot samhällsviktiga funktioner och överraskande operationer långt inne i landet vilket ställde krav på territoriellt försvar, flexibel ledningsförmåga och samverkan mellan civil och militär ledning.

1986 reformerades organiseringen av den civila delen av totalförsvaret (Prop 1984/85:160, 1984/85:161, Prop. 1986/87:95). Fram till 1986 indelades den civila delen av totalförsvaret i Civilförsvar, Psykologiskt försvar, Ekonomiskt försvar samt övrigt totalförsvar. Verksamheten kom därefter på central nivå att i stället delas in i ett 20-tal funktioner¹⁹⁸ med var sin funktionsansvarig myndighet.

Samtidig ersattes överstyrelsen för ekonomiskt försvar, som nämnts ovan, av överstyrelsen för civil beredskap som gavs samordningsansvar för beredskapsförberedelser som försörjning och beredskapslagring inom hela det civila försvaret. ÖCB fick också ett särskilt ansvar för funktionen civil ledning och samordning.

Statens räddningsverk ersatte å sin sida Civilförsvarsstyrelsen och Statens brandnämnd och blev central myndighet för befolkningsskydd och räddningstjänst i fred och krig.

Under 1990-talet breddades totalförsvarets uppgifter genom att både inkludera dess resurser för internationella fredsfrämjande och humanitära insatser som för att förebygga och hantera fredstida kriser.

1995 trädde en ny lag om civilt försvar ikraft som reglerade kommunernas och landstingens uppgifter inom det civila försvaret och hur dessa skulle genomföras. Lagen omfattade även bestämmelser om hemskydd, verksskydd och befolkningsskydd,

I och med försvarsbeslutet 1995/96 flyttades civilförsvarsuppgifterna i princip helt till kommuner och länsstyrelsen (även om civilbefälhavaren fanns kvar till år 2000) samtidigt som övrigt civilt försvar organiserades enligt ansvarsprincipen. De statliga beredskapslagren avvecklades. Samtidigt infördes en gemensam lagstiftning och planeringsprocess för kriser i fred och krig.¹⁹⁹

Styrande för krisberedskapen (och därmed också för det civila försvaret) blev enligt Ödlund (2011): 1) Den breddade hotbilden: Krisberedskapen skulle omfatta

¹⁹⁸ Civil ledning och samordning, Civilförsvar, Hälso- och sjukvård m.m., Psykologiskt förvar, ordning och säkerhet m.m., Domstolsväsende m.m., Kriminalvård, Transporter, Livsmedelsförsörjning m.m., Energiförsörjning, Övrig varuförsörjning, Utrikeshandel, Prisreglering, Arbetskraft, Socialförsäkring m.m., Övriga försäkringar, betalningsväsende m.m., Skatte- och uppbördsväsende, Landskapsinformation, Postbefordran, Telekommunikationer, Skolväsende, Kyrklig verksamhet (Prop. 1985/86:160).

¹⁹⁹ Ödlund (2011).

hela hotskalan från fredstida kriser till krig.²⁰⁰ 2) Ansvarsprincipen: Det fredstida verksamhetsansvaret som normalt åligger en aktör ligger fast även under kriser och i krig.²⁰¹ 3) Underifrånperspektiv på hot och risker: krishanteringsförmågan byggs upp från lokal nivå via regional nivå till nationell nivå.

2000-talet har karaktäriserats av ett flertal lagstiftningsmässiga och organisatoriska förändringar som speglar ett kraftigt ökat fokus på fredstida krisberedskap samtidigt som risken för krig i närområdet har bedömts ha varit låg vilket påverkat både Försvarsmakten och civilt försvar. Planeringen för höjd beredskap och krig har i princip legat ner fram tills de senaste årens återstart av planeringen för ett civilt försvar. Detta är den organisatoriska och innehållsmässiga utgångspunkten som denna rapport tar sitt avstamp i och som beskrivs mer i kapitel 4 och 5.

Ett förändrat samhälle förändrar förutsättningarna för civilt försvar

De senaste decennierna har samhället genomgått en utveckling som på olika sätt påverkar förutsättningarna för det civila försvaret. Dels har flera tidigare trender förstärks samtidigt som utvecklingen inom t.ex. försvarsområdet har tagit en helt ny riktning.

Trenden i riktning mot ökad globalisering, specialisering och koncentration av näringslivet har fortsatt och förstärks ytterligare. Detta innebär att många produkter överhuvudtaget inte produceras i Sverige och de som produceras är beroende av importerade insatsvaror. Detta får konsekvenser för Sverige att klara sin försörjning under t.ex. en situation med avspärning. Ägandet har också internationaliserats samtidigt som infrastrukturen i allt större grad har gått från offentlig till privat ägo. Flera företag har också outsourcat olika funktioner har lett till ökat beroende mellan företag.

Produktionen av ett stort antal produkter gynnas av skalfördelar vilket leder till att produktionen sker i allt färre men större anläggningar. Koncentrationen innebär att sårbarheten för ett bortfall av en anläggning blir större. Strävan att effektivisera produktion leder också till mindre redundans i systemen och en begränsning av lagerhållningen. I stället strävas mot alltmer just-in-time produktion. Alla dessa faktorer ökar samhällets sårbarhet för bortfall av olika tekniska delsystem eller störningar av logistiska flöden.

De tekniska delsystemen blir alltmer digitaliserade och automatiserade men väl så viktigt ur ett sårbarhetsperspektiv är att de kopplas till öppna centrala nätverk där

²⁰⁰ Kaiser (2001) noterade också att den breddade hotbilden delvis suddade ut gränserna mellan civilt och militärt.

²⁰¹ Som noterats tidigare är det inte en ny princip.

det finns ökade förutsättningar för it-angrepp. Genom intrång i, eller överbelastningsattacker på dessa centrala system kan ett stort antal delsystem påverkas med potentiellt stora samhällseffekter när olika verksamheter påverkas (t.ex. eldistribution, geografiska tjänster, betalsystem etc.). Detta kan i sin tur påverka möjligheterna till handel, transporter, sjukvård och annan samhällsviktig verksamhet.

Idag sker mycket stor del av informationsöverföringen digitalt och via sociala medier. Det gör att det idag finns avsevärt fler källor till information (och desinformation) än tidigare vilket kan göra att lägesbilden hos olika aktörer och inte minst individer är mer heterogen. Det finns idag inte på samma sätt en eller några källor som man kan förlita sig på att större delen av befolkning följer. Hastigheten med vilken information och desinformation kan spridas har ökat och det kan också vara svårare att tydligt identifiera vem som är källa.

Dessa faktorer skapar tillsammans nya utmaningar för det psykologiska försvaret och ställer nya krav på informationsflödet till medborgarna. Då dessa inte möter samma information kan deras bild av verkligheten variera, gruppen blir mer heterogen.

Den hotbild som finns idag ser annorlunda ut än under det kalla kriget. Gränsen mellan krig och fred sägs vara utsuddad vilket bland annat kan göra att det är svårare att veta när de regler som ligger till grund för civilt försvar ska kunna igångsättas.²⁰² Argumenten för att hotbilderna har ändrats bygger bland annat på karaktären av konflikten i Ukraina och de cyberattacker som har kopplats till främmande makt. Det ökade informationsflödet i den digitala eran har ökat förutsättningarna för desinformation, se ovan. Om denna otydlighet i gränsdragning verkligen är en reell förändring eller om denna gränsdragning mellan krig och fred även tidigare var otydlig (det så kallade skymningsläget) är inte självklar.

Den urbanisering som skett under de senaste seklen har fortsatt även efter 1990. Med fler personer som bor i städerna är det fler människor som kan bli utsatta för attacker mot folktäta mål. En annan följd av detta är att det är färre människor som arbetar i areella näringar vilket kan göra produktionen mer sårbar. Avståndet mellan livsmedelskonsumenter och producenter har ökat.

Parallellt med urbaniseringen har den internationella migrationen ökat där andelen av invånarna som är födda utanför Sverige har ökat. Detta har lett till en mindre homogent samhälle med mer varierande erfarenheter.

De organisatoriska förändringar som har skett inom försvaret har flera olika effekter. Idag har endast en begränsad andel av befolkningen praktisk erfarenhet av militärt och civilt vilket kan påverka förståelsen och acceptansen för de hotbilder som målas upp inför planeringen av det civila försvaret.

²⁰² Se t ex argumentering i Totalförsvarsstiftelsen (2016).

Försvarsmakten har krympt avsevärt sedan det kalla krigets dagar. Det gäller såväl krigsorganisation som fredsorganisation. Detta har minst fyra effekter för det civila försvaret:

- En mindre organisation kan i mindre grad bistå det civila samhället inklusive det civila försvaret.
- Tvärtom är det så att det Försvarsmakten genom sin krympande organisation kan förväntas vara alltmer beroende av det civila försvaret.
- Det finns mindre personal i dagens personal som behöver stöd.²⁰³
- Den krympta Försvarsmakten förväntas kunna motstå ett anfall under kortare tid en större försvarsmakt.

Civilt försvar i några grannländer

I detta avsnitt presenteras några korta exempel kring hur civilt försvar hanteras i ett urval grannländer. Syftet är inte att ge någon heltäckande bild utan snarare fungera som ytterligare inspiration kring en diskussion vad civilt försvar kan vara idag. Avsnittet börjar med en sammanfattning av den strategi för civilt försvar som presenterades i augusti.

Tysklands strategi för civilt försvar

Inrikesministeriet i Tyskland presenterade i augusti ett koncept för civilt försvar²⁰⁴ som ger en bild av vad som läggs in i begreppet och som beskriver ansvarsförhållanden för olika aktörer. Tyskland har i sin roll som förbundsstat en beslutsstruktur som skiljer sig åt från den svenska genom att vissa områden är ett gemensamt förbundsansvar medan andra delar är delegerade till delstaterna.

Det senaste resursövergripande konceptet kring civilt försvar togs fram 1995 och var då präglad av avspänningen efter det kalla kriget. Stora delar av de förbundsgemensamma strukturerna för civilt försvar bröts då ner och ersattes av ett medutnyttjande av de katastrofskyddsresurser som fanns hos länderna. Fokus flyttades, liksom i Sverige, från civilt försvar till krisberedskap. Inrikesministeriet noterar dock nu att omvärldsförhållandena har förändrats under de senaste 10 åren, vilket gör att det krävs en uppdatering av de konceptionella grunderna och genomförandet av planering.

²⁰³ Se t ex Norén (2016).

²⁰⁴ Bundesministerium des Innern. (2016).

Det civila försvaret i Tyskland har enligt inrikesministeriet uppgiften att planera, förbereda och genomföra alla civila åtgärder som krävs för att skapa och upprätthålla försvarsförmågan inklusive försörjning och skydd av befolkningen. Här ingår:

- Att upprätthålla stats- och regeringsfunktionerna,
- Att skydda befolkningen från hotande faror under krigsförhållanden,²⁰⁵
- Att ombesörja nödvändiga varor och tjänster till befolkning, stats- och regeringsorgan, civilförsvar och räddningstjänst samt de väpnade stridskrafterna,
- Att stödja stridskrafternas försvarsförmåga och operationsfrihet.

De hot som konceptet relaterar till och som omnämns särskilt i rapporten är:

- Insats av konventionella vapen
- Insatser av CBRN ämnen
- Insats av massförstörelsevapen
- Cyberanfall
- Bortfall och störning av den kritiska infrastrukturen

Hybridkrigföring omnämns också som ett område som också är värd särskild uppmärksamhet. I detta sammanhang relaterar man till den strategi för att bekämpa hybridhot som NATO:s utrikesministrar presenterade i december 2015. NATO-rådet beslutade i sin tur om en därtill hörande genomförandeplan i februari 2016.

En annan del av det civila försvaret som lyfts fram särskilt är frivilligorganisationerna som anses ha en central roll i civilförsvar och katastrofskydd. I rapporten noteras att det inte ska uteslutas att den demografiska utvecklingen kan innebära att en tillbakagång för dessa organisationers förmåga. Som en följd av detta anser ministeriet att det finns skäl att skapa grunder för att avlasta frivilligorganisationerna genom att stärka egenansvaret och förmågan att skydda sig själv i befolkningen som helhet.

De gemensamma principerna för det civila försvaret utgår från strategiska skydds-mål och där gap-analys kommer att ligga till grund för vidareutvecklingen. Planering och förberedelse för civilt försvar ska i Tyskland, precis som i Sverige, i största möjliga grad bygga på planering och förberedelser för fredsmässig krishantering.

²⁰⁵ På tyska Verteidigungsfall.

I rapporten behandlas senare de fyra områdena upprätthållande av stats- och rege-
ringsfunktioner, civilskydd²⁰⁶, försörjning och stöd till stridskrafterna.

För att de statliga organen ska vara funktionsdugliga betonas nämns fem strate-
giska skyddsmål nämligen i) att säkerställa den organisatoriska handlingsför-
mågan, ii) den personella handlingsförmågan, iii) att garantera förmågan till kom-
munikation, iv) att säkerställa den tekniska funktionen, v) garantera personalens
säkerhet.

Vad gäller civilskyddet bygger detta på befolkningens förmåga att skydda sig själv
och hjälpa varandra tills kvalificerad, oftast statligt organiserad hjälp inträder. Det
federala systemet stöder sig i sin tur på frivillig organisationers förmåga och på
förbundsländernas potential. I inrikesministeriets rapport lyfts följande förmågor
som ska stå till förfogande:

- Egenskydd
- Varning
- Bebyggelseskydd²⁰⁷
- Brandskydd
- Evakuering och fördelning
- Omsorg
- Hälso- och sjukvård
- CBRN-skydd
- Teknisk hjälp (bärgning och räddning, nödförsörjning, nödreparation, led-
ningsstöd)
- Objektskydd (livs- och försvarsviktiga anläggningar)
- Kulturskydd

När det gäller försörjningsdelen lyfts tre grundområden upp som centrala livsbe-
tingelser:

- Dricksvatten
- Näring
- Medicinsk försörjning

²⁰⁶ På tyska "Civilschutz".

²⁰⁷ Fokus är på starkare material etc. medan färdigställande av offentliga skyddsrum överallt inte ses
som realiserbart.

För dricksvatten konkretiseras kraven på försörjning i kvantiteter t.ex 15 liter per person och dag, 75 liter per sjukhusplats, 150 liter per intensivvårdsbädd samt slutligen 40 liter per boskapsenhet och dag. Motsvarande görs inte för näring men en rekommendation är att egenskyddet ska innebära att egenförsörjning i tio dagar ska vara möjlig, en faktor som blev flitigt refererad i samband med att strategin presenterades.

I tillägg noteras i strategin följande områden som särskilt intressanta:

- Post- och telekommunikation
- Datalagring och bearbetning
- Kontanthantering
- Avfallshantering
- Avloppshantering

Som ytterligare särskilda tvärområden av betydelse omnämns:

- Energi
- Mobilitet
- Framställande av varor från näringslivet
- Arbetskraft

Slutligen anges för samhällets stöd till stridskrafterna noteras följande 7 områden nämligen:

- Kommunikation
- Information/varning
- Sjukvård
- Energiförsörjning
- Livsmedel
- Transport
- Post

Vad gäller det vidare arbete är det en process där ständiga avvägningar mellan förmåga och målsättningar. Processen baserar sig på kontinuerliga riskanalyser beledsagade av realistiska scenarier,

Norge

Civilt försvar en central del i totalförsvartanken som dock har prioriterats mindre efter det kalla kriget. 2015 presenterade Jusititie- och beredskapsdepartementet tillsammans försvarsdepartementet en aktuell beskrivning av totalförsvaret idag.
208

Under perioden 1990-2012 genomgick det norska beredskapssystemet, liksom i Sverige, stora förändringar. Bland annat försköts fokus från krigssituationer till fokus på risker och sårbarheter i allmänhet i samhället. Dessutom avvecklades planer och ett stort antal försörjningslager. Fokus på det civila samhällets stöd till försvaret minskade också, statliga verksamheter delprivatiserades och försvarsmaktens storlek reducerades (DSB, 2016, s 29). Systemet har ändrats under perioden och det har tydliggjorts att resurser som finns tillgängliga för krig även ska kunna användas för fredstida liknande situationer. Till skillnad från tidigare finns ett krav att beredskapslagstiftningen ska ha trätt i kraft för att det ömsesidiga stöden mellan Försvarsmakten och det civila samhället ska anses vara inom totalförsvarsramen.

En begreppsmässig diskussion förs om användningen av begreppet krig där totalförsvarsrapporten i högre grad väljer att använda sig av begreppet väpnad konflikt även om man noterar att regelverket baseras på begreppet krig.

Den typ av kriser som civilt försvar handlar om beskriver de norska departementen i sin rapport (s 18-19) under rubriken säkerhetspolitiska kriser för vilka oförutsägbarhet sägs vara ett särskilt karaktärsdrag. Det noteras att det inte kan uteslutas att Norge i framtiden kan utsättas för politisk press med hot om militärt maktbruk och i förlängningen ett väpnat angrepp. Även cyberhot och terrorattacker kan utmana statens säkerhet. Kriser kan ligga i gråzonen mellan konflikt och fred och ha en militär och internationell dimension. Krisen kan skapa en väsentlig fruktan i samhället och hota myndigheternas förutsättningar att ta tillvarata landets intressen. I rapporten bedömer ministerierna att en sådan situation kan tvinga fram att vissa funktioner flyttas till den centrala nivån även om den lokala nivån fortfarande blir viktig för löpande krishantering.

Några aspekter kring organisering av civilt försvar som lyfts fram är behovet av civil-militära övningar och objektssäkring. I rapporten ägnas ett stort utrymme åt försörjningssäkerhet där det noteras att beredskapslagstiftningen kan spela en roll under en långvarig säkerhetspolitisk kris för att säkra stöd till försvaret. I rapporten presenteras fyra huvudprinciper för logistiken:

- Logistikplaneringen ska se landet som en helhet,
- Detaljplanering ska minimeras,

²⁰⁸ Försvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet (2015).

- Systemet för stöd till försvaret ska i största möjliga mån bygga på företagens och branschernas existerande organisering,
- Leveransavtal för Försvaret för krig ska i största möjliga mån bygga samordnas med frestida leveranser.

Det finns i Norge ett stort antal beredskapslagar. De viktigaste är enligt rapporten om totalförsvaret:

- Beredskapsloven
- Næringsberedskapsloven
- Rekvisisjonsloven
- Vernepliktsloven
- Lov om beredskapslagring av petroleumprodukt
- Drivstoffanleggloven
- Skipsrekvisisjonsloven
- Helseberedskapsloven
- Sivilbeskyttelsesloven

I totalförvarsrapporten nämns specialisering, centralisering och beroende av IT som viktiga faktorer som har ökat över tiden vilket påverkar sårbarheten. Samtidigt finns det förväntningar att samhället ska fungera i det närmaste normalt även under en kris.²⁰⁹

Inom civilförvarsområdet (d.v.s. inte civilt försvar i bredare bemärkelse) manifesteras även utvecklingsbehov i en konceptutredning som presenterades av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) 2016.²¹⁰ Uppdateringen motiveras av nya utmaningar som uppkommit under de senaste åren både som följd av väderhändelser men även sådana som beror av den säkerhetspolitiska utvecklingen t.ex. i form av migration.

I utredningen noteras att resurserna för förstärkning, samverkan och internationell bistånd är relevanta och efterfrågade men att skyddsåtgärderna uppfattas som inte moderniserade.

Omfattningen av övningsverksamheten är enligt DSB alltför begränsad, enhetliga planer för utbildning och kompetensutveckling saknas, befälsresurser saknas, rekryteringsmodellen är ineffektiv och materialen är till stor del föråldrad. Budgetsituationen anses inte heller bärkraftig. Den generella hot- och riskbilden präglas

²⁰⁹ Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet (2015).

²¹⁰ DSB (2016).

av stora förändringar och ökade förväntningar. Klimatförändringar, ökad migration, teknologi och digitalisering, terror, hälsoutmaningar och en ökad säkerhetspolitisk spänning kommer, enligt DSB, att påverka och utmana civilförsvarets samhällsuppdrag. Som en viktig punkt ser en revitalisering av totalförsvarsperspektivet.

Ansvars- likhets, närhets- och samverkansprincipen gäller i Norge för civilförsvarets verksamheter.²¹¹ Tjänsteplikt gäller för män och kvinnor mellan 18 och 55 år. Varje år genomför 600 personer grundutbildning inom civilförsvaret. Civilförsvarets regionala struktur består av 20 civilförvarsområden med en civilförvarschef i vart och en av dem. Det norska civilförsvaret har en bemanning om 8000 personer i fred och ytterligare 8000 i krig.

Finland²¹²

I Finland används begreppet ”övergripande säkerhet” vilket är ett måltillstånd där de hot som riktas mot den nationella suveräniteten och befolkningens levnadsmöjligheter och mot andra vitala funktioner i samhället kan hanteras.²¹³ Statsrådet (2012) har definierat följande som vitala funktioner: ledning av staten, internationell verksamhet, Finlands försvarsförmåga, den inre säkerheten, ekonomins och infrastrukturens funktionsförmåga, befolkningens utkomstskydd och handlingsförmåga samt mental kriställighet.

Den lagstiftning som är mest relevant för civilt försvar är Beredskapslagen från 2012 där befogenheter som gäller under undantagsförhållanden beskrivs. Undantagsförhållanden ska tillämpas under allvarliga krissituationer såsom:

- Ett mot Finland riktat väpnat angrepp eller annat så allvarligt angrepp att det kan jämföras med ett väpnat angrepp och förhållandena omedelbart efter angreppet,
- Ett mot Finland riktat avsevärt hot om väpnat angrep eller om annat så allvarligt angrepp att det kan jämföras med ett väpnat angrepp, om befogenheter enligt denna lag måste tas i bruk omedelbart för att avvärja verkningarna av hotet,
- Sådana synnerligen allvarliga händelser eller hot mot befolkningens utkomst eller mot grunderna för landets näringsliv som innebär en väsentlig risk för samhällets vitala funktioner,

²¹¹ DSB. 2012.

²¹² Till stor del baserat på Ödlund (2014), Jonsson m fl. (2016), Försörjningsberedskapscentralen (2015).

²¹³ Ödlund (2014).

- En synnerligen allvarlig storolycka och förhållandena omedelbart efter olyckan samt,
- En pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka.

Beredskapslagen preciserar myndigheternas befogenheter under undantagsförhållanden och är mycket omfattande och detaljerad vilket möjliggör att redan under normala förhållanden veta vilka myndighetsbefogenheter som kan komma ifråga.

I lagen beskrivs vad som gäller sektorsvis där följande områden beskrivs i egna kapitel:

- Tryggande av finansmarknaden och försäkringsverksamheten.
- Säkerställande av produktionen och distributionen av nyttigheter samt energiförsörjningen.
- Reglering av byggande och byggprodukter.
- Reglering av bostadsbeståndets användning.
- Ändringar i anslutning till social trygghet.
- Tryggande av elektroniska data- och kommunikationssystemers funktionsduglighet och tillgången till posttjänster.
- Tryggande av transporter och reglering av flytande bränslen.
- Tryggande av social- och hälsovården.

I lagen beskrivs också skyldigheter att stödja den militära försvarsberedskapen, skyldigheter kopplade till befolkningsskydd och evakuering.

Förhållanden under krigstida förhållanden kan också påverkas av lagen om försvarstillstånd som på ett relativt omfattande sätt kan inverka kraftigt på individers, föreningars och sammanslutningars friheter genom allmänna säkerhetsåtgärder som stöder rikets försvar samt tryggande av verksamhetsbetingelserna för det militära och ekonomiska försvaret.

Finland har ett relativt väl utbyggt system för försörjningsberedskapen med en utbyggd organisation som består av Försörjningsberedskapscentralen, Försörjningsberedskapsrådet samt av sektorer och pooler. Organisationen utvecklar identifieringen och analysen av den helhet som består av nationella och globala system, organisationsnätverk och leveranskedjor som är viktiga för Finland. Försörjningsberedskapsorganisationen utvecklar avtalspraxis som syftar till att säkerställa kontinuiteten i verksamheten. Finland har också fortsatt omfattande lager²¹⁴ av olika

²¹⁴ Statens säkerhetsupplagring som gäller energiprodukter, spannmål, läkemedel och kritiska industriråvaror såsom legeringsmetaller och kemikalier.

resurser som livsmedel och energi. Bland annat finns fortfarande beredskapslager för spannmål och kraven på lager av olja är mer omfattande än de krav som IEA och EU ställer på landet.²¹⁵

Organisationen av försörjningsberedskapen styrs av lagen om försörjningsberedskap och de mål för densamma som beslutas av regeringen (senaste beslut är från 2013).

²¹⁵ Ödlund, 2014; Jonsson m.fl., 2016.

FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Förvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.



FOI
Totalförsvarets forskningsinstitut
164 90 Stockholm

Tel: 08-55 50 30 00
Fax: 08-55 50 31 00

www.foi.se