



FOI MEMO

Projekt/Project

Sidnr/Page no

Studier 2015 civilt försvar

1 (34)

Projektnummer/Project no Kund/Customer

E134851

MSB

Handläggare/Our reference

Datum/Date

Memo nummer/number

Anders Norén

2015-12-14

FOI Memo 5551

Första hjälpen i civilt försvar – en kunskapssammanställning

Sändlista/Distribution:

Myndigheten för
samhällsskydd och
beredskap (MSB)

FOI MEMO	Datum/Date 2015-12-14	Sida/Page 2 (34)
Titel/Title Första hjälpen i civilt försvar – en kunskapssammanställning	Memo nummer/number FOI Memo 5551	

Sammanfattning

Det nationella försvaret har efter kalla krigets slut varit lågt prioriterat. Det militära försvaret omformades till ett insatsförsvaret anpassat för verksamhet utanför landets gränser. Det civila försvaret blev stommen i dagens krisberedskapssystem. Resurser, utrustning och anläggningar som skulle användas för att skydda befolkningen i händelse av krig blev inaktuella och togs ur bruk.

Det förändrade säkerhetspolitiska läget har åter aktualiserat behovet av ett civilt försvar, och enligt den försvarspolitiska inriktningspropositionen ska planeringen för det civila försvaret återupptas. Det här memot innehåller en sammanställning av kunskap om vad civilt försvar är, vad som antas påverka utvecklingen av ett nytt civilt försvar samt kunskap om förutsättningarna för att bedriva civilt försvar om det skulle bli krig idag.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-12-14	Sida/Page 3 (34)
Titel/Title Första hjälpen i civilt försvar – en kunskapssammanställning		Memo nummer/number FOI Memo 5551

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
1 Inledning	6
1.1 Syfte	6
1.2 Avgränsningar	6
1.3 Läsanvisning	6
1.4 Begreppsanvändning	7
2 Utgångspunkter	8
2.1 Målen för vår säkerhet	8
2.2 Krig	8
2.2.1 Reguljärt krig	8
2.2.2 Irreguljärt krig	8
2.2.3 Hybridkrig	8
2.3 Försvar	9
2.4 Totalförsvar	9
2.4.1 Höjd beredskap	9
2.5 Militärt försvar	10
2.6 Civilt försvar	10
2.7 Civildförsvar	11
2.7.1 Konventionsskydd	11
2.7.2 Organisation för civildförsvar	12
2.8 Beredskapslagstiftning	12
2.8.1 Fullmaktslagar	12
2.9 Resursförstärkning	13
2.9.1 Krigsorganisering	13
2.9.2 Förfogande	13
2.9.3 Ransonering	14
2.10 Befolkningsskydd	14
2.10.1 Skyddsrum	14
2.10.2 Utrymning	14
2.10.3 Förvarning och larmning	15
2.11 Psykologiskt försvar	15
2.12 Fortsatt läsning	15
3 Uppgifter	16

FOI MEMO	Datum/Date 2015-12-14	Sida/Page 4 (34)
Titel/Title Första hjälpen i civilt försvar – en kunskapssammanställning		Memo nummer/number FOI Memo 5551

3.1	Statschefen	16
3.2	Riksdagen	16
3.3	Regeringen.....	16
3.4	Statliga myndigheter.....	17
3.5	Bevakningsansvariga myndigheter	17
3.6	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	18
3.7	Länsstyrelser	19
3.8	Kommuner, landsting och regioner	19
3.8.1	Landsting/regioner.....	19
3.8.2	Kommuner.....	20
3.8.3	Kommunal räddningstjänst.....	20
3.9	Privat näringsliv	20
3.10	Totalförsvarspliktiga	20
3.10.1	Krigsplacering.....	21
3.11	Frivilliga	21
3.11.1	Frivilliga försvarsorganisationer	21
3.12	Fortsatt läsning	22
4	Hotet	23
4.1	Angrepp mot samhället	23
4.2	Angrepp från långa avstånd	23
4.3	Massförstörelsevapen	23
4.4	Påverkanskampanjer.....	24
4.5	Fortsatt läsning.....	24
5	Ett ”nytt” civilt försvar	25
5.1	Utgångspunkt i krisberedskapen	25
5.1.1	Förmåga inom krisberedskapen.....	25
5.2	Krigets krav	26
5.3	Beredskapsplanering.....	26
5.3.1	Bidra till Försvarsmaktens förmåga.....	27
5.4	Organisering.....	27
5.5	Privat ägande	28
5.6	Försörjningssäkerhet.....	28
5.7	Beredskap i olika samhällsområden	28

FOI MEMO	Datum/Date 2015-12-14	Sida/Page 5 (34)
Titel/Title Första hjälpen i civilt försvar – en kunskapssammanställning		Memo nummer/number FOI Memo 5551

5.8	Fortsatt läsning.....	29
6	Utveckling i våra grannländer	30
6.1	Finland	30
6.2	Norge	30
6.3	Danmark.....	30
6.4	Fortsatt läsning.....	31
Bilaga 1	Referenslitteratur	32

FOI MEMO	Datum/Date 2015-12-14	Sida/Page 6 (34)
Titel/Title Första hjälpen i civilt försvar – en kunskapssammanställning		Memo nummer/number FOI Memo 5551

1 Inledning

Under 1990-talet breddades den säkerhetspolitiska hotbilden. Risken för krig ansågs liten och fredstida kriser som terrorism, naturkatastrofer, pandemier och omfattande systemkollaps fick allt större uppmärksamhet. Det militära försvaret omformades för att kunna genomföra insatser utomlands tillsammans med andra. Därmed ändrades också förutsättningarna för det civila försvaret. De resurser och kunskaper som utvecklats inom det civila försvaret kom att användas i utvecklingen av krisberedskapssystemet.¹ Styrningen och uppföljningen av verksamhet knuten till det civila försvaret blev allt mindre, även om uppgifterna aldrig togs bort.² Efterhand blev resurser som skapats för det civila försvaret inaktuella eller tagna ur drift. Lager av livsmedel och andra förnödenheter utvecklades.³

Enligt den försvarspolitiska inriktningspropositionen, *Sveriges försvar 2016-2020*, har den säkerhetspolitiska situationen försämrats. Väpnat våld är åter ett verktyg som stater och andra aktörer i vårt närområde kan komma att använda för att nå sina mål. Det ställer krav på Sveriges försvarsförmåga, en förmåga som ska stärkas. Planeringen för det civila försvaret ska enligt propositionen återupptas,⁴ men det finns många frågetecken kring hur det ska gå till och hur det nya civila försvaret ska se ut.

1.1 Syfte

Det här memot innehåller en sammanställning av kunskap om vad civilt försvar är, vad som antas påverka utvecklingen av ett nytt civilt försvar samt kunskap om förutsättningarna för att bedriva civilt försvar om det skulle bli krig idag. Produkten är beställd av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), och är i första hand avsedd som underlag för framtida MSB-publikation. De tänkta läsarna är personer som arbetar med krisberedskap eller militärt försvar på lokal, regional eller central nivå.

Avsikten var inledningsvis att göra en sammanställning av de rapporter om civilt försvar som MSB beställt under senare år. För att sätta materialet i sitt sammanhang och för att möta målgruppens kunskapsbehov, har det krävts kompletteringar från andra källor som regeringen, försvarsberedningen, FOI, Försvarsmakten m.fl. Uppgiften har därmed omformats från en rapportsammanställning till en bredare sammanställning av kunskap om civilt försvar.

1.2 Avgränsningar

Läsaren förväntas ha grundläggande kunskaper om det svenska krisberedskapssystemet och/eller det militära försvaret. Utifrån ambitionen att redovisa utgångspunkter för det civila försvaret på ett hanterligt antal sidor, kan många avsnitt upplevas som anorektiska. Den vetgirige hänvisas till läshänvisningarna i slutet av varje kapitel, samt till litteraturlistan i bilaga 1.

1.3 Läsanvisning

Andra kapitlet innehåller en genomgång av definitioner för och komponenter inom totalförsvar och civilt försvar. Tredje kapitlet redogör för vem som gör vad och vilka uppgifter som åligger aktörer inom det civila försvaret. Fjärde kapitlet innehåller en beskrivning av hur ett väpnat angrepp mot Sverige eller ett krig i vårt närområde skulle kunna gestalta sig, samt vad det skulle kunna innebära för samhället. Det är en av utgångspunkterna för kapitel fem, som beskriver faktorer som påverkar hur det civila försvaret kan

¹ Regeringen 2015a, s 59.

² Ödlund och Lindgren 2014, s 38.

³ Regeringen 2015a, s 59.

⁴ Regeringen 2015a, s 12.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-12-14	Sida/Page 7 (34)
Titel/Title Första hjälpen i civilt försvar – en kunskapssammanställning		Memo nummer/number FOI Memo 5551

utformas och hur civilt försvar skulle bedrivas om det blev krig idag. Sjätte och sista kapitlet innehåller en kort resumé av hur arbetet med civilt försvar bedrivs i våra grannländer.

1.4 Begreppsanvändning

Här följer en redogörelse för några centrala begrepp som är viktiga för den fortsatta läsningen. Samtliga begrepp ges en mer ingående beskrivning senare i texten.

- **Totalförsvar** – den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig, vilket 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 Försvarmakten
- **Civilt försvar** – konventionsskyddad verksamhet som ska minska den väpnade konfliktens effekter på civilbefolkningen
- **Höjd beredskap** – något regeringen kan fatta beslut om vid krig eller krigsfara, vilket innebär aktivering av hela eller delar av det militära och civila försvaret.
- **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

FOI MEMO	Datum/Date 2015-12-14	Sida/Page 8 (34)
Titel/Title Första hjälpen i civilt försvar – en kunskapssammanställning		Memo nummer/number FOI Memo 5551

2 Utgångspunkter

Civilt försvar är en del av Sveriges totalförsvar, vilket är en verksamhet som aktiveras vid höjd beredskap. Vid höjd beredskap träder ett antal lagar i kraft som påverkar myndigheters befogenheter samt våra medborgerliga fri- och rättigheter.

Här följer en redogörelse för vad civilt försvar är samt varför vi har ett civilt försvar.

2.1 Målen för vår säkerhet

Målen för vår säkerhet är att värna befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet samt vår förmåga att upprätthålla grundläggande värden såsom demokrati, rättssäkerhet samt mänskliga fri- och rättigheter. För att uppnå målen måste vi behålla vår suveränitet och territoriella integritet.⁵ För att behålla suveräniteten och den territoriella integriteten behöver vi ha förmåga att möta ett väpnat angrepp samt att skydda samhället och befolkningen från krigets konsekvenser.

2.2 Krig

Krig är enligt Försvarmakten ett samlingsbegrepp för situationer då parter löser sina konflikter med väpnat våld. Ibland används begreppet också för att beskriva konflikter där antalet döda nått en viss nivå.⁶ Inom folkrätten används begreppet väpnade konflikter, vilka kan vara antingen internationella eller icke-internationella. Internationella väpnade konflikter utspelar sig mellan två eller flera stater. Icke-internationella väpnade konflikter (inbördeskrig) utspelar sig inom en stat mellan väpnade grupper eller mellan staten och de väpnade grupperna.⁷

2.2.1 Reguljärt krig

Reguljär krigföring är enligt Försvarmakten en väpnad konflikt mellan två aktörer som är officiellt erkända deltagare i stridigheterna. Parterna är ofta stater eller mellan- och överstatliga organisationer, vilka har militära väpnade styrkor som lyder under deras kontroll. De reguljära krigen blir ofta högintensiva och storskaliga.⁸

2.2.2 Irreguljärt krig

Irreguljära krigförande aktörer står inte under direkt statlig kontroll, och kan utgöras av exempelvis paramilitära grupper, militärer utan gradbeteckningar eller beväpnade kriminella grupper. Irreguljära aktörer kan vara svåra att identifiera, och det kan vara svårt att bedöma deras agenda. När våldshandlingar utförs av grupper vilka definieras som civila skapas osäkerhet om och i så fall hur det militära försvaret får användas för att möta angreppet. I fredstid är det inledningsvis civila aktörer som tvingas konfrontera eller utsättas för angrepp och påverkan från irreguljära aktörer.⁹

2.2.3 Hybridkrig

Hybridkrigföring innebär att alla till buds stående medel används för att påverka motståndaren. Reguljära militära förband kombineras med politisk destabilisering, ekonomisk krigföring, utpressning, cyberattacker,

⁵ Regeringen 2015a, s 7.

⁶ Försvarmakten 2011, s 18-22.

⁷ Lamont 2014.

⁸ Försvarmakten 2015, s 23-24.

⁹ Försvarmakten 2015, s 8.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-12-14	Sida/Page 9 (34)
Titel/Title Första hjälpen i civilt försvar – en kunskapssammanställning		Memo nummer/number FOI Memo 5551

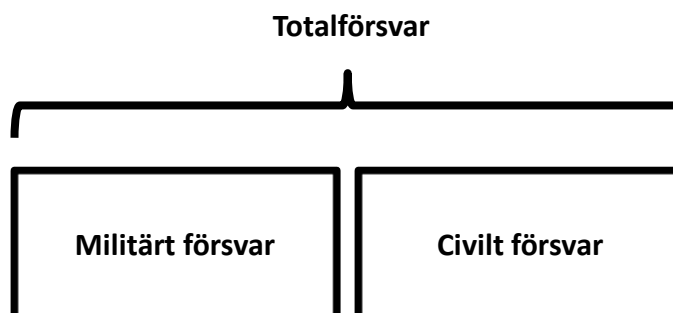
påverkanskampanjer och utnyttjande av irreguljära grupper.¹⁰ Försöken att påverka kan börja innan väpnat våld används och innan det är möjligt att identifiera vem som ligger bakom. Det skapar osäkerhet kring vem eller vilka som är konfliktens verkliga aktörer och vad deras agendor är.¹¹ Om en stat utnyttjar irreguljära grupper som en del i sin krigföring riskerar den folkrättsliga definitionen för väpnat angrepp att utmanas eller förskjutas.¹²

2.3 Försvar

Den folkrättsliga grunden för försvaret vilar på FN-stadgans regler om nationernas rätt till självförsvar i händelse av väpnat angrepp.¹³ Tillsammans med politiska, diplomatiska och ekonomiska medel ska försvaret skapa en tröskel för den som vill angripa eller utöva påtryckningar mot Sverige med militära medel.¹⁴ Tröskeln kan ses som en form av avskräckning, vilken ska få en potentiell angripare att känna att kostnaderna för angreppet blir större än vinsterna. Avskräckningen består både av en vilja och av en förmåga att möta angreppet. För att tröskeln ska vara effektiv måste viljan och förmågan kommuniceras till angräparen, och den måste uppfattas som trovärdig.¹⁵

2.4 Totalförsvar

Enligt lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap är totalförsvar ”*verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig*”. Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar).¹⁶ Under högsta beredskap är totalförsvar ”*all samhällsverksamhet som då ska bedrivas*”.¹⁷



2.4.1 Höjd beredskap

För att stärka landets försvarsförmåga om Sverige är i krig eller krigsfara, eller ”*om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige varit i krig eller krigsfara*” kan regeringen i enlighet med lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap fatta beslut om att beredskapen ska höjas antingen till *skärpt* eller *högsta* beredskap. Beredskapen kan avse viss del av landet eller viss verksamhet. Om det är krig råder högsta beredskap.¹⁸

¹⁰ Försvarsmakten 2015, s 24-25

¹¹ Regeringen 2015a, s 111.

¹² Försvarsmakten 2015, s 24-25

¹³ Eka et al 2012, s 571.

¹⁴ Regeringen 2015a, s 1.

¹⁵ Lindström och Lindvall 2014, s 4.

¹⁶ Regeringen 2015a, s 104.

¹⁷ Lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap, 1 §.

¹⁸ Lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap, 1-3 §.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-12-14	Sida/Page 10 (34)
Titel/Title Första hjälpen i civilt försvar – en kunskapssammanställning		Memo nummer/number FOI Memo 5551

2.5 Militärt försvar

Försvarsmakten är den myndighet som ska upprätthålla och utveckla det militära försvaret, vilket grundar sig i myndighetens förmåga att bedriva väpnad strid.¹⁹

Försvarsmaktens insatsorganisation består av stående förband, kontraktsförband samt hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna. De stående förbanden består av kontinuerligt tjänstgörande personal och ska snabbt kunna genomföra insatser både nationellt och internationellt. Kontraktsförbanden består till stor del av tidvis tjänstgörande personal som i sin vardag arbetar utanför Försvarsmakten. Förbanden ska efter regeringsbeslut eller enligt kontrakt kunna delta i utbildning, vid övning eller i insatser. Hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna bemannas av frivillig och lokalt rekryterad personal. De kan aktiveras och genomföra insats med kort varsel, även om insatsområdet är begränsat till Sverige. Dagens hemvärnsförband har fått mer kvalificerade uppgifter och bättre utrustning i förhållande till det hemvärn som fanns förr. Försvarsmaktens insatsorganisation består av drygt 50 000 personer, varav c:a 22 000 är en del av hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna.²⁰

Det militära försvaret ska från och med 2016, enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet genom att:

- hävda Sveriges suveränitet, värna suveräna rättigheter och nationella intressen
- förebygga och hantera konflikter och krig
- skydda Sveriges handlingsfrihet vid politisk, militär, eller annan påtryckning och om det krävs försvara Sverige mot incidenter och väpnat angrepp
- skydda samhället och dess funktionalitet i form av stöd till civila myndigheter.²¹

2.6 Civilt försvar

Civil verksamhet (civilt försvar) är en del av totalförsvaret i enlighet med lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.²²

Enligt den försvarspolitiska inriktningspropositionen är civilt försvar ”den verksamhet som ansvariga aktörer genomför i syfte att göra det möjligt för samhället att hantera situationer då beredskapen höjs”. Det civila försvaret är därmed inte en organisation, utan en verksamhet som bedrivs av statliga myndigheter, kommuner, landsting, privata företag och frivilligorganisationer. Verksamheten avser skydd av befolkningen, säkerställande av samhällsviktiga funktioner och övriga samhällets stöd till Försvarsmakten. Propositionen anger också att det civila försvaret omfattar hela samhället med all den verksamhet som måste fungera under höjd beredskap.²³

För perioden 2016-2020 ska målet för det civila försvaret vara att:

- värna civilbefolkningen
- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna
- bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.²⁴

I budgetpropositionen för år 2016 anges att civilt försvar även är den verksamhet som statliga myndigheter, kommuner och landsting samt enskilda, företag, föreningar m.fl. vidtar i fredstid i form av

¹⁹ Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten, 1 §.

²⁰ Försvarsmakten 2013, s 16

²¹ Regeringen 2015a, s 11.

²² Lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap, 1 §.

²³ Regeringen 2015a, s 104.

²⁴ Regeringen 2015a, s 12.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-12-14	Sida/Page 11 (34)
Titel/Title Första hjälpen i civilt försvar – en kunskapssammanställning		Memo nummer/number FOI Memo 5551

beredskapsplanering²⁵, samt all den civila verksamhet som behövs under krigsförhållanden för att uppfylla målet för det civila försvaret.²⁶

2.7 Civilt försvar

Civilt försvar och civilförsvar är inte samma sak. Civilförsvar är verksamhet som ska minska den väpnade konfliktens effekter på civila samt tillgodose nödvändiga förutsättningar för civilbefolkningens överlevnad.²⁷ Till civilförsvarets uppgifter räknas:

- varning
- utrymning
- tillhandhållande och iordningsställande av skyddsrum
- mörkläggnings
- räddning, sjukvård
- brandsläckning
- upptäckande och utmärkande av farliga områden
- sanering och andra skyddsåtgärder
- förläggning och bespisning av nödställda
- brådskande hjälp med återställande och upprätthållande av ordning i drabbade områden
- brådskande återställande i funktionsdugligt skick av oumbärliga allmänna anläggningar
- brådskande begravningshjälp
- hjälp med bevarande av egendom av väsentlig betydelse för befolkningens överlevnad
- kompletterande verksamhet som är nödvändig för fullgörandet av någon av ovanstående uppgifter.²⁸



2.7.1 Konventionsskydd

Civilförsvaret har ett folkrättsligt skydd genom Genèvekonventionerna med tilläggsprotokoll, som anger att civilförsvarsorganisationer och dess personal ska skyddas och respekteras.²⁹ Som civilförsvarspersonal räknas enligt totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) de som under höjd beredskap tjänstgör i kommunal räddningstjänst eller som utför uppgifter inom befolkningsskyddet (med undantag för sjukvårdspersonal), samt de som på uppmaning av räddningsledare deltar i räddningstjänst.³⁰ Byggnader och materiel som används för civilförsvarsändamål ska skyddas från angrepp på samma sätt som andra icke-militära mål. Personal, byggnader och utrustning ska bära civilförsvarets internationella kännetecken; en blå liksidig triangel mot en orange bakgrund.³¹

²⁵ Beredskapsplanering ges en utförligare beskrivning i kapitel 5.

²⁶ Regeringen 2015b, s 77.

²⁷ Röda korset 2015.

²⁸ Röda korset 2015.

²⁹ Röda korset 2015.

³⁰ Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12), 6-7 §.

³¹ Röda korset 2015.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-12-14	Sida/Page 12 (34)
Titel/Title Första hjälpen i civilt försvar – en kunskapssammanställning		Memo nummer/number FOI Memo 5551

2.7.2 Organisation för civilförsvar

Under 1930-talets senare del utvecklades en organisation för civilförsvar. Verksamheten bedrevs som en kombination av statlig och frivilligt organiserad verksamhet, bland annat genom luftskyddsinspektionen och riksluftskyddsförbundet samt så småningom statens utrymningskommission och civilförsvarsstyrelsen.³² Civilförsvaret som statlig organisation lades ner i och med lag (1994/95:7) om civilt försvar, och civilförsvarets verksamheter är idag ett kommunalt ansvar i såväl fred som krig.³³

2.8 Beredskapslagstiftning

När ett land drabbas av kriser eller krig ställs krav på statens förmåga att agera snabbt och beslutsamt. Hur landet ska styras vid krig, ockupation, om riksdagen inte kan sammanträda eller om regeringen drabbas av krigshändelser styrs i regeringsformens 15:e kapitel. Lagarna är utformade för att tillräckliga åtgärder ska kunna vidtas redan i fredstid, och det är inte möjligt att ändra grundlagen genom någon särskild snabb procedur. Sverige tillämpar därmed inte s.k. konstitutionell nödrätt (undantagstillstånd), vilket i en del andra länder ger staten möjlighet att åsidosätta grundlagen om samhället är hotat.³⁴

Regelverket är förberett för omfattande delegering. Regeringen kan under vissa omständigheter överta riksdagens uppgifter och regeringen kan i sin tur delegera beslutsmandat till centrala myndigheter och länsstyrelser. Länsstyrelser kan delegera mandat till kommuner, och kommuner kan vid krig eller krigsfara snabba på de kommunala beslutsprocesserna genom att låta kommunstyrelsen överta en del av fullmäktiges uppgifter.³⁵

Om hela eller delar av landet ockuperas av en motståndare får varken riksdag eller regering fatta beslut på ockuperat område. Offentliga organ som befinner sig på ockuperat område ska agera så att de främjar försvarsansträngningarna, motståndsverksamheten, civilbefolkningens skydd och svenska intressen i övrigt. Offentliga organ får inte meddela beslut eller vidta åtgärder som gör att rikets medborgare behöver hjälpa ockupationsmakten, och val till riksdag, kommuner eller landsting får inte hållas på ockuperat område.³⁶

Ansvar, uppgifter och mandat vid höjd beredskap framgår bland annat av lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap, förordning (2006:942) om krisberedskap om höjd beredskap, samt ett antal områdes-, och myndighetsspecifika författningar.³⁷ Vid krig tillämpas även vissa bestämmelser i brottsbalken, exempelvis om landsförräderi.³⁸

2.8.1 Fullmaktslagar

De fredstida lagarna gäller som regel gäller även vid krig, men vid höjd beredskap kan regeringen fatta beslut om att ett antal vilande s.k. fullmaktslagar ska träda i kraft. Lagstiftningen ger staten ökade befogenheter att använda samhällets resurser för försvaret av Sverige. Den ändrar myndigheternas befogenheter och vissa av de principer som gäller i fred. Företag och privatpersoner kan ges ansvar, men också fräntas rättigheter som de i vanliga fall har.³⁹

I förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap nämns ett antal beredskapslagar som kan komma att träda i kraft vid höjd beredskap, och som omedelbart ska tillämpas i sin helhet i samband med beredskapslarm⁴⁰.

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

³² Rosander et al 2014, s 23-25.

³³ Försvarsmakten 1998, s 114.

³⁴ Eka et al 2012, s 555.

³⁵ Eka et al 2012, s 555-570.

³⁶ Eka et al 2012, 565.

³⁷ Lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap, 7 §, samt Ödlund och Lindgren 2014, s 8-20.

³⁸ Eka et al 2012, s 574.

³⁹ Ödlund och Lindgren 2014, s 8-11 samt 19-20.

⁴⁰ Se kapitel 2.10.3 om förvarning och larmning.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-12-14	Sida/Page 13 (34)
Titel/Title Första hjälpen i civilt försvar – en kunskapssammanställning		Memo nummer/number FOI Memo 5551

- lagen (1940:176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg
- lagen (1957:684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden
- kungörelsen (1960:516) med tillämpningsföreskrifter till lagen (1940:176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg
- lagen (1962:627) om vissa åtgärder för utnyttjande av vattenkraft vid krig m.m.
- krigshandelslagen (1964:19)
- förfogandelagen (1978:262)
- ransoneringslagen (1978:268)
- lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m.
- arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262)
- lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.
- prisregleringslagen (1989:978)
- förordningen (1991:1195) om det offentliga skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m.
- förordningen (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara
- lagen (1992:1402) om undanförelse och förstörelse
- lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång
- lagen (1995:439) om beskattning, förtullning och folkbokföring under krig eller krigsfara m.m. och
- lagen (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m.⁴¹

2.9 Resursförstärkning

Samhällsviktig verksamhet ska vara uthållig och robust, men vid krig och krigsfara kan belastningen på samhället bli högre än vad krisberedskapen är dimensionerad för att hantera. Vid höjd beredskap kan aktörer inom totalförsvaret öka eller säkra tillgången till resurser i form av personal, utrustning och transportkapacitet genom bland annat krigsorganisering, förfogande och ransoneringslag.⁴²

2.9.1 Krigsorganisering

Krigsorganisering innebär att verksamhet ställs om från att lösa fredstida uppgifter till att lösa uppgifter som har betydelse för försvarsansträngningarna. Det gäller bland annat de bevakningsansvariga myndigheterna, men också kommuner, landsting, vissa trossamfund, enskilda organisationer, företag och frivilliga försvarsorganisationer. Vissa myndigheter har särskilda uppgifter i krig och Kustbevakningen ska exempelvis kunna avdela personal och materiel för övervakning och transporter för Försvarsmaktens räkning. Poliser är skyldiga att delta i rikets försvar.⁴³

2.9.2 Förfogande

För att tillgodose totalförsvarets och samhällets behov av egendom eller tjänster, och om behovet inte kan tillgodoses på något annat sätt, får staten genom förfogandelagen (1978:262) ta fastigheter, gruvor, byggnader, lageranläggningar, transportmedel och arbetsmaskiner i anspråk eller ge dessa i uppdrag att utföra viss verksamhet.⁴⁴ Regeringen fattar beslut om förfogande, men även kommuner, landsting och statliga myndigheter kan fatta beslut om förfogande efter bemyndigande från regeringen.⁴⁵ När något tas i anspråk genom förfogande ska ägaren ges skälig ersättning för exempelvis återanskaffning, förlorad

⁴¹ Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, 25-27 §.

⁴² Ödlund och Lindgren 2014, s 16.

⁴³ Ödlund och Lindgren 2014, s 13-15.

⁴⁴ Förfogandelag (1987:262), 4-5 §.

⁴⁵ Förfogandelag (1978:262), 17 §.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-12-14	Sida/Page 14 (34)
Titel/Title Första hjälpen i civilt försvar – en kunskapssammanställning		Memo nummer/number FOI Memo 5551

avkastning eller kostnader för återställning.⁴⁶ Staten får inte rikta förfogande mot sig själv,⁴⁷ vilket innebär att exempelvis Försvarsmakten inte får rikta förfogande mot andra myndigheter.

2.9.3 Ransoneringslag

För att få resurser att räcka längre och till fler kan regeringen fatta beslut om hushållning av förnödenheter genom ransoneringslag. Genom ransoneringslag (1978:268) går det både i fred och vid höjd beredskap att ställa krav på när förnödenheter får säljas, överlåtas eller användas. Regeringen kan också bestämma att priset på en viss vara ska utjämnas inom landet.⁴⁸ Inom exempelvis energiområdet finns möjlighet att genom manuell förbrukarfrånkoppling prioritera samhällsviktig verksamhet genom planeringsprocessen för styrel.⁴⁹

2.10 Befolkningsskydd

Befolkningen behöver skyddas från krigets effekter och det finns olika sätt att göra det på. Metoderna har skiftat genom historien utifrån hotbild och tekniska landvinningar.

2.10.1 Skyddsrum

Skyddsrum ska ge befolkningen ett fysiskt skydd i händelse av krig mot bland annat stötvågor, splitter, gas, biologiska stridsmedel, brand och joniserande strålning. Det finns mer än 65 000 skyddsrum i Sverige, med runt sju miljoner platser. De finns inte överallt i landet, utan framförallt i de 140 s.k. skyddsrumstatorterna. Skyddsrummen ligger som regel utspridda i vanlig bebyggelse, och används till vardags som vanliga lokaler av respektive fastighetsägare. MSB kontrollerar att skyddsrummen vårdas och vidmakthålls så att inte skyddsförmågan försämras, medan respektive fastighetsägare ansvarar för underhållet och är skyldig att åtgärda brister.⁵⁰

2.10.2 Utrymning

Utrymning innebär att människor som bor i ett område där risken för omfattande skador i samband med fientliga angrepp bedöms som stor flyttas till områden med lägre risk, men där levnadsbetingelserna ändå kan anses acceptabla.⁵¹ Det geografiska områdesansvaret innebär att regeringen, länsstyrelser och kommuner ansvarar för planering av utrymning i respektive område, men utifrån närhets-, likhets- och ansvarsprincipen kan många samhällsaktörer bli involverade.⁵²

Utrymning kan delas in i beordrad, rekommenderad och spontan utrymning. Den beordrade utrymningen genomförs med lagstöd och den rekommenderade utrymningen genomförs på uppmaning av en myndighet. Spontan utrymning är något som individen själv tar initiativ till utan att staten eller det offentliga bitt om det. Utrymningar kan vara mer eller mindre akuta, och att förflytta människor kan ta olika lång tid beroende på områdets förutsättningar och tillgängliga resurser. Vissa grupper i samhället behöver hjälp, medan andra i stor utsträckning kan utrymma på egen hand.⁵³

⁴⁶ Förfogandelag (1978:262), 29-37 §.

⁴⁷ Förfogandelag (1978:262), 4-5 §.

⁴⁸ Ransoneringslag (1978:268), 6-8 §.

⁴⁹ Statens energimyndighet 2015.

⁵⁰ MSB 2015b.

⁵¹ Sjölin et al 2014, s 71.

⁵² MSB 2014c, s 13-17.

⁵³ MSB 2014c, s 8.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-12-14	Sida/Page 15 (34)
Titel/Title Första hjälpen i civilt försvar – en kunskapssammanställning		Memo nummer/number FOI Memo 5551

2.10.3 Förvarning och larmning

För att skyddsrum och utrymningar ska fylla sitt syfte krävs någon form av förvarning. I många orter finns signalhorn i form av s.k. tyfoner (även kallat ”Hesa Fredrik”) på hustaken, vilka kan avge ljudsignaler för:

- *Flyglarm*⁵⁴ - överhängande hot om flyganfall eller annan fara, och att allmänheten omedelbart ska söka skydd
- *Faran över*⁵⁵ - återgång till tidigare verksamhet, och att räddningsinsatser kan påbörjas
- *Beredskapslarm*⁵⁶ - Sverige är i krigsfara eller krig, och att högsta beredskap är intagen
- *Viktigt meddelande till allmänheten*⁵⁷ - att samhällsviktig information ges via radion.⁵⁸

Viktigt meddelande till allmänheten (VMA) ges via flera parallella system som radio och tv, utom- och inomhusvarningar, RDS-mottagare, webbplatser, telefon eller sociala medier. Ett VMA bör innehålla information om vad som hänt eller kan hända, vad som är det akuta hotet, anvisningar om hur människor kan skydda sig och information om hur räddningsarbetet kan underlättas.⁵⁹

2.11 Psykologiskt försvar

Psykologiskt försvar syftar till att stärka befolkningens försvarsvilja samt minska effekterna av motståndares desinformation och påtryckningar. Här ingår bland annat att ge medborgarna kunskap om försvar och säkerhetspolitik, att se till att medierna fungerar samt att myndigheterna kan kommunicera med medborgarna. Det psykologiska försvaret ska verka för ett demokratiskt och öppet samhälle med åsiktsfrihet och fria medier utan censur, även under extrema förhållanden.⁶⁰ Den psykologiska försvarsförmågan behövs redan i fred och i fredstida kriser, men vid höjd beredskap bör det psykologiska försvaret enligt den försvarspolitiska inriktningspropositionen bedrivas inom ramen för det civila försvaret.⁶¹

2.12 Fortsatt läsning

För ytterligare fördjupning inom detta kapitel rekommenderas:

- Regeringens proposition 2014/15:109 *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020*
- *Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret*, Ödlund och Lindgren 2014
- *Militärstrategisk doktrin*, Försvarsmakten 2011
- *Vill du ha fred? – rusta för krig*, Lindström och Lindvall 2014
- Lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap
- Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

⁵⁴ Korta signaler i en minut.

⁵⁵ 30-40 sekunder lång signal.

⁵⁶ 30 sekunder ton och 15 sekunder paus i fem minuter.

⁵⁷ 7 sekunders ton och 14 sekunder paus i minst två minuter.

⁵⁸ Sjölin et al 2014, 64, samt Försvarsmakten 1998, s 99.

⁵⁹ MSB 2014c, 21.

⁶⁰ MSB 2015c.

⁶¹ Regeringen 2015a, s 108.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-12-14	Sida/Page 16 (34)
Titel/Title Första hjälpen i civilt försvar – en kunskapssammanställning		Memo nummer/number FOI Memo 5551

3 Uppgifter

Civilt försvar är en angelägenhet för hela samhället, men vissa aktörer har särskilda uppgifter. Vissa förberedelser behöver vidtas redan i fred, medan andra verksamhet utförs först vid höjd beredskap.

Här följer en redogörelse för vem som gör vad inom det civila försvaret, och vilka uppgifter aktörerna har inför, under och efter höjd beredskap.

3.1 Statschefen

Sverige är en konstitutionell monarki, med en kung eller drottning som statschef. Statschefen är landets högsta företrädare, men har bara representativa uppgifter och ingen politisk makt.⁶²

Även om statschefens makt i första hand är symbolisk tyder erfarenheter från andra länder enligt Eka et al på att statschefen som samlande representant och symbol för landet får en särskild betydelse i krig. För att minska en angriparens möjligheter att utnyttja statschefen för sina egna syften ska denne i händelse av krig följa regeringen. Om statschefen befinner sig på ockuperat område eller annan ort än regeringen anses han eller hon förhindrad att utföra sina uppgifter.⁶³

3.2 Riksdagen

Riksdagen är landets högsta beslutande församling. Den är folkets främsta företrädare och ska bland annat stifta lagar, besluta om skatter till staten samt bestämma hur statens medel ska användas. Riksdagen ska också granska rikets styre och förvaltning.⁶⁴

Det ska alltid finnas en riksdag, men vid krig eller krigsfara kan en krigsdelegation träda in i riksdagens ställe. Delegationen består av riksdagens talman och 50 proportionellt valda ledamöter, vilka utses redan i fred för varje mandatperiod. Syftet med delegationen är att det i varje läge ska finnas ett proportionellt sammansatt organ som är stort nog för att vara representativt, men samtidigt inte är större än att det kan fungera under speciella förhållanden, i andra lokaler och på andra platser än där riksdagen normalt sammanträder. Krigsdelegationen har riksdagens befogenheter, med undantag för bland annat möjligheten att utlysa val och möjligheten att jämka mandat om delar av landet är ockuperat.⁶⁵

3.3 Regeringen

Regeringen styr riket och verkställer det riksdagen beslutat om. Den tar också fram förslag till nya lagar och förslag till ändringar i befintliga. Regeringen består av statsministern samt övriga statsråd (ministrar).⁶⁶ Till sin hjälp har regeringen ett regeringskansli och runt 340 statliga myndigheter.⁶⁷

Ett väpnat angrepp mot Sverige kan komma snabbt, och det är inte säkert att riksdagen hinner reagera. Regeringsärenden avgörs normalt vid regeringssammanträden, och minst fem statsråd ska delta i sammanträdet. För ”verkställighet inom Försvarsmakten” kan beslut under vissa omständigheter fattas av ansvarig departementschef under statsministerns överinseende.⁶⁸ Regeringen har fått mandat att tolka vad som är att betrakta som ett väpnat angrepp, och får fatta beslut om när och hur de väpnade styrkorna ska

⁶² Eka et al 2012, s 215.

⁶³ Eka et al 2012, s 567.

⁶⁴ Eka et al 2012, s 33.

⁶⁵ Eka et al 2012, s 558-560.

⁶⁶ Eka et al 2012, s 257-258.

⁶⁷ Regeringen 2015c.

⁶⁸ Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform, 7 kap, 3-4 §.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-12-14	Sida/Page 17 (34)
Titel/Title Första hjälpen i civilt försvar – en kunskapssammanställning		Memo nummer/number FOI Memo 5551

användas för att möta angreppet.⁶⁹ Regeringen får däremot inte förklara att riket är i krig utan riksdagens medgivande. Även beslut om att ingå en överenskommelse om vapenvila ska godkännas av riksdagen eller behandlas i utrikesnämnden även om regeringen kan gå runt kravet om det skulle innebära en fara för riket att invänta riksdagens godkännande.⁷⁰

Om landet är i krig och varken riksdag eller krigsdelegation kan fullgöra sina uppgifter, får regeringen ta över uppgifterna i den utsträckning som behövs för att skydda riket och slutföra kriget. Mandatet ger regeringen långtgående befogenheter att vid nödlägen fungera som exilorgan, och därigenom fortsätta att styra statsapparaten och det fortsatta motståndet även om hela eller delar av landet är ockuperat.⁷¹

3.4 Statliga myndigheter

Alla myndigheter ska beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet, och de ska planera för att kunna fortsätta verksamheten så långt det är möjligt även under höjd beredskap. I sin planering för totalförsvaret ska de samverka med andra berörda statliga myndigheter, kommuner, landsting, näringsidkare och andra relevanta sammanslutningar. Personal som är anställd hos en myndighet, och som inte är ianspråktagen för annan verksamhet i totalförsvaret, får krigsplaceras vid den myndighet där de är anställda.⁷²

3.5 Bevakningsansvariga myndigheter

Vissa myndigheter har ett särskilt ansvar att vidta de förberedelser som krävs inom respektive område vid höjd beredskap, och benämns bevakningsansvariga myndigheter. De ska:

- planera för att kunna anpassa sin verksamhet vid en förändrad säkerhetspolitisk situation
- genomföra omvärldsbevakning, risk- och sårbarhetsanalyser samt de utvecklingsinsatser som krävs för att myndigheten ska klara sina uppgifter vid höjd beredskap
- ta ut, utbilda och öva berörd personal för myndighetens verksamhet vid höjd beredskap om dessa aktiviteter inte kan anstå till en skärpt säkerhetspolitisk situation
- av medel anvisade för höjd beredskap anskaffa de förnödenheter och den utrustning som myndigheten behöver för att klara sina uppgifter vid höjd beredskap om anskaffningen inte kan anstå till en skärpt säkerhetspolitisk situation.⁷³

Vid höjd beredskap ska de bevakningsansvariga myndigheterna i första hand inrikta sin verksamhet mot uppgifter som har betydelse för totalförsvaret, medan den fredstida verksamheten ska upprätthållas i normal omfattning om så är möjligt.⁷⁴ Vilka som är bevakningsansvariga myndigheter sammanfaller med de som har ett särskilt ansvar inom krisberedskapen⁷⁵, och utgörs enligt bilagan till förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap av:

- Affärsverket svenska kraftnät
- Elsäkerhetsverket
- Livsmedelsverket
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

⁶⁹ Eka et al 2012, s 570-571.

⁷⁰ Eka et al 2012, 563-575.

⁷¹ Eka et al 2012, 563-575.

⁷² Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, 16 och 17 §.

⁷³ Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, 18 §.

⁷⁴ Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, 19 §.

⁷⁵ Särskilt ansvar för krisberedskapen innebär i enlighet med förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, 11 §, innebär bland annat ett ansvar att planera och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera kris, förebygga sårbarheter samt motstå hot och risker.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-12-14	Sida/Page 18 (34)
Titel/Title Första hjälpen i civilt försvar – en kunskapssammanställning		Memo nummer/number FOI Memo 5551

- Post- och telestyrelsen
- Statens Energimyndighet
- Luftfartsverket
- Sjöfartsverket
- Statens energimyndighet
- Trafikverket
- Transportstyrelsen
- Folkhälsomyndigheten
- Kustbevakningen
- Polismyndigheten
- Socialstyrelsen
- Statens jordbruksverk
- Statens veterinärmedicinska anstalt
- Strålsäkerhetsmyndigheten
- Säkerhetspolisen
- Tullverket
- Finansinspektionen
- Försäkringskassan
- Pensionsmyndigheten
- Riksgäldskontoret
- Skatteverket
- Länsstyrelserna.⁷⁶

3.6 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har ansvar för frågor inom områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Myndigheten ska även företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser, om inte något annat följer av särskilda föreskrifter. MSB ska också se till att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningsskyddet.⁷⁷

När styrelsen för psykologiskt försvar lades ner 2008 överfördes delar av dess uppgifter till MSB. Bland annat uppgifterna att informera om totalförsvar och säkerhetspolitik, att stödja medieföretagens beredskapsplanering samt att fördela medel för att säkerställa distribution av etermedier vid fredstida krissituationer och under höjd beredskap. MSB ska också upprätthålla dialog och samverka med medieföretagen i mediernas beredskapsråd.⁷⁸

⁷⁶ Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, bilaga.

⁷⁷ Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 1 och 13 §.

⁷⁸ Regeringen 2015a, s 109.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-12-14	Sida/Page 19 (34)
Titel/Title Första hjälpen i civilt försvar – en kunskapssammanställning		Memo nummer/number FOI Memo 5551

3.7 Länsstyrelser

I varje län finns en länsstyrelse med ansvar för statlig förvaltning inom länet.⁷⁹ Länsstyrelserna är högsta civila totalförsvarsmyndighet inom respektive län och ska vid höjd beredskap verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås genom att bland annat:

- samordna de civila försvarsåtgärderna
- verka för att sådan 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
- verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas.⁸⁰

Länsstyrelserna har en bred palett av uppdrag som omfattar allt från trafikföreskrifter, livsmedelskontroll, regional tillväxt, infrastrukturplanering, energi och klimat, kulturmiljö, naturvård, folkhälsa, integration samt skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar.⁸¹ Vid krig ska de ordinarie uppgifterna utföras bara i den utsträckning det är förenligt med länsstyrelsens uppdrag under höjd beredskap. Om det råder höjd beredskap men inte krig, ska uppgifterna utföras i den utsträckning som regeringen bestämmer.⁸²

Vid höjd beredskap får länsstyrelsen under vissa omständigheter meddela föreskrifter om verksamhet hos andra regionala eller lokala civila myndigheter med statliga förvaltningsuppgifter, med undantag för riksdagens myndigheter. Om länsstyrelserna inte får kontakt med regeringen ska de självständigt utföra de åtgärder som behövs för den civila försvarsverksamheten och för stödet till det militära försvaret.⁸³ Om landet är i krig och förbindelsen mellan delar av riket inte kan upprätthållas kan regeringen under vissa omständigheter ge länsstyrelserna mandat att inom respektive område ta över delar av regeringens uppgifter enligt regeringsformens 8:e kapitel, och fatta beslut om att lagar inom ett visst ämne ska börja tillämpas.⁸⁴ Länsstyrelserna får i sin tur överlåta vissa av sina uppgifter till kommunerna.⁸⁵

3.8 Kommuner, landsting och regioner

I Sverige finns 290 kommuner samt 20 landsting/regioner. De har ansvar för huvuddelen av den vardagsnära servicen i form av vård, skola och omsorg, stadsplanering, lokaltrafik och renhållning som medborgaren behöver. Vissa av uppgifter är lagstadgade, medan andra är frivilliga. Kommuner, landsting och regioner är självstyrande, men måste följa de ramar som riksdag och regering fattat beslut om.⁸⁶

Varje kommun och landsting/region ska ha planer för att kunna upprätthålla sin verksamhet under höjd beredskap. Planerna ska innehålla uppgifter om den verksamhet som ska bedrivs under höjd beredskap med information om bland annat krigsorganisation och vilken personal som ska tjänstgöra i organisationen.⁸⁷

3.8.1 Landsting/regioner

Landsting/regioner är huvudmän för hälso- och sjukvården, men har också uppgifter inom tandvård, kollektivtrafik och ibland även inom kultur, utbildning, turism och regional utveckling.⁸⁸ Vid höjd

⁷⁹ Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion, 1-3 §.

⁸⁰ Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion, 56 §.

⁸¹ Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion, 1-3 §.

⁸² Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion, 55 §.

⁸³ Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion, 57 §.

⁸⁴ Lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. 13 §.

⁸⁵ Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion, 60 §.

⁸⁶ SKL (2015), s 48-54.

⁸⁷ Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. 4 §.

⁸⁸ SKL (2015), s 50.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-12-14	Sida/Page 20 (34)
Titel/Title Första hjälpen i civilt försvar – en kunskapssammanställning		Memo nummer/number FOI Memo 5551

beredskap ansvarar landstings- och regionstyrelser för ledning av den civila hälso- och sjukvården samt övrig verksamhet inom det civila försvaret som landstinget bedriver.⁸⁹

3.8.2 Kommuner

Kommuner har ett geografiskt områdesansvar, och vid höjd beredskap ska kommunstyrelsen verka för ledning och samordning av det civila försvaret inom respektive kommun.⁹⁰ Vid höjd beredskap eller om ransoneringslagen (1978:268) träder i kraft ska kommuner vidta de åtgärder som behövs för försörjning med nödvändiga varor, medverka vid allmän prisreglering och ransonering, samt medverka vid genomförandet av åtgärder som är viktiga för landets försörjning.⁹¹ Vid höjd beredskap ska de också vidta de förberedelser som behövs i form av planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal, samt användande av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret.⁹²

3.8.3 Kommunal räddningstjänst

Kommuner är skyldiga att skapa förutsättningar för ett godtagbart skydd mot olyckor, vilket görs genom både förebyggande insatser, tillsyn och räddningsinsatser.⁹³ För att skydda och rädda befolkningen samt civil egendom från krigets verkningar ansvarar kommunens räddningstjänst för upptäckande, utmärkning och röjning av farliga områden samt indikering, sanering och andra åtgärder för skydd mot kärnvapen och kemiska stridsmedel.⁹⁴ Kommunerna får ta ut tjänstepliktiga för att ingå i kommunens räddningsvärn,⁹⁵ och under höjd beredskap får regeringen eller myndighet som regeringen utser ta personal som ingår i kommunens organisation för räddningstjänst i anspråk för uppgifter som inte rör kommunen.⁹⁶

3.9 Privat näringsliv

Det privata näringslivet utför en stor del av den samhällsviktiga verksamhet som bedrivs inom exempelvis energiförsörjning, transporter samt information och kommunikation. Kommunal verksamhet är i stor utsträckning utlagd på entreprenad, vilket gör dessa privata aktörer till en del av den kommunala krisberedskapen.⁹⁷ Enligt lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap, ska de enskilda organisationer och företag som ”enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig” vidta de åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att fullgöra sina skyldigheter under höjd beredskap.⁹⁸

3.10 Totalförsvarspliktiga

Alla svenska medborgare och alla som är bosatta i Sverige omfattas från sexton till sjuttio års ålder av totalförsvarsplikt. Den som är totalförsvarspliktig är bland annat skyldig att ”medverka vid föreskriven

⁸⁹ Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. 4 §.

⁹⁰ Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. 4 §.

⁹¹ Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Kap 3.

⁹² Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. 7 §.

⁹³ SKL 2015, s 44.

⁹⁴ Lag (2003:778) om skydd mot olyckor. 8 kap, 2 §.

⁹⁵ Lag (2003:778) om skydd mot olyckor. 6 kap, 1 §.

⁹⁶ Lag (2003:778) om skydd mot olyckor. 8 kap, 4 §.

⁹⁷ MSB 2015a, s 10.

⁹⁸ Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. 7 §.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-12-14	Sida/Page 21 (34)
Titel/Title Första hjälpen i civilt försvar – en kunskapssammanställning		Memo nummer/number FOI Memo 5551

utredning om sina personliga förhållanden” (exempelvis mönstring) och att tjänstgöra inom totalförsvaret i den omfattning hans eller hennes kroppskrafter tillåter.⁹⁹

Tjänstgöringen kan utföras som värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt. Värnplikt genomförs hos Försvarsmakten medan civilplikt genomförs hos verksamheter inom totalförsvaret enligt regeringens föreskrifter. Den allmänna tjänsteplikten innebär att den som är totalförsvarspliktig kan bli skyldig att under höjd beredskap fortsätta sin anställning eller fullfölja ett visst uppdrag, tjänstgöra enligt avtal om frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret, eller utföra arbete enligt anvisningar från myndighet som regeringen utsett.¹⁰⁰

3.10.1 Krigsplacering

Den som är totalförsvarspliktig kan krigsplaceras i en viss befattning eller viss verksamhet inom totalförsvaret.¹⁰¹ Statliga myndigheter får krigsplacera sin personal utifrån anställningskontrakten. Även kommuner och landsting har möjlighet att krigsplacera sin personal utifrån lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.¹⁰²

3.11 Frivilliga

Vid allvarliga händelser finns ofta en vilja att bistå med hjälpinsatser, och förhoppningsvis kan engagemanget mobiliseras även under höjd beredskap. I Sverige finns en stor mängd ideella föreningar, d.v.s. icke-statliga organisationer som inte har något vinstintresse. De kan vara engagerade i vitt skilda verksamheter, i allt från sjöräddning och frivilligbrandkår till idrottsföreningar och religiösa samfund. Även om verksamheterna inte alltid har en direkt koppling det aktuella behovet, kan de utgöra en värdefull resurs inom såväl krisberedskapen som under höjd beredskap. Frivilliga kan enligt MSB delas in i olika kategorier såsom privat näringsliv, frivilliga försvarsorganisationer, andra ideella föreningar och spontanfrivilliga.¹⁰³ Här följer en kort redogörelse för de frivilliga försvarsorganisationerna.

3.11.1 Frivilliga försvarsorganisationer

I Sverige finns 18 frivilliga försvarsorganisationer¹⁰⁴. De är självständiga förbund och föreningar vilka skapats på initiativ av medlemmarna. Organisationerna arbetar utifrån sina egna kompetensområden, bland annat inom transporter, bevakning av områden som allmänheten inte bör beträda, omhändertagande och undsättning av djur, kommunikations- och sambandsuppgifter eller att fotografera lägesbilder från luften.¹⁰⁵ Myndigheter som har totalförsvarsuppgifter kan ingå avtal med personer från de frivilliga försvarsorganisationerna om att de ska tjänstgöra i totalförsvaret, och personalen benämns då avtalspersonal.¹⁰⁶

Inom krisberedskapen används frivilliga försvarsorganisationer ofta till generella uppgifter som inte nödvändigtvis är kopplade till organisationernas speciella expertis. En av de frivilliga försvarsorganisationerna är Civilförsvarsförbundet, som har till uppgift att rekrytera och utbilda

⁹⁹ Lag (11994:1809) om totalförsvarsplikt. 1 kap.

¹⁰⁰ Lag (11994:1809) om totalförsvarsplikt. 6 kap.

¹⁰¹ Lag (11994:1809) om totalförsvarsplikt. 3 kap.

¹⁰² Ödlund och Lindgren 2014, s 16 och 26.

¹⁰³ MSB 2015a, s 6-11.

¹⁰⁴ De frivilliga försvarsorganisationerna utgörs i enlighet med förordning (1004:524) av Svenska försvarsutbildningsförbundet (Försvarsutbildarna), Insatsingenjörernas riksförbund (IIR), Flygvapenfrivilligas riksförbund (FVRF), Frivilliga automobilkårens riksförbund (FAK) Frivilliga flygkåren (FFK), Frivilliga motorcykelkårens riksförbund (FMCK), Frivilliga radioorganisationen (FRO), Försvarets personaltjänstförbund (FPF), Svenska blå stjärnan (SBS), Svenska Röda korset, Riksförbundet Sveriges lottakärer (SLK), Sjövärnsskårens riksförbund (SVK RF), Svenska brukshundklubben (SBK), Svenska fallskärmsförbundet (SFF), Svenska pistolskytteförbundet (SPSF), Svenska skyttesportförbundet (SvSF), Sveriges civilförsvarsförbund (CFF) och Sveriges bilkårens riksförbund (Bilkåren)

¹⁰⁵ Ödlund och Lindgren 2014, s 17-18.

¹⁰⁶ Ödlund och Lindgren 2014, s 17-18.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-12-14	Sida/Page 22 (34)
Titel/Title Första hjälpen i civilt försvar – en kunskapssammanställning		Memo nummer/number FOI Memo 5551

medlemmar till Frivilliga resursgruppen (FRG). Gruppen bildades 2004 och består av personer som är medlemmar i olika frivilligorganisationer. De kan utgöra en resurs för kommuner och andra aktörer under allvarliga händelser, och kan bistå vid bland annat informationsspridning, evakuering, medmänskligt stöd, administration eller andra praktiska uppgifter.¹⁰⁷

3.12 Fortsatt läsning

För vidare fördjupning rekommenderas bland annat:

- Regeringsformen, kapitel 15
- Lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap
- Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap
- Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid höjd beredskap
- Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid höjd beredskap
- *Att leda och samverka med frivilliga*, MSB 2015.

¹⁰⁷ MSB 2015a, s 10-11.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-12-14	Sida/Page 23 (34)
Titel/Title Första hjälpen i civilt försvar – en kunskapssammanställning		Memo nummer/number FOI Memo 5551

4 Hotet

Hur ett väpnat angrepp mot Sverige eller ett krig i vårt närområde skulle gestalta sig kan vi inte veta. Den militära teknik- och metodutvecklingen ger ändå en bild av hur ett krig skulle kunna bedrivas och vad det skulle kunna få för konsekvenser för samhället.

För att förstå vad det civila försvaret kan komma att möta ges här en redogörelse för hur ett väpnat angrepp mot Sverige eller ett krig i vårt närområde skulle kunna gestalta sig. Hotet påverkar hur det civila försvaret behöver utformas, vilket beskrivs i nästkommande kapitel.

4.1 Angrepp mot samhället

Det är med små medel möjligt att skapa omfattande störningar i samhället. Att hantera störningarna och att återställa verksamheten kan kräva mycket resurser.¹⁰⁸ Vid ett väpnat angrepp kan det antas att funktioner både inom det militära försvaret och inom samhällsviktig verksamhet påverkas.¹⁰⁹ Om en motståndare vill påverka befolkningen direkt kan det inte uteslutas att angrepp riktas mot samhällsviktig verksamhet som elförsörjning, telekommunikationer, transporter, vatten- och livsmedelsdistribution.¹¹⁰ Det finns lagar och normer som begränsar användandet av militärt våld mot civila, men det är inte självklart att en angripare kommer att följa dessa.¹¹¹

4.2 Angrepp från långa avstånd

Den tekniska utvecklingen gör det möjligt att med hög precision bekämpa mål från långa avstånd, samt möjlighet att utnyttja cyberattacker, rymdförmågor och obemannade farkoster.¹¹² Eftersom det är möjligt att använda eller hota med att använda våld från långa avstånd, kommer en motståndare förmodligen inte att se ett självändamål att ockupera territorium. Däremot kan en angripare behöva ta särskilt viktig terräng för att placera ut vapensystem för skydd och bekämpning.¹¹³ Möjligheterna att träffa mål från långa avstånd kan göra det svårt att skydda områden som är viktiga för oss.¹¹⁴

4.3 Massförstörelsevapen

Kärnvapen har åter fått en viktig säkerhetspolitisk roll i världen.¹¹⁵ De militära stormakterna prioriterar sin kärnvapenförmåga.¹¹⁶ Sannolikheten för globalt kärnvapenkrig bedöms enligt den försvarspolitiska inriktningspropositionen som låg, men det kan inte uteslutas att vapnen används vid regionala eller lokala konflikter i vårt närområde. Taktiska kärnvapen¹¹⁷ omfattas inte av den rustningskontroll eller de förtroendeskapande åtgärder som de erkända kärnvapenmakterna vidtagit, och det är osäkert hur stater som står utanför det s.k. icke-spridningsavtalet tänker använda sig av vapnen.¹¹⁸

¹⁰⁸ Försvarsmakten 2015a, s 10.

¹⁰⁹ Lindgren 2014, s 10.

¹¹⁰ Försvarsmakten 2015a, s 10.

¹¹¹ Lindgren 2014, s 8.

¹¹² Lindgren 2014, s 8.

¹¹³ Försvarsmakten 2015a, s 26.

¹¹⁴ Lindgren 2014, s 8.

¹¹⁵ Regeringen 2015a, s 41-42.

¹¹⁶ Lindgren 2014, s 9.

¹¹⁷ Mindre kärnvapenladdningar med kort räckvidd avsedda att användas på stridsfältet.

¹¹⁸ Regeringen 2015a, s 42.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-12-14	Sida/Page 24 (34)
Titel/Title Första hjälpen i civilt försvar – en kunskapssammanställning		Memo nummer/number FOI Memo 5551

Risken för att någon stat ska använda biologiska eller kemiska stridsmedel mot Sverige bedöms också vara liten, men bristande säkerhet vid anläggningar runt om i världen gör att icke-statliga aktörer kan få tillgång till kunskap om hur vapnen tillverkas och används.¹¹⁹

4.4 Påverkanskampanjer

Påverkanskampanjer innebär förmedling av en för egna syften fördelaktig bild av olika skeenden, för att dölja styrkor och svagheter, eller för att inge en känsla av uppgivenhet. Kampanjerna är centralt styrda, men kan utföras genom ett brett spektrum av öppna och dolda metoder. Politiska, diplomatiska, ekonomiska och militära maktmedel kombineras med exempelvis smutskastning och hot, fälska nyheter och vilseledning via sociala medier. Kampanjerna kan riktas mot exempelvis statsledning, befolkning eller särskilt utpekade målgrupper för att påverka säkerhetspolitiska ställningstaganden eller för att minska försvarsviljan och försvarsförmågan.¹²⁰

Fakta, nyheter och propaganda distribueras snabbt i dagens samhälle. Det är lätt att både sprida och tillgodogöra sig information, vilket kan göra oss sårbara för styrd information och ren desinformation. En angripare kan antas försöka styra mediabilden av konflikten, och det kan vara svårt att bemöta sådan information på ett korrekt och trovärdigt sätt.¹²¹ Enligt den försvarspolitiska inriktningspropositionen är både Sverige och våra grannländer redan idag utsatta för påverkansoperationer som syftar till att påverka vår säkerhetspolitik. Eftersom operationerna riktar sig mot vår handlingsfrihet och vårt oberoende innebär det att vår suveränitet utmanas.¹²²

4.5 Fortsatt läsning

För en fördjupning inom området rekommenderas:

- *Inslag i modern krigföring – konsekvenser för civilt försvar*, Lindgren 2014
- *Försvarsmaktens strategiska inriktning 2015*, Försvarsmakten 2015
- *Militärstrategisk doktrin*, Försvarsmakten 2011.

¹¹⁹ Regeringen 2015a, s 42.

¹²⁰ Regeringen 2015a, s 40.

¹²¹ Försvarsmakten 2015a, s 14-15.

¹²² Regeringen 2015a, s 40.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-12-14	Sida/Page 25 (34)
Titel/Title Första hjälpen i civilt försvar – en kunskapssammanställning		Memo nummer/number FOI Memo 5551

5 Ett ”nytt” civilt försvar

Planering är första steget i utvecklingen av ett nytt civilt försvar, och planeringen bör bland annat utgå från Försvarmaktens behov av stöd under höjd beredskap. Krisberedskapen ger en grundläggande förmåga och robusthet i samhället, och där bör planeringen för det civila försvaret ta sin utgångspunkt.

Mycket av det ”gamla” civila försvaret är nedlagt. Kvar finns skyddsrum, vissa reservfunktioner inom etermedia, elförsörjning och elektroniska kommunikationer samt stora delar av totalförsvarets lagar och förordningar.¹²³ Att mycket av det gamla är avvecklat eller nedlagt betyder dock inte att det saknas förmåga att bedriva civilt försvar. Det här kapitlet beskriver några av de faktorer som påverkar hur civilt försvar kan bedrivas om beredskapen skulle höjas idag. Det redogör även för några av de faktorer som påverkar hur det civila försvaret enligt den försvarspolitiska inriktningspropositionen bör utvecklas i perioden 2016-2020.

5.1 Utgångspunkt i krisberedskapen

Det är i stort sett samma åtgärder som behövs inom både krisberedskapen och det civila försvaret för att skydda befolkningen och samhällsviktiga funktioner,¹²⁴ och krisberedskapen är enligt den försvarspolitiska inriktningspropositionen en grundläggande förutsättning för arbetet med civilt försvar.¹²⁵

Krisberedskap är enligt förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, 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.¹²⁶ Det svenska krisberedskapssystemet bygger på ansvars-, närhets- och likhetsprinciperna, ett geografiskt områdesansvar och ett sektorsansvar.

- Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer även har motsvarande ansvar vid störningar i samhället.
- Närhetsprincipen innebär att samhällsstörningar ska hanteras där de inträffar och av de som är närmast berörda.
- Likhetsprincipen innebär att samhället, så långt det är möjligt, ska fungera på samma sätt vid störningar som under normala förhållanden. Det innebär också att de aktörer som ska hantera krisen inte ska göra större ändringar i sin organisation än vad situationen kräver.¹²⁷

Det geografiska områdesansvaret innebär att kommuner har det övergripande ansvaret för krishantering på lokal nivå, medan länsstyrelser har det övergripande ansvaret inom respektive län. Den som är geografiskt områdesansvarig ska samordna olika aktörernas krisberedskapsåtgärder liksom den information som behöver ges till allmänheten. Statliga myndigheter har ett sektorsansvar för sina sakfrågor, och ska i första hand lämna expert- och resurstöd till lokala och regionala aktörer.¹²⁸

5.1.1 Förmåga inom krisberedskapen

Arbetet med krisberedskapen gör att det idag finns förutsättningar för grundläggande uthållighet och robusthet i samhället. Det lägger grunden till förmågan att skydda befolkningen, minska samhällets sårbarhet, hantera störningar och att återställa verksamhet även under höjd beredskap. Det finns redan en förmåga till samband och ledning genom bland annat systemet med tjänsteman i beredskap (TiB) och

¹²³ Regeringen 2015a, s 59.

¹²⁴ Regeringen 2015a, s 104-108.

¹²⁵ Regeringen 2015b, s 77.

¹²⁶ Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, 4 §.

¹²⁷ MSB 2014a, s 23-27.

¹²⁸ MSB 2014a, s 23-27.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-12-14	Sida/Page 26 (34)
Titel/Title Första hjälpen i civilt försvar – en kunskapssammanställning		Memo nummer/number FOI Memo 5551

radiokommunikationssystemet Rakel. Att samhällsaktörer genomför risk- och sårbarhetsanalyser gör att kritiska resurser och beroenden analyseras regelbundet.¹²⁹

Strukturer och mekanismer inom krisberedskapen såsom arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser, krisberedskapens effekt-, resultat- och verksamhetsmål samt arbetet inom samverkansområden bör enligt inriktningspropositionen utgöra grund för det civila försvaret. Lärdomar och resurser för arbetet med skydd mot olyckor och krisberedskap bör omhändertas i det civila försvarets planering.¹³⁰

5.2 Krigets krav

Det moderna kriget gör det svårt att veta vid vilka situationer, på vilka platser och mot vilka typer av hot befolkningen behöver skyddas. Traditionella angrepp med flygbombningar, reguljära strider eller kemiska och radiologiska stridsmedel kan kräva traditionellt befolkningsskydd i form av skyddsmasker och skyddsrum. Hot från påverkanskampanjer ställer krav på samhällets förmåga att informera befolkningen på ett korrekt, trovärdigt och samordnat sätt.¹³¹

Krisberedskapen ger en grundläggande förmåga att hantera störningar, men det är en förmåga som har brister. Det gäller bland annat förmågan till ledning och samordning där aktörerna saknar kunskap om varandras mandat, ansvar och roller. Det saknas tillräckligt effektiva system och metoder för säker samordning, samlade lägesbilder, kontakt med högre beslutsnivåer samt helhetsperspektiv i analyser.¹³² Vid krig eller krigsfara kan belastningen på samhället antas bli högre än vad den fredstida krisberedskapen är dimensionerad för att hantera, och flera samhällssektorer kan komma att påverkas samtidigt.¹³³ Därför kan det vid höjd beredskap komma att krävas specifika åtgärder som inte rymms inom krisberedskapen, i synnerhet när det gäller möjligheterna att ge stöd till Försvarsmakten.¹³⁴

Enligt den försvarspolitiska inriktningspropositionen finns uppenbara fördelar med att den som ansvarar för verksamhet i normala fall ska behålla ansvaret även under höjd beredskap. Samtidigt anger propositionen att fördelning av resurser inte bör utgå från enskilda aktörers behov, och att det uppstår situationer då det blir nödvändigt att prioritera försvarsansträngningarna till områden där de gör mest nytta. Därför kan ansvarsprincipen enligt propositionen komma att kompletteras med ett centralt ansvar för fördelning av resurser till verksamheter under höjd beredskap.¹³⁵

5.3 Beredskapsplanering

För att kunna hantera en situation som leder till höjd beredskap krävs förberedelser och planering. Det behövs en sammanhängande planering för totalförsvaret, där det civila försvaret genomför beredskapsplanering och det militära försvaret genomför försvarsplanering.¹³⁶ Det civila försvarets beredskapsplanering ska samordnas både med Försvarsmaktens försvarsplanering och med den fredstida planeringen för krissituationer. Planeringen bör utgå från en helhetssyn som omfattar hela hotskalan från fredstida krissituationer till höjd beredskap.¹³⁷

Planeringen ska enligt den försvarspolitiska inriktningspropositionen ses som ett första steg i återupptagandet av verksamheter och åtgärder inom det civila försvaret, och genom planeringen ska statliga myndigheter utveckla förmågan att på central och regional nivå prioritera och fördela resurser vid höjd

¹²⁹ Ödlund och Lindgren 2014, s 39.

¹³⁰ Regeringen 2015a, s 104-108.

¹³¹ Lindgren 2014, s 12.

¹³² MSB 2014b, s 15.

¹³³ Helmbring och Lindberg 2014, s 74.

¹³⁴ Regeringen 2015a, s 104-108.

¹³⁵ Regeringen 2015a, s 106.

¹³⁶ Regeringen 2015b, s 92.

¹³⁷ Regeringen 2015a, s 105.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-12-14	Sida/Page 27 (34)
Titel/Title Första hjälpen i civilt försvar – en kunskapssammanställning		Memo nummer/number FOI Memo 5551

beredskap. Planeringen bör enligt propositionen omfatta såväl statliga myndigheter som kommuner, landsting, frivilligorganisationer, privat näringsliv m.fl.¹³⁸

Enligt planeringsanvisningarna för det civila försvaret ska de bevakningsansvariga myndigheterna återuppta planeringen för sin beredskap. Planeringen ska ta sin utgångspunkt i den försvarspolitiska inriktningspropositionen, och ska genomföras i enlighet med gällande författningar.¹³⁹

5.3.1 Bidra till Försvarsmaktens förmåga

De tre delarna i målet för det civila försvaret ömsesidigt förstärkande. Däremot är det enligt den försvarspolitiska inriktningspropositionen av särskild vikt att planeringen för det civila försvaret omhändertar behovet av att kunna bidra till Försvarsmaktens operativa förmåga vid höjd beredskap.¹⁴⁰ Planeringen bör ta sin utgångspunkt i Försvarsmaktens behov av i synnerhet transport och logistik, försörjning av livsmedel, drivmedel, elektricitet och telekommunikation samt tillgång till sjukvårdsresurser. Stödet ska kunna ges till Försvarsmakten under krig i 5–10 dagar, medan verksamhet för att skydda befolkningen och att upprätthålla samhällsviktig verksamhet bör kunna bedrivas under betydligt längre tid.¹⁴¹

Jämfört med det kalla kriget är Försvarsmakten idag mer beroende av samhället för att kunna möta ett angrepp.¹⁴² Å andra sidan bedöms dagens reducerade militära försvar ta färre antal personer i anspråk för krigsinsatsen, vilket minskar risken för personal- och produktionsbortfall inom andra samhällssektorer.¹⁴³

En av utgångspunkterna för det civila försvarets beredskapsplanering är Försvarsmaktens försvarsplanering. Försvarsplaneringen bygger på ett antal planeringsantaganden som beskriver karaktären på de kris- och krigssituationer som Sverige kan ställas inför. Dessa planeringsanvisningar utgör enligt propositionen en grund även för planeringen inom det civila försvaret.¹⁴⁴

5.4 Organisering

Om beredskapen skulle höjas idag skulle mycket av verksamheten inom det civila försvaret åtminstone inledningsvis komma att bygga på den fredstida organisationen för krisberedskap. Att gå från en organisation dimensionerad för att möta fredstida kriser till höjd beredskap och hot mot nationen kan vara problematiskt, och betyder olika saker för olika myndigheter. Verksamheter kan behöva omprioriteras för att personal ska kunna frigöras för krigsorganisationen och de verksamheter som ska bedrivas under höjd beredskap. Många aktörer inom det civila försvaret är osäkra på hur en övergång till höjd beredskap ska gå till och vilka delar av krisberedskapssystemet genom exempelvis avtal, samverkansgrupper och nätverk som fortfarande kan användas vid krig och krigsfara.¹⁴⁵

Personal är en nyckelresurs vid höjd beredskap, men många aktörer är osäkra på hur krigsplacering går till och hur de kan säkerställa att personalen finns på plats. Med undantag för Försvarsmakten är det bara ett fåtal aktörer som Polisen, Rekryteringsmyndigheten, enstaka kommuner och räddningstjänstförbund som valt att krigsplacera delar av sin personal.¹⁴⁶

Vid krig kan det finnas behov av skyddade ledningsplatser, och dessa måste kunna driftsättas och försörjas. Det saknas personal för att starta upp befintliga anläggningar, och det råder osäkerhet om huruvida de driftsföretag som underhåller anläggningarna i fred även kommer kunna driva dem under höjd beredskap.¹⁴⁷

¹³⁸ Regeringen 2015a, s 105.

¹³⁹ Regeringen 2015d, s 1-3.

¹⁴⁰ Regeringen 2015a, s 104.

¹⁴¹ Regeringen 2015a, s 108.

¹⁴² Regeringen 2015a, s 60 samt 108.

¹⁴³ Helmbring och Lindberg 2014, s 52

¹⁴⁴ Regeringen 2015a, s 105.

¹⁴⁵ Ödlund och Lindgren 2014, 30-42.

¹⁴⁶ Ödlund och Lindgren 2014, s 26.

¹⁴⁷ Ödlund och Lindgren 2014, s 36.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-12-14	Sida/Page 28 (34)
Titel/Title Första hjälpen i civilt försvar – en kunskapssammanställning		Memo nummer/number FOI Memo 5551

5.5 Privat ägande

Samhällsviktig verksamhet som tidigare drevs i offentlig regi utförs idag i stor utsträckning av privata aktörer.¹⁴⁸ Företag vill öka sin vinst och minska sina kostnader, vilket medför nedbantade organisationer. Resurser finns på avrop via upphandling snarare än i lager, vilket kan göra det svårt att inom vissa sektorer få tag på strategiska resurser och materiel i Sverige under höjd beredskap.¹⁴⁹

Många företag är beroende av öppna handelsleder, och i händelse av konflikt i närområdet är det möjligt att de ser behov av att säkra sina intressen genom exempelvis eskort och bevakning. Vid en förändrad säkerhetspolitisk situation kan det enligt Försvarmakten inte uteslutas att företag som ägs eller kontrolleras från utlandet används som förevändning för att visa militär närvaro.¹⁵⁰

5.6 Försörjningssäkerhet

Många delar av samhället är beroende av varandra och de flesta områden är beroende av tillgång till el, it- och telekommunikation, transportinfrastruktur, transportkapacitet, nyckelpersonal och förnödenheter. Samhället är beroende av flöden av varor och tjänster från aktörer i andra länder. Det är svårt att i förväg bygga en förmåga och en struktur som skyddar samhällsviktiga försörjningsflöden. Ett ostört flöde av varor och tjänster såväl inom landet som från andra länder troligen inte kommer kunna upprätthållas under krig eller krigsfara.¹⁵¹

För att säkerställa den nödvändigaste försörjningen kan det vara möjligt att lagstadga krav på aktörer som har ett ansvar inom kritiska försörjningsflöden. En annan möjlighet är att förmå vissa verksamheter att lagra nödvändiga varor,¹⁵² eller att upprätta särskilda beredskapsavtal.¹⁵³ Andra områden som skulle kunna utvecklas för att öka försörjningssäkerheten är exempelvis omsättningslagring av strategiska produkter, sektorsövergripande planering för och grundläggande funktionalitetskrav inom samhällsviktig verksamhet, samt utarbetandet av nationell plan för ransonering av drivmedel, livsmedel, läkemedel och sjukvårdsmateriel.¹⁵⁴

5.7 Beredskap i olika samhällsområden

Att transportflöden upprätthålls är en förutsättning för nästan alla funktioner i samhället, men sektorn är i sin tur beroende av tillgång till el, elektroniska kommunikationer och drivmedel. Transportsektorn har under senare år utvecklat möjligheterna att förebygga, motstå och hantera störningar, men förmågan kan ändå anses bristfällig. Mångfalden av aktörer och transportslag skapar ett flexibelt system som i sig är robust, men möjligheterna att prioritera samhällsviktiga transporter är begränsade.¹⁵⁵

Energisektorn ställs inför särskilda krav vid höjd beredskap, men förmågan att säkerställa tillgång till energi är inte tillfredställande. Många funktioner i samhället försvagas eller upphör utan tillgång till drivmedel. De risker som hotar drivmedelsförsörjningen kan vara globala såväl som nationella eller regionala. Sverige är helt beroende av oljeimport från utlandet, men även av raffinerade oljeprodukter. Samhällsviktiga verksamheter kan aldrig räkna med störningsfria leveranser av el, varför viktiga samhällsfunktioner enligt Helmbring och Lindberg bör se över möjligheterna till reservkraft för de mest kritiska verksamheterna. Vid omfattande störningar behövs lokala handlingsplaner och lösningar för att trygga bränsletillgång och för att drivmedelsförsörja reservkraften.¹⁵⁶

¹⁴⁸ MSB 2014b, s 35.

¹⁴⁹ Ödlund och Lindgren 2014, s 33.

¹⁵⁰ Försvarmakten 2015, s 13-14.

¹⁵¹ Helmbring och Lindberg 2014, s 77.

¹⁵² Helmbring och Lindberg 2014, s 77.

¹⁵³ Ödlund och Lindgren 2014, 35.

¹⁵⁴ Helmbring och Lindberg 2014, s 77.

¹⁵⁵ Helmbring och Lindberg 2014, s 73.

¹⁵⁶ Helmbring och Lindberg 2014, s 73.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-12-14	Sida/Page 29 (34)
Titel/Title Första hjälpen i civilt försvar – en kunskapssammanställning		Memo nummer/number FOI Memo 5551

Livsmedelssektorns förmåga att upprätthålla livsmedelsförsörjning vid höjd beredskap har brister,¹⁵⁷ även om Sverige skulle kunna vara självförsörjande när det gäller produktion av kalorier.¹⁵⁸ Det saknas nationell plan för livsmedelsförsörjning och möjligheterna att förse samhället med dricksvatten vid avbrott är begränsade.¹⁵⁹

Systemet för elektroniska kommunikationer har en robust infrastruktur, men den är inte dimensionerad för att hantera påfrestningar vid krigsfara och krig. Det gäller i synnerhet kraven på informationssäkerhet, men de elektroniska kommunikationsnäten är inte heller anpassade för att stå emot hot, sabotage eller väpnade angrepp. Möjligheterna att prioritera samhällsviktig verksamhet vid kapacitetsbortfall eller vid återställningsarbete efter en störning är begränsade.¹⁶⁰

Det centrala betalningssystemet har god förmåga att motstå störningar, men det saknas samordning av krisberedskapssåtgärder och informationssäkerhetsarbetet inom sektorn kan behöva utvecklas.¹⁶¹

Sjukvårdssektorn kommer att utsättas för stora påfrestningar vid ett väpnat angrepp. Det kan finnas behov av att stärka förmåga att tillhandahålla sjukvård även vid brist på livsmedel, drivmedel, dricksvatten och reservkraft.¹⁶²

Mediesektorn är robust och van att hantera påfrestningar, men inom sektorn finns en särskild risk med att aktörer utnyttjas av en motståndare för att bedriva vilseledning.¹⁶³

5.8 Fortsatt läsning

För fördjupning i kapitlet rekommenderas:

- *Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret*, Ödlund och Lindgren 2014
- *Förutsättning för krisberedskap i Sverige*, Deschamps-Berger 2015
- *Kritiska försörjningsfrågor vid krigsfara och krig – vilka påfrestningar kan höjd beredskap medföra i förhållande till samhällsviktiga försörjningsflöden och hur kan de hanteras*, Helmbring och Lindberg 2014
- Regeringens proposition 2014/14:109 *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020*.

¹⁵⁷ Helmbring och Lindberg 2014, 73.

¹⁵⁸ Hellquist och Westman 2014, s 30.

¹⁵⁹ Helmbring och Lindberg 2014, s 73.

¹⁶⁰ Helmbring och Lindberg 2014, s 74.

¹⁶¹ Helmbring och Lindberg 2014, s 74.

¹⁶² Helmbring och Lindberg 2014, s 74.

¹⁶³ Helmbring och Lindberg 2014, s 74.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-12-14	Sida/Page 30 (34)
Titel/Title Första hjälpen i civilt försvar – en kunskapssammanställning		Memo nummer/number FOI Memo 5551

6 Utveckling i våra grannländer

Av våra grannländer är det Finland som i störst utsträckning bevarat de verksamheter och strukturer för civilt försvar som övriga nordiska länder avvecklat efter kalla krigets slut.

Här följer en kort redogörelse för hur arbetet med civilt försvar utvecklats i våra grannländer. Kapitlet kan ses som en inspiration till hur arbetet med att utveckla ett civilt försvar skulle kunna bedrivas i Sverige.

6.1 Finland

I Finland används begreppet övergripande säkerhet, vilket är ett måltillstånd där de hot som riktas mot den nationella suveräniteten och befolkningens levnadsmöjligheter hanteras. Istället för ”höjd beredskap” används ”undantagsförhållanden” i enlighet med beredskapslagstiftningen, vilken kan tillämpas vid både väpnat angrepp och allvarliga kriser. Finland har nyligen reformerat sin beredskapslag, vilket bland annat innebär att myndigheter redan under normala förhållanden vet vilka befogenheter som kan bli aktuella vid undantag. Fokus under dessa förhållanden är bland annat att trygga hälsovården och befolkningens försörjning, att genomföra befolkningsskydd samt att trygga de delar av näringslivet som är att anse som nödvändiga. Även försörjningsberedskapen har omformats med nya mål för att trygga befolkningen, landets näringsliv samt väsentlig produktion, service och infrastruktur. Finland har bland annat försörjningsberedskap för livsmedel i statliga beredskapslager motsvarande ett års förbrukning av spannmål.¹⁶⁴

6.2 Norge

Norge bygger liksom Sverige sin krisberedskap på närhets-, likhets- och ansvarsprincipen. Landet har dessutom en samverkansprincip, vilket innebär att myndigheter och företag har en skyldighet att säkerställa bästa möjliga samverkan med relevanta aktörer och organisationer i samband med kriser. Civil-militär samverkan sker inom det norska totalförsvaret med utgångspunkt i ömsesidigt stöd samt förberedelser för operativ ledning i svåra situationer. Inom vissa områden finns behov av civilt stöd till militärens uppgifter, och det norska försvaret har åtagit sig att konkretisera sina behov. De norska beredskapslagren för spannmål avvecklades under 1990-talet, då lagringen ansågs dyr och onödig. Uppfattningen har dock ändrats och landet har tagit fram ett nytt koncept för civilförsvar samt utarbetat planer för spannmålslagring inför en eventuell matbrist.¹⁶⁵

6.3 Danmark

Det danska krisberedskapssystemet bygger på sektorsansvar och en närhetsprincip. På nationell nivå innebär sektorsansvaret att respektive minister har det övergripande ansvaret för krisledning inom sitt område. Den myndighet som normalt ansvarar för en viss funktion är ansvarig för samma frågor även vid olyckor och nödsituationer. När flera myndigheter är inblandade i en händelse är det polisen som håller i den samordnande ledningen. Utifrån närhetsprincipen ska kriser hanteras så nära medborgarna som möjligt och det är kommunerna som ansvarar för att upprätthålla de kommunala funktionerna. Utöver sektorsansvar och närhetsprincip, har Danmark antagit en flexibilitetsprincip och en handlingsprincip. Flexibilitetsprincipen innebär att förmågor sätts samman utifrån varje given situation och utifrån omständigheternas krav. Handlingsprincipen är ett förhållningssätt bygger på att det vid svåröverskådliga situationer är bättre att öka insatsen i ett tidigt skede och därefter trappa ner, än att agera för sent med för

¹⁶⁴ Ödlund et al 2014, s 12-15.

¹⁶⁵ Ödlund et al 2014, s 16-18.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-12-14	Sida/Page 31 (34)
Titel/Title Första hjälpen i civilt försvar – en kunskapssammanställning		Memo nummer/number FOI Memo 5551

lite resurser. Danmark har på senare tid infört en rad ändringar i sin beredskapslagstiftning, vilket bland annat inneburit att ansvaret för beredskapsplanläggningen förtydligats.¹⁶⁶

6.4 Fortsatt läsning

För fördjupning i kapitlet rekommenderas:

- *Samhället i krisberedskap och krig ur ett nordiskt perspektiv – möjligheter och lösningar – en studie i två delar*, Ödlund, Andersson och Levy-Nilsson 2014.
- *En historisk respektive internationell kartläggning av arbetet med skydd av samhällsviktig verksamhet*, MSB 2015.
- *Försörjningssäkerhet i andra länder*, Ekström och Young 2015.

¹⁶⁶ Ödlund et al 2014, s 20.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-12-14	Sida/Page 32 (34)
Titel/Title Första hjälpen i civilt försvar – en kunskapssammanställning		Memo nummer/number FOI Memo 5551

Bilaga 1 – Referenslitteratur

Deschamps-Berger Jenny. 2015. *Förutsättningar för krisberedskap i Sverige*. CRISMART. Försvarshögskolan 930/2011.

Eka Anders, Hirschfelt Johan, Jermsten Henrik och Svahn Starrsjö Kristina. 2012. *Regeringsformen – med kommentarer*. Karnov group Sweden AB. Stockholm. ISBN: 987-91-7610-405-7.

Ekström Anna, Young Stefanie. 2015. *Försörjningssäkerhet i andra länder*. CRISMART. FHS beteckning 125/2015.

Förfogandelag (1978:262), ändrad t.o.m. SFS 2014:682.

Förordning (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov. Uppdaterad t.o.m. SFS 2010:131.

Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Uppdaterad t.o.m. SFS 2008:1004.

Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Uppdaterad t.o.m. SFS 2014:1305

Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion. Uppdaterad t.o.m. SFS 2014:1086.

Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten. Uppdaterad t.o.m. SFS 2015:1.

Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Uppdaterad t.o.m. SFS 2014:1555.

Försvarsberedningen. 2014. *Försvaret av Sverige – starkare försvar i en osäker tid*. DS 2014:20. Regeringskansliet. Försvarsdepartementet.

Försvarsmakten. 1998. *Försvarshandboken*. HKV beteckning 17 423:61607. Stockholm.

Försvarsmakten. 2011. *Militärstrategisk doktrin*. 2012 års utgåva. FMLOG APSA Grafisk produktion. Stockholm 2011.

Försvarsmakten. 2013. *Försvarsmakten i fickformat*. Projektledning informationsstaben.

Försvarsmakten. 2015a. *PM Operationsmiljö*. LEDS INRI LUA. 2015-07-08.

Försvarsmakten. 2015b. *Försvarsmaktens strategiska inriktning 2015 (FMSI 2015)*. Försvarsmaktens beteckning FM2015-1597: 2. Högkvarteret.

Hellquist Ingvar, Westman Stefan. 2014. *Företagande i krig – möjligheter och hinder ur ett före-, inför-, under- och efterperspektiv*. Rapport 2014-11-28. Försvarshögskolan.

Helmbring Kajsa, Lindberg Johan. 2014. *Kritiska försörjningsfrågor vid krigsfara och krig – vilka påfrestningar kan höjd beredskap medföra i förhållande till samhällsviktiga försörjningsflöden och hur kan de hanteras?* Rapport 2014-11-28. Försvarshögskolan.

Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform. Uppdaterad t.o.m. SFS 2014:1385.

Lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. Uppdaterad t.o.m. SFS 2014:1426.

Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Uppdaterad t.o.m. SFS 2010:455.

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor. Uppdaterad t.o.m. SFS 2015:234.

Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. Uppdaterad t.o.m. SFS 1999:946.

Lag (1994:1809) om totalförsvarets plikt. Uppdaterad t.o.m. SFS 2014:686.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-12-14	Sida/Page 33 (34)
Titel/Title Första hjälpen i civilt försvar – en kunskapssammanställning		Memo nummer/number FOI Memo 5551

Lamont Carina. 2014. *What is war? – Ukraine and the legal definitions of war*. FOI Memo 5075. Totalförsvarets forskningsinstitut.

Lindgren Fredrik. 2014. *Inslag i modern krigföring – konsekvenser för civilt försvar*. FOI Memo 5090. Totalförsvarets forskningsinstitut.

Lindström Madelene. Lindvall Fredrik. 2014. *Vill du ha fred? – rusta för krig*. FOI-R 4047. Totalförsvarets forskningsinstitut.

Länsstyrelsen i Hallands län. 2014. *Juridik vid höjd beredskap och krig*.

MSB. 2014a. *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. Advant Produktionsbyrå. ISBN: 978-91-7383-507-7.

MSB. 2014b. *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*. MSB diarienummer 2014-3277.

MSB. 2014c. *Att planera och förbereda storskalig utrymning*. Advant produktionsbyrå. Publikationsnummer MSB783. ISBN: 978-91-7383-512-1.

MSB. 2015a. *Att använda, leda och samverka med frivilliga – Om kommuners och länsstyrelsers relationer med aktörer utanför den offentliga sektorn inom ramen för det geografiska områdesansvaret*. Publikationsnummer MSB380. ISBN 978-91-7383-553-4.

MSB. 2015b. <https://www.msb.se/skyddsrum>. 2015-10-07 klockan 12:53.

MSB. 2015c. <https://www.msb.se/sv/Insats--beredskap/Psykologiskt-forsvar/MSB-och-psykologiskt-forsvar/>. 2015-10-07 klockan 12:55.

MSB. 2015d. *En historisk respektive internationell kartläggning av arbetet med skydd av samhällsviktig verksamhet*. Publikationsnummer MSB841. ISBN 978-91-7383-563-3.

Ransoneringslag (1978:268), ändrad t.o.m. SFS 2014:683.

Regeringen. 2014. Regeringens proposition 2014/51:1. Budgetproposition för 2015. Förslag till statens budget för 2015, finansplan och skattefrågor. Utgiftsområde 6. Stockholm. 19 oktober 2014.

Regeringen. 2015a. Regeringens proposition 2014/15:109. *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020*. Stockholm. 23 april 2015.

Regeringen. 2015b. Regeringens proposition 2015/16:1. Budgetproposition för 2016. Förslag till statens budget för 2016, finansplan och skattefrågor. Utgiftsområde 6. Stockholm. 15 september 2015.

Regeringen. 2015c. <http://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/>. 2015-10-07 klockan 13:03.

Regeringen. 2015d. Planeringsanvisningar för det civila försvaret. Regeringsbeslut 11:16. Justitiedepartementet 2015-12-10. Ju2015/00054/SSK

Rosander Lennart. Olgarsson Per. Stigholt Johan. Boogh Elisabeth. 2014. *Om kriget kommer*. Roos & Tegnér. Malmö. ISBN: 978-91-86691-79-0

Röda korset. 2015. <http://www.redcross.se/om-oss/krigets-lagar/hur-far-man-kriga/civilforsvar/>. 2015-10-07 klockan 12:46.

Sjölin Vilhelm. et al (antologi). 2014. *I skuggan av kriget – Svenskt Civilförsvar 1937-1996*. Instant Book. Stockholm 2014. ISBN 978-91-86939-55-7

SKL. 2015. *Rena fakta*. Sveriges kommuner och landsting. Reviderad juni 2015. ISBN 978-91-7585-101-3.

Statens energimyndighet. 2015. <http://www.energimyndigheten.se/Offentlig-sektor/Trygg-energiforsorjning/>. 2015-10-14 klockan 14:06.

Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12), ändrad t.o.m. SFS 2014:1336.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-12-14	Sida/Page 34 (34)
Titel/Title Första hjälpen i civilt försvar – en kunskapssammanställning		Memo nummer/number FOI Memo 5551

Ödlund Ann. 2011. *Civilt försvar och höjd beredskap – utgångspunkter för fortsatt utveckling*. FOI-R 3252. Totalförsvarets forskningsinstitut.

Ödlund Ann. Andersson Hans. Levy-Nilsson Sofia. 2014. *Samhället i krisberedskap och krig ur ett nordiskt perspektiv – Möjligheter och lösningar – en studie i två delar*. Rapport 2014-11-28. Försvarshögskolan.

Ödlund Ann. Lindgren Fredrik. 2015. *Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret*. FOI Memo 5202. Totalförsvarets forskningsinstitut.