

Sveriges civila försvar i ett förändrat säkerhetspolitiskt läge

Daniel K Jonsson, Camilla Eriksson, Pär Eriksson, Peter Bennesved, Jenny Ingemarsdotter, Helené Lackenbauer, Beatrice Reichel

När det civila försvarets uppbyggnad nu har påbörjats behöver den politiska nivån hantera mål- och resurskonflikter, lägga fast långsiktigt stabila finansieringsformer och vara beredd att ompröva centrala styrande principer. Det ryska angreppskriget i Ukraina har påvisat betydelsen av ett fungerande civilt försvar. Vidare får ett Nato-medlemskap konsekvenser för det civila försvarets utformning och roll. Utvecklingen kräver en långsiktig vision vad avser förmågor och prioriteringar, men också en gemensam inriktande hotbild med bred acceptans. Föreliggande memo baseras på kapitlet om civilt försvar i FOI:s underlag inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut, som överlämnades till regeringen 28 september 2022.

Under det kalla kriget genomsyrades i stort sett hela det svenska samhället av totalförsvarets krav. Krisberedskapen vilade då på det civila försvarets strukturer och resurser. Det civila försvaret var ett komplext system av förmågor som växte fram under många decennier av utveckling, prövning och successiva justeringar. Efter det kalla krigets slut avvecklades detta, och såväl resurser som kunskap gick förlorade. Ett antal år av utveckling av krisberedskapen följde, med fokus på krishantering av händelser som bedömdes ha högre sannolikhet att inträffa än krig. Kvar från det gamla civila försvaret blev endast vissa delar av befolkningsskyddet och en lagstiftning som reglerar hur resurser och styrmedel kan användas vid höjd beredskap.

2015 års försvarsbeslut innebar att det civila försvaret skulle återuppbyggas, med utgångspunkt i krisberedskapen. Utmaningen i detta är bland annat att kriget kräver fler och delvis andra resurser än krisen, måste ta höjd även för scenarier förknippade med låg sannolikhet samt har att hantera kvalificerade antagonistiska aktörer. Som en följd av den närmast fullständiga avveckling som skedde behöver det civila försvaret i princip byggas upp från grunden.

Givet nuvarande omvärldsutveckling behöver processen med att bygga upp det civila försvaret vara förhållandevis snabb. Samtidigt kan ritningarna från det gamla civila försvaret inte användas rakt av. Samhälle, krigföring och omvärld har förändrats, och det framtida civila försvaret måste delvis utgå från andra förutsättningar och behov än det gamla. Den knappa tiden ger litet utrymme för utveckling, liksom prövande och itererande ansatser. Detta ställer krav på goda kunskapsunderlag för att snabbt åstadkomma lösningar även på svåra och känsliga problem.

Försvarsbeslutet 2015 har för det civila försvaret resulterat i en rad utredningar, regeringsuppdrag, beslut om nya strukturer samt tillförda ekonomiska medel. Återuppbyggnaden har

accelererat det senaste året med anledning av den försämrade säkerhetssituationen och kriget i Ukraina. Nya satsningar aviserades under 2022, och MSB har äskat ytterligare medel för det civila försvaret fram till 2025 i tillägg till redan tilldelade medel i försvarsbeslutet 2020. Sveriges ansökan om medlemskap i Nato utgör ytterligare en faktor med potential att påverka utvecklingen. En utmaning för Försvarsberedningen blir att se bortom den snabba utveckling som nu pågår, för att identifiera de utmaningar som kan förväntas kvarstå eller uppstå under nästa försvarsbeslutsperiod. Återuppbyggnaden av det civila försvaret kräver därför en långsiktig vision för förmågor, kravställningar och prioriteringar.

Målkonflikter kommer att behöva hanteras

Totalförsvarsperspektivet ska återinföras i alla sektors planering och prioriteringar, såväl i offentliga som i privata verksamheter. Utmaningen handlar om att integrera ett beredskapsperspektiv i allt beslutsfattande som kan ha påverkan på totalförsvarsförmågan. Detta kräver ett statligt helhetsgrepp med tydliga finansieringsprinciper, kravställningar och prioriteringar för totalförsvaret och specifikt för det civila försvaret.

Det finns risk för mål- och resurskonflikter inom och mellan aktörer i detta utvecklingsarbete. Dessa kan bli särskilt svåra när de uppfattas stå mellan utveckling av förmågor som *kanske* kommer att efterfrågas i framtiden och utveckling av resurser och förmågor som svarar upp mot konkreta behov här och nu. Hittills har få sådana resurskonflikter ställts på sin spets, då fattade beslut har haft begränsad omfattning samt ofta finansierats genom riktade nya medel. När samhällssektorer i större utsträckning behöver prioritera och anpassa sig för att möta de krav som dagens och morgondagens krig innebär kan situationen bli en annan.

Ska en sjukvårdsregion satsa medel på skyddade krigskirurgi-lokaler eller på en utökad cancervård? Ska företag bygga upp lager av insatsvaror och färdiga produkter utan ersättning eller är detta tjänster som staten förväntas köpa? Ska åtgärder för totalförsvaret gå före miljöhänsyn? Dessa slags målkonflikter kommer att accentueras under kommande försvarsbeslutsperiod och behöver beaktas av Försvarsberedningen. Målkonflikterna behöver underkastas politiskt beslutsfattande på kommunal, regional, nationell och internationell nivå.

En annan typ av målkonflikter är de som kan uppstå *mellan* de olika förmågor som regeringen, i sitt mål för det civila försvaret, anger att det civila försvaret ska ha. Förmågorna hänger nära samman på ett komplext och icke-trivialt vis. Exempelvis kräver förmågan att värna civilbefolkningen att de viktigaste samhällsfunktionerna säkerställs och att förmågan till en nödvändig försörjning upprätthålls. Samtidigt är dessa tre förmågor i sin tur beroende av ett fungerande militär försvar, som bidrar till att skydda de civila verksamheterna. Det militära försvaret är å sin sida beroende av det civila försvarets förmågor, exempelvis i form av försörjning av drivmedel och livsmedel samt att samhällsfunktioner som sjukvård och transporter säkerställs. Hur en prioritering mellan dessa förmågor ska genomföras och se ut är inte självklart, men behöver vara en central fråga såväl vid planering och förberedelser som vid höjd beredskap. Här finns också en begreppsmässig utmaning eftersom termen *totalförsvaret* ibland tenderar att reduceras till processen och interaktionen mellan de civila och militära delarna av totalförsvaret, men egentligen är något mycket bredare, såsom uttrycks i lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap: ”under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas”. En viktig fråga är därför hur – och av vem – prioriteringen mellan olika förmågor ska göras. Det handlar således inte bara om hur den civil-militära samverkan ska fungera utan om en bredare samverkan med utgångspunkt i de krav som de olika förmågor som ingår i målet för det civila försvaret ställer.

En finansieringsprincip för det civila försvaret är nödvändig

Vad som ska finansieras av vilken aktör och på vilket sätt behöver tydliggöras. Det vill säga behovet av nya finansieringsprinciper behöver synliggöras i den fortsatta totalförsvarsuppbyggnaden. Detta gäller inte minst för kommuner och företag, som utgör frontlinjen i det civila försvaret. Hur en långsiktigt stabil finansiering av civilt försvar bör se ut i Sverige är därför en central fråga.

Finansieringen av det civila försvaret består idag dels av de direkta uppgifter och åtgärder som finansieras av den statliga budgeten inom utgiftsområde 6 (Försvar och samhällets krisberedskap), dels av indirekta kostnader som bärs såväl av näringsliv och organisationer som av kommuner, regioner och statliga myndigheter. Exempelvis finansierar offentliga aktörer åtgärder till nytta för totalförsvaret och det civila försvaret inom befintlig ram utifrån deras lagreglerade ansvar för totalförsvarsplaneringen. På liknande

vis uppbär näringslivet kostnader för att hantera störningar bland annat för varuförsörjningen utan någon särskild kompensation för detta.

Stora satsningar, inte minst finansiellt, görs för närvarande för att snabba på uppbyggnaden av såväl det militära som det civila försvaret. För det militära försvaret har riksdagen beslutat att budgeten ska uppgå till 2 % av BNP. Detta ger en tydlighet vad gäller försvarsbudgetens storlek och frikopplar den från de årliga budgetförhandlingarna i riksdagen. För det civila försvaret saknas en motsvarande frikoppling. Detta till skillnad från i Finland, vars framgång i att bevara sin motsvarighet till civilt försvar under en tid av lägre säkerhetspolitiska spänningar åtminstone delvis kan förklaras av införandet av en beredskapsfond som säkerställer en stabil finansiering. Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen (Dir. 2021:65) har i delar uppgift att studera detta ur ett försörjningsberedskapsperspektiv. Emellertid kan det behövas ett bredare grepp för finansieringen av hela det civila försvaret.

Behövs nya former för styrning och ledning vid kris och krig?

Förmågan till nationell styrning och ledning vid kris och krig har debatterats under lång tid och fick förnyad aktualitet under Covid-19-pandemin. Coronakommissionen lyfter i sin slutrapport utmaningar i ansvarsprincipen och behovet av mekanismer ”för att säkerställa enhetligt och snabbt beslutsfattande” (s. 669). Den konstaterar vidare att vare sig uttalade skyldigheter att samverka eller organisatoriska arrangemang för samordning nödvändigtvis alltid är tillräckligt för att komma åt dessa utmaningar.

Den svenska förvaltningsmodellens ändamålsenlighet för styrning och ledning i kris och krig behöver utvärderas. En hypotes är att modellen fungerar väl i ett normalläge men inte ger den beslutsamhet, flexibilitet och anpassningsförmåga som krävs i kris och krig. De strukturer för samverkan som finns idag är inte självklart tillräckligt effektiva för insatser i snabba och dynamiska situationer som krig och vissa kriser.

Ansvarsprincipen, vilken inte är reglerad i förordningstext men däremot finns uttryckt i skrivelser och direktiv från regeringen, har länge utgjort en grund för krisberedskapen och det civila försvaret. Principen innebär att den aktör som har ett ansvar för en verksamhet under normala förhållanden också har motsvarande ansvar under kris och krig. I praktiken betyder den också att ansvaret för samordning, koordinering och prioritering i kris och krig ligger hos de enskilda aktörerna (myndigheter, företag och andra organisationer) samt hos civilområden och beredskapssektorer. Eftersom de enskilda aktörerna är självständiga så måste samordningen uppnås genom samverkan. Det finns inte någon nationell funktion för samordning och ledning av det civila försvaret, förutom regeringen. MSB:s roll är enligt myndighetens instruktion enbart att stödja myndigheters samordning vid höjd beredskap.

Utredningen om civilt försvar (SOU 2021:25) hade att utreda ledning och styrning av det civila försvaret. Den skulle bland annat

analysera och lämna förslag på en struktur för statliga myndigheter indelade i sektorer och sektorsansvariga myndigheter samt på en ändamålsenlig geografisk indelning för civil ledning och samordning på regional nivå. Däremot angav direktivet att ansvarsprincipen fortsatt skulle upprätthållas inom det civila försvaret. I de förslag som utredningen lade fram ingick skrivningar om att sektorsansvariga myndigheter i planeringsarbetet skulle ha ”ansvar för” planeringsarbetets bedrivande och ”besluta om” inriktningen av detta arbete. Under höjd beredskap föreslogs sektorsansvariga myndigheter ha föreskriftsrätt gentemot i sektorn övriga ingående myndigheter.

När regeringen våren 2022 fattade beslut om förordningar baserade på utredningens förslag, hade de sektorsansvariga myndigheternas och civilområdenas mandat dock mjukats upp. Myndigheterna ska i planeringsarbetet ”leda arbetet med att samordna” och ”driva på” arbetet inom beredskapssektorn. Någon föreskriftsrätt vid höjd beredskap såsom utredningen hade föreslagit fanns inte med. Därmed är svaret på frågan om ledning och styrning i kris och krig även fortsättningsvis samverkan, vilket tar tid och innebär att exempelvis resurskonflikter ytterst kan behöva avgöras av regeringen.

Den nya ansvarsstrukturen är ändå ett steg mot förmåga till samordning i kris och krig inom civilområden och sektorer. Detta löser dock inte frågan om ledning på nationell nivå. Att överge ansvarsprincipen kan å andra sidan också innebära risker. Det är exempelvis svårt att se var den sektorsspecifika kompetensen – nödvändig för en sammanhållen, nationell ledning för det civila försvaret eller krishantering – kan utvecklas och finnas förutom hos myndigheter och andra aktörer. Men en funktion för nationell ledning, oavsett om den finns hos regeringen eller hos en myndighet, skulle kunna vara organiserad för planering i ordinarie strukturer och processer, där sakkompetensen finns hos aktörerna, och kris- och krigsorganiserar genom att ta in i förväg utpekad kompetens från aktörerna. Det finns inga självklara lösningar, men Försvarsberedningen bör beakta kvarstående behov av nya former för hur ledning och styrning ska fungera i snabba och dynamiska skeenden med stora behov av prioritering och koordinering.

En ytterligare aspekt av den svenska förvaltningsmodellen är att Regeringskansliet, i en internationell jämförelse, är förhållandevis litet medan myndigheterna är stora. Därmed besitter de sistnämnda i praktiken huvuddelen av systemets analyskraft. Det blir, som Statskontoret har beskrivit, ett komplext beroende mellan det lilla regeringskansliet som behöver underlag, och de sakkunniga myndigheterna som behöver styrning och inriktning. Detta betyder också att myndigheterna gör de analyser som de får i uppdrag av regeringen att göra, och regeringen inriktar och beslutar med dessa analyser som grund. I ett normalläge kan exempelvis en offentlig utredning användas för att finna nya alternativ och nya handlingsvägar, men detta är sällan möjligt i kris och krig. Systemet riskerar därför att präglas av rundgång, rigiditet och reaktivitet, när det behöver vara innovativt, flexibelt och proaktivt.

Ovanpå detta finns dels risken för att myndigheterna enbart gör analyser stuprörsvis, utan helhetsperspektiv, dels utmaningarna med långa avstånd mellan analytiker och beslutsfattare, särskilt i snabba och dynamiska skeenden. Utöver att diskussioner om behovet av kris- och krigsledande funktioner, liksom var sådana lämpligen bör placeras, krävs därför även en diskussion om vilka analys- och expertkompetenser sådana kris- och krigsledande funktioner måste ha och hur dessa ska tillgodoses.

Utvecklingen bör styras med en gemensam hotbild

Idag florerar det en uppsjö av olika hotbilder. Avsändarna kan vara regering och myndigheter, men även opinionsbildare och till och med antagonister. I det offentliga samtalet råder alltid ett visst mått av konkurrens om hotbilden. I en demokrati kan detta i sig vara en styrka att värna. Men det faktum att begreppet ”hotbild” används för att referera till såväl professionella bedömningar av framtida faror, som andra mer allmänna föreställningar om hot skapar risk för förvirring. För de aktörer som ska genomföra totalförsvarsplanering kan det vara svårt att sortera mellan skarpa planeringsunderlag och andra mer eller mindre välgrundade analyser och åsikter.

För att åstadkomma en sammanhållen utveckling av totalförsvaret behövs en gemensam övergripande bild av de hot som finns och vilka konsekvenser de kan få. Det är av stor vikt att det tydliggörs vilka myndighetsuttalanden och dokument som är avsedda att styra utvecklingen inom det civila försvaret. Sådana dimensionerande hotbilder återfinns exempelvis i försvarsbesluten samt i dokument som MSB:s och Försvarsmaktens *Handlingskraft*. Det finns dock även exempel på dokument med oklar status. Säpos och Musts årsrapporter refereras ibland till som hotbildsunderlag, men givet att dessa dokument i första hand beskriver hoten på ett orienterande och övergripande sätt så kan de inte inrikta totalförsvarsplaneringen.

Hur hotbilderna tolkas av olika civila aktörer, såväl offentliga som privata, är oklart. Det är inte heller självklart att alla aktörer har förmågan att anpassa och vidareutveckla de generiska och övergripande hotbilderna så att konsekvenser för den egna verksamheten kan synliggöras och analyseras. Hotbilderna kan också ha svårt att få genomslag i planeringen när andra mer vardagsnära hot och behov samtidigt ska hanteras. Hur hotbilder ska utformas och beskrivas, och vilken styrande funktion de ska ha, är således en viktig fråga.

Vidare är det oklart hur olika formella hotbildsunderlag förhåller sig till varandra. Har det militära och civila försvaret samma hotbilder? Utgångspunkten må vara den samma – att ha förmåga att motstå väpnat angrepp och annan antagonism initierat av främmande makt. Eventuellt finns ändå behov av specifika hotbilder för en sektor eller verksamhet. En rad frågor ter sig då angelägna – hur ska ett civilt försvar byggas som både beaktar uråldrig krigföring som belägring, svält och sexuellt våld, men också högteknologiska attacker som utförs anonymt och på distans? Hur

påverkar stora förändringsprocesser som pågår inom andra områden, såsom klimatförändringarna eller ny teknik som skapar nya operationsmiljöer och nya hot? Det är av stor vikt att ett samlat och för totalförsvaret gemensamt övergripande hotbildsunderlag tas fram, för att totalförsvarsuppbyggnaden ska gå i samma takt och riktning.

Planeringen kan inte utgå från att folkrätten efterlevs

De ryska väpnade styrkornas uppträdande i Ukraina understryker faran i att utgå från att en motståndare efterlever krigets lagar och internationell humanitär rätt. Civila mål, exempelvis sjukhus, har angripits och den ukrainska civilbefolkningen har utsatts för övergrepp. Detta bör särskilt beaktas i utvecklingen av det svenska befolkningsskyddet – i form av behov och utformning av exempelvis skyddsrum, räddningstjänst och storskalig utrymning, men även för användning av och tilltro till skyddande symboler som exempelvis det röda korset.

När civilbefolkningen blir ett mål i sig behöver det svenska civila försvarets förmågor kunna täcka hela landet, inklusive befolkningscentra utanför de utpekade militärstrategiskt viktiga områdena. Svensk planering för befolkningsskydd har tidigare utgått från att människor som behöver skydd ska evakueras inom landet. I Ukraina finns ett stort antal internflyktingar men ännu fler har lämnat landet, främst till grannländer. Plikten i Ukraina omfattar män mellan 18 och 60 år medan den svenska totalförsvarsplikten innebär att alla, oavsett kön, mellan 16 och 70 år är skyldiga att delta i totalförsvaret. Hur skulle en liknande flyktingväg i en svensk kontext påverka det civila försvarets förmåga? Vad skulle det innebära om människor mellan 16 och 70 stannar, medan barnen flyr? Håller antagandet att barn kan stanna med sina föräldrar, som hämtar och lämnar på dagis/skola emellan tjänstgöring i totalförsvaret? Det finns således en rad frågor som påverkar förutsättningarna för det civila försvaret.

I stora befolkningscentra, där ordnad evakuering idag inte är en realistisk möjlighet, kan det behövas fler skyddsrum, alternativt andra typer av skydd. Uppbyggnaden av ett modernt befolkningsskydd innebär att det måste tas fram principer för planeringen. Ska planeringen utgå från ett antagande om att befolkningscentra blir måltavlor? Ska planeringen utgå från att städer ska utrymmas? Ska planeringen utgå från att personer som inte omfattas av totalförsvarsplikt, det vill säga barn, äldre och de som inte är stadigvarande bosatta i Sverige, ska evakueras? Ska planeringen inbegripa frågor om att möta eller förhindra sexuellt våld och andra övergrepp på befolkningen, samt hur offer för sådant våld ska omhändertas? Principerna saknas idag vilket begränsar utvecklingen av denna del av det civila försvaret.

Kriget i Ukraina bör inte vara den enda utgångspunkten

Säkerställandet av de viktigaste samhällsfunktionerna och upprätthållandet av nödvändig försörjning, har utgjort nödvändiga förutsättningar för det ukrainska försvaret. Detta har också haft

avgörande betydelse för motståndskraften i samhället och hos den ukrainska befolkningen. Kriget i Ukraina har tydliggjort det civila försvarets betydelse för ett utdraget motstånd och påvisat att ett ändamålsenligt civilt försvar kan bidra till att förneka motståndaren möjlighet att uppnå sina mål, samtidigt som dennes angrepp blir kostsamt och utdraget.

Varje krig är dock unikt såväl i hur det bedrivs som i vilken kontext. Det svenska samhället skiljer sig från det ukrainska, exempelvis vad avser socioekonomiska strukturer, digitaliseringsgrad och förvaltningsprinciper. En mer utbyggd välfärd innebär att det finns större resurser, men också att det i vissa avseenden kan finnas en lägre motståndskraft, exempelvis vad gäller hur vanligt det är att människor är självförsörjande på livsmedel och på bränsle för uppvärmning. En högre digitaliseringsgrad kan innebära en större sårbarhet för cyberangrepp men också ett bättre försvar. En decentraliserad förvaltningsmodell kan innebära att det är svårt för staten att kontrollera de resurser som behövs för att koncentrera försvarsanstängningarna men också en större förmåga att fungera när centrala ledningsfunktioner är under angrepp.

Ukraina har befunnit sig i krig i drygt åtta år, vilket å ena sidan har dränerat landet på resurser men å andra sidan kan antas ha bidragit till utveckling av robusta strukturer. Ukraina har efter Rysslands förnyade invasion i februari 2022 fått ta emot ett omfattande politiskt, ekonomiskt samt civilt och militärt stöd från omvärlden. Sverige är en del av EU och har ansökt om medlemskap i Nato, vilket innebär möjligheter till externt stöd; politiskt, militärt och civilt. Samtidigt är det sannolikt att ett krig som involverar Sverige också kommer att involvera stora delar av Europa, varför stödets karaktär kan komma att se annorlunda ut jämfört med Ukraina. Sverige och Ukraina skiljer sig åt även i geografiska förutsättningar. Sverige saknar gräns till Ryssland, men utgör samtidigt en viktig försörjningsväg för andra länder i Norden och Östersjöregionen – en region som i och med ett framtida Natomedlemskap kan komma att utgöra ett gemensamt operationsområde vid en konflikt.

Även om Ukraina står i fokus just nu så finns det också andra sentida händelser att dra lärdomar ifrån. Pandemin utgjorde ett unikt stresstest av hela samhällets förmåga att hantera svåra situationer. Denna kris erbjuder lärdomar såväl för enskilda sektorer, som exempelvis sjukvård och varuförsörjning, som för krishanteringssystemet som helhet, inklusive ledning och styrning. Det är därför centralt att alla aktörer utvärderar dessa erfarenheter – också ur perspektiven förutsättningar, behov och förmågor för det civila försvaret.

Sammantaget bör generiska och överförbara lärdomar från Ukraina identifieras och analyseras i den fortsatta totalförsvarsutvecklingen, men dessa måste kombineras med förståelse för såväl hotet mot Sverige som Sveriges förutsättningar och behov. Ett okritiskt och ensidigt fokus på erfarenheter från Ukraina vore däremot olämpligt.

Sverige bör ta en aktiv roll i Natos civila beredskap

Sveriges samarbete i försvarsfrågor med andra länder i Norden och Baltikum kan förväntas fördjupas med ett svenskt Natomedlemskap. Detta inbegriper även det civila försvaret. På liknande vis som Norden och Östersjöområdet kan betraktas som *ett* militärt operationsområde, så skulle det även kunna ses som *ett* civilt operationsområde. Hur detta påverkar svensk planering återstår att utvärdera, men det kan antas att det innebär nya krav på planering och förberedelser samt nya möjligheter till delade ansvar och åtaganden.

Ett svenskt Natomedlemskap får påverkan på det civila försvaret. Natos sju civila förmågor (NATO Baseline Requirements, NBR) har utvecklats inom Natos civila krisberedskapsarbete (inom ramen för tidigare Civil Emergency Planning Committee (CEPC), numera Resilience Committee (RC)). Dessa förmågor fokuserar på resiliens hos funktioner som är nödvändiga för att upprätthålla politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner, för att säkerställa viktiga samhällsfunktioner samt för att ge civilt stöd till militära verksamheter. NBR bidrar till förutsättningarna för att Sverige ska kunna få militärt och civilt stöd i en konflikt- eller krigssituation.

Målen för det civila försvaret täcker väsentligen in NBR samtidigt som det svenska civila försvaret i vissa avseenden har en högre och bredare ambition än NBR, exempelvis avseende befolkningskydd och att bidra till att stärka försvarsviljan. Det är därför av vikt för Sverige att fortsatt aktivt delta i, påverka och bidra i Natos arbete med civil beredskap. Sverige har sedan inträdet i Natos partnerskap för fred 1994 aktivt deltagit i det civila krisberedskapsarbetet, och under senare år i framtagandet av NBR, vilket har varit mycket uppskattat bland de allierade. Vidare har den svenska totalförsvarsplaneringens närmande till NBR varit tydligt. Natos civila krisberedskapsarbete är under utveckling efter att varit lägre prioriterat under flera decennier. Erfarenheter från Rysslands invasionskrig i Ukraina kan påverka den fortsatta utvecklingen. Natos strategiska koncept, samt arbetet med operativ planering, bör också leda till ytterligare specificeringar och möjligen kvantifieringar inom NBR, exempelvis volymkrav på olika lagerförda drivmedelskvaliteter eller viktiga industriella insatsvaror.

Inom vissa områden behöver Sverige bedriva utvecklingsarbete för att det civila försvaret ska uppnå de krav NBR innebär. Som exempel kan tas att det bland Natos sju civila förmågor ingår säkerställande av förmåga att kunna hantera masskadeutfall. Blandmålen för svenskt civilt försvar finns ”säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna”, däribland fredstida hälso- och sjukvård, vilket inte självklart inkluderar hantering av stora masskadeutfall i krigstid. I arbetet med analysera hur arbetet med att förstärka svensk förmåga att hantera ett masskadeutfall så har Socialstyrelsen också bl.a. utgått från Natos vägledning. Ett Natomedlemskap kan innebära behov av än tydligare politisk kravställning gentemot den svenska sjukvården, när det gäller hantering av masskadeutfall i såväl fredstid som krig. Motsvarande gäller för andra delar av samhällets robusthet.

Förbered mottagande av militärt stöd och humanitär hjälp

Sverige ska kunna ge och ta emot militärt stöd. Försvarsmakten ska därför vidareutveckla planering och förmåga avseende världsstöd. Aktörerna inom det civila försvaret, såväl offentliga som privata, behöver säkerställa praktiska och logistiska arrangemang till stöd för utländska militära förband. Att tillhandahålla världsstöd förutsätter att central samhällsviktig verksamhet fungerar. Ett effektivt världsstöd kan därför ställa krav på inriktning och ambition i utvecklingen av det civila försvaret.

När Sverige blir medlem i Nato och ingår i den gemensamma försvarsplaneringen kan förmåga att ge världsstöd förväntas öka i betydelse. Det kan då finnas behov av fördjupade spel och övningar för att identifiera behov, områden där lagstiftning krockar eller områden där behov av stöd från civila sektorer inte kan mötas. Förmågan att *ta emot* olika former av civilt stöd från medlemsstater i Nato, och i EU, är också viktig. Erfarenheter från Ukraina har visat att olika former av stöd (sjukvård, förnödenheter, flyktmottagande etc.) är centrala.

En av det civila försvarets uppgifter är att med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Emellertid måste, i ljuset av den ryska krigföringen, Sverige också beakta förmågan att *ta emot* hjälp från t.ex. humanitära organisationer. Mottagande av internationell humanitär hjälp behöver förberedas av svenska myndigheter och ett antal frågor behöver utredas: Hur skapas en gemensam lägesbild och samordning av internationell hjälpverksamhet på svenskt territorium? Vilka lagar och förordningar stödjer mottagande av humanitärt bistånd? Vilka befogenheter kan icke-statliga organisationer (NGO) och internationella organisationer ha? Hur kan prioritering, distribuering och fördelning av internationella nödresurser genomföras inom Sverige? Hur ska humanitära organisationer som har etablerat sig i Sverige utan myndigheternas tillstånd hanteras?

Sverige bör ta en aktiv roll i EU:s civila beredskapsarbete

EU har under de senaste åren vidtagit en rad åtgärder som sammantagna kan beskrivas i termer av en relativt omfattande civil beredskapsuppbyggnad. EU betonar att unionens civila beredskapsuppbyggnad ska ske koordinerat med Nato. Diskussionerna kring hur ”Europas geopolitiska uppvaknande” ska omsättas i handling är inte avgränsade till krisberedskapsfrågor, utan bär snarare likheter med motsvarande diskussioner i Sverige kopplat till civilt försvar och totalförsvar. Detta gäller exempelvis behovet av försörjningsförmåga, och hur olika typer av kritiska beroenden ska hanteras.

En kategori av utvecklingsinitiativ syftar till att stärka EU:s operativa krishanteringsförmåga. Erfarenheterna från såväl skogsbränder som covid-19-pandemin har påskyndat utvecklingen av EU:s civilskyddsmekanism. Exempelvis finns numera i Sverige ett EU-gemensamt beredskapslager av sjukvårdsutrustning kopplat till rescEU-programmet.

En andra kategori av robusthetsskapande åtgärder syftar till att stärka eller skydda samhällsviktig infrastruktur, inom såväl den fysiska som den digitala domänen. Som exempel kan nämnas EU:s direktiv om granskning av utländska direktinvesteringar (FDI), om resiliens inom kritiska enheter (CER) och om nätverks- och informations säkerhet (NIS2), men även utvecklingen av satellit-systemet Galileo PRS, som när det är i drift kommer att kunna erbjuda krypterade tjänster för samhällsviktiga aktörer.

En tredje kategori av åtgärder återfinns på den strategisk-säkerhetspolitiska nivån, där en rad nya strategier och åtgärds paket syftar till att stärka EU:s handlingskraft och handlingsfrihet gentemot en omvärld som uppfattas som alltmer osäker och konfliktfylld. Bland exemplen finns EU:s Strategiska kompass, liksom de uppdaterade industri- och handelsstrategierna. Rysslands invasionskrig mot Ukraina har från den Europeiska kommissionens horisont ytterligare understrukit vikten av att stärka EU:s motståndskraft och strategiska autonomi.

Det finns många beröringspunkter mellan den civila beredskapsuppbyggnad som sker i Sverige nationellt och motsvarande utvecklingsarbete på EU-nivån. Då EU:s civila beredskapsarbete med stor sannolikhet kommer att ske i en accelererad takt, kommer det att vara viktigt för svensk totalförsvarsuppbyggnad att delta aktivt i såväl EU:s som Natos motsvarande utvecklingsarbeten.

Inom EU sker utvecklingen på två nivåer: dels en operativ nivå, dels en strategisk nivå. Om Sverige vill påverka den sammantagna utvecklingen och hämta synergier för totalförsvaret, kommer det inte att räcka med att endast bejaka enskilda initiativ på den operativa krishanteringsnivån. Det kommer också att krävas ett aktivt deltagande i arbetet på den strategiska nivån, som snarare relaterar till totalförsvaret och frågor som berör statens autonomi och landets långsiktiga försörjningsförmåga, ensamt eller tillsammans med andra.

Principer och metoder för försörjningsberedskap behövs

Försörjningsberedskap benämndes i kalla krigets totalförsvaret som ekonomiskt försvar. Termen ekonomiskt försvar pekar tydligare på försörjningsberedskapens säkerhetspolitiska dimensioner och målsättningar: att skydda landet från ekonomisk krigföring samt att säkra befolkningens och det inhemska näringslivets överlevnad.

Den pågående utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen (Dir. 2021:65) ska bland annat analysera och föreslå vilka uppgifter en funktion med ansvar för nationell samordning av försörjningsberedskapen ska ha. Utredningen ska även analysera och föreslå principer och förutsättningar för fördelning av ansvar mellan det allmänna och näringslivet, och analysera former för finansiering. Däremot ska den inte föreslå tillvägagångssätt eller konkreta verktyg för försörjningsberedskapen. En ytterligare utredning, om ökad försörjningsberedskap för varor och tjänster från industrin (Dir. 2022:72), ska bl.a. kartlägga varor och tjänster av väsentlig betydelse för samhällsviktiga verksamheter och föreslå åtgärder för att öka försörjningstryggheten för dessa.

Det finns något förenklat tre huvudsakliga sätt att upprätthålla en nödvändig försörjning: import, inhemska produktion och lagerhållning. Hittills har inget av dessa områden fullt ut belysts och det saknas en samlad vision för hur försörjningsberedskapen, eller det ekonomiska försvaret, ska organiseras. Vad gäller import är det exempelvis nödvändigt att utvärdera och fatta politiska beslut kring möjligheten att återigen aktivera, alternativt skriva nya, krishandelsavtal med samarbetsländer som underlättar import och export vid krig. Kommerskollegiums roll i Sveriges totalförsvaret i detta hänseende är idag undanskymd och bör belysts.

Vilka metoder och angreppssätt som är lämpliga att använda beror i stor grad på vilken typ av händelse försörjningsberedskapen ska utformas för att möta, samt hur länge en sådan händelse kan antas pågå. De dimensionerande planeringsantaganden som tagits fram för totalförsvarsuppbyggnaden har därför haft särskilt stor betydelse för försörjningsberedskapen. I totalförsvarsbeslutet 2021-2025 samt i Försvarmaktens och MSB:s gemensamma planeringsantaganden *Handlingskraft* anges att den dimensionerande utgångspunkten ska vara en säkerhetspolitisk kris som pågår i minst tre månader, med stridshandlingar på svenskt territorium under delar av de tre månaderna. Det pågående kriget i Ukraina medför att det kan finnas anledning för regeringen att göra en ny bedömning av vad som är ett rimligt planeringsantagande i detta avseende. För försörjningsberedskapens del kan ett längre krigsförlopp få stora konsekvenser när det gäller vilka metoder som är lämpliga att använda, exempelvis kan omställning av produktion för att säkerställa produktionskapacitet bli en mer strategiskt viktig fråga jämfört med lagring av färdiga produkter.

Exportrestriktioner har under de senaste åren fått ökad aktualitet. Exportförbud infördes exempelvis av vissa länder för medicinteknisk utrustning under pandemin och för spannmål under det pågående kriget i Ukraina. Det finns därmed ett behov av att analysera och förbereda åtgärder för att dämpa effekterna på Sveriges försörjningsberedskap av andra länders exportrestriktioner i framtida kriser och krig. Det kan även finnas behov av att vidta förberedande planering för att kunna införa motsvarande restriktioner, samt analysera hur sådana åtgärder skulle fungera i förhållande till vår omvärld, i synnerhet EU.

Vad gäller inhemska produktion och lagerhållning krävs en utvärdering och politiska beslut kring vilka metoder som ska användas för att bygga försörjningsberedskapen inom olika varuområden. Utredningen om ökad försörjningsberedskap för varor och tjänster från industrin (Dir. 2022:72) är ett steg i detta. Tidigare så har hälso- och sjukvårdens försörjningsberedskap utretts och berört denna sektors specifika behov och en utredning pågår också om livsmedelsberedskapen. Flera andra sektorer – exempelvis energiförsörjning, transport och finansiell beredskap – saknar ännu motsvarande utredningar och berörs troligen bara i delar av utredningen om ökad försörjningsberedskap för varor och tjänster från industrin.

Näringslivets roll i det civila försvaret behöver stärkas

Näringslivet utgör en oundgänglig del av det civila försvaret. Än mer så idag när många tidigare statliga funktioner, exempelvis el och telekommunikation, numera är privata. Hittills har stegen mot att involvera näringslivet varit tämligen trevande. En tidigare utredning (SOU 2019:51) gav få svar på hur företagen ska kunna involveras i planering och implementering av förmågor inom det civila försvaret. Här krävs fortsatt analys och utveckling av strukturer och ramverk. För att stärka försörjningsberedskapen i landet beslutade regeringen i januari 2023 att inrätta ett tvärsektorielt näringslivsråd för totalförsvaret och krisberedskap. Rådet kommer att vara ett forum på strategisk nivå för informationsutbyte och rådgivning i frågor om totalförsvaret och krisberedskap som är av gemensam vikt för näringslivet, arbetstagarorganisationer och staten.

Även om samhället har förändrats kan det ändå finnas lärdomar att dra från verksamheten under det kalla kriget. Under Överstyrelsen för civil beredskaps tid (1986-2002) hade funktionsansvariga myndigheter ansvar för att, på basis av försörjningsanalyser av olika varor, genomföra företagsplanläggning inom sina respektive sektorer. En central lärdom var att varje företag bara skulle ha *ett* kontrakt med *en* myndighet, som täckte in totalförsvarets samlade behov.

Ett sådant förfarande ställer höga krav på samordning och sammanställning av myndigheternas behov, men skapar i gengäld en lång rad fördelar. Det blir exempelvis tydligt hur ett företag, vars produkter efterfrågas av flera myndigheter, ska prioritera sina leveranser i krig. Därmed undanröjs potentiella problem med konkurrens mellan olika delar av statlig verksamhet vid införskaffning av varor, liknande de som uppstod inledningsvis under pandemin mellan regioner. Frågan om att planlägga företag utifrån en samordnad bild av hela totalförsvarets behov ställs dock inte i försörjningsberedskapsutredningens direktiv. Det är viktigt att principer för hur företagsplanläggning ska samordnas mellan myndigheter utvecklas.

Det civila försvarets personalförsörjning behöver säkras

Personalförsörjning är en central fråga för det civila försvaret. Flera åtgärder har redan vidtagits av regeringen och myndigheterna under innevarande och förutvarande försvarsbeslutsperiod. Statliga myndigheter och kommuner har fått i uppdrag att planera sin krigsorganisation och krigsplacera personal, vilket ökar de offentliga aktörernas beredskap men också säkerställer att personal inte sitter på flera stolar samtidigt i totalförsvaret. Det är viktigt att arbetet med krigsorganisationen färdigställs och uppdateras löpande.

En återstående fråga är hur näringslivets motsvarighet till myndigheternas krigsorganisation ska se ut. Ska nyckelpersonal krigsplaceras även i totalförsvarsviktig verksamhet i näringslivet? Ska det ske inom ramen för företagsplanläggning, så som det gjordes i totalförsvaret under kalla kriget, eller på något annat sätt? Detta behöver analyseras vidare, och politiska beslut måste fattas.

MSB har redovisat ett regeringsuppdrag om behov av personalförstärkning inom det civila försvaret. MSB pekar på behov av betydande personalförstärkning om flera tusen personer inom funktioner som bevaknings- och skyddspersonal, distributörer av nödvatten samt inom räddningstjänsten. För att skapa möjligheter att bemanna de delar som behöver betydande förstärkning har MSB föreslagit att civilplikten återaktiveras. Civilplikten regleras i lagen om totalförsvarsplikt med tillhörande förordning och utgör tillsammans med värnplikt och allmän tjänsteplikt de tre sätt varpå totalförsvarsplikten kan utföras. Civilplikten har historiskt använts för att tillgodose särskilda personalbehov inom det civila försvaret. Civilpliktiga fick genomgå grundutbildning och inkallades för repetitionsövningar på motsvarande sätt som värnpliktiga. Civilplikten är idag vilande, men regeringen gav i januari 2023 MSB i uppdrag att genomföra de åtgärder som behövs för att förbereda för en aktivering av civilplikten inom kommunal räddningstjänst. Detta är dock endast ett av de områden som kan ha behov av förstärkning med kvalificerad personal vid kris eller höjd beredskap.

Sverige har en lång tradition av att använda och organisera frivilliga genom frivilliga försvarsorganisationer (FFO), vilket också kan antas bidra till försvarsviljan. Lagen om totalförsvarsplikt bör därför främst användas där det är nödvändigt för att möta totalförsvarets behov av personal och där lösningar med frivillighet som grund inte fyller behoven. En grundläggande princip bör vara att de personalförsörjningsbehov som finns i det civila försvaret bemannas på ett sätt som inte gör större ingrepp på individens frihet än vad statens behov motiverar. Hur balansen mellan användandet av plikt och frivillighet ska fungera måste utvärderas, tillsammans med frågor om hur krigsplacerad (men icke anställd) respektive frivillig personal, ska kompenseras för sin insats för totalförsvaret.

En utredning och politiska beslut om personalförsörjning inom det civila försvaret är angelägen. En sådan utredning bör beröra såväl offentliga som privata arbetsgivare och analysera det civila försvarets behov av personal, samt vilka åtgärder, inklusive författningsändringar, som är nödvändiga för att lösa bemanningen.

Ett nytt samhälle ger nya förutsättningar för det civila försvaret

Den försämrade säkerhetssituationen innebär att Sverige nu återigen måste utveckla ett totalförsvaret som genomsyrar alla samhällsfunktioner. Samtidigt har samhället i grunden förändrats sedan det kalla kriget.

Dessa förändringar handlar inte bara om det synliga och konkreta, som digitalisering, internationalisering och privatisering. Det handlar också om underliggande relationer och värderingar. Under det kalla kriget fanns det exempelvis starka korporativistiska drag i relationen mellan den politiska makten, näringslivet och civilsamhällets organisationer. Detta utgjorde i sig en grund för att fatta de beslut och göra de prioriteringar som totalförsvaret krävde. Idag har gränstornen mellan olika delar av samhället i delar förändrats, med en större betoning på fria marknadsmekanismer och självständighet.

En annan samhällsförändring är förflyttningen från ett kollektivistiskt samhälle till ett allt mer individualistiskt och identitetsbejakande samhälle. Detta är inte detsamma som att engagemanget för det gemensamma har försvunnit, men hur detta engagemang ser ut och vad som ses som viktigt har på olika sätt förändrats.

Uppbyggnaden av ett framtida ändamålsenligt totalförsvaret kräver att hänsyn tas till de förändringar som har skett vad avser samhällsstrukturer, relationer och värderingar. En central fråga är hur en bred acceptans för totalförsvaret och dess påverkan på samhället, t.ex. i form av målkonflikter med andra samhällsintressen, ska åstadkommas. Genom pandemin och kriget i Ukraina har insikten om behovet av såväl en fungerande krisberedskap som ett ändamålsenligt totalförsvaret ökat i samhället. Det finns dock skäl till fortsatta åtgärder för att informera och medvetandegöra befolkningen kring dessa frågor. Arbetet kan bedrivas vidare av centrala totalförsvarsaktörer, som

exempelvis MSB, Försvarsmakten och Myndigheten för psykologiskt försvar, alternativt någon ny aktör med ett tydligt och välavgränsat uppdrag (tidigare fanns exempelvis Totalförsvarets upplysningsnämnd). Detta är viktigt inte minst för att säkra en över tid bestående acceptans för totalförsvarets uppbyggnad. Sådan acceptans måste grundas såväl i befolkningens försvarsvilja som i politikens förmåga att hantera målkonflikterna mellan olika samhällsintressen på ett sätt som uppfattas som rimligt. Det offentliga får ett än tydligare ansvar för att t.ex. bejaka grundläggande fri- och rättigheter, men också att tillse att samhällets samlade resurser för totalförsvaret används effektivt.

Det totalförsvaret som nu byggs upp må ha i princip samma målsättningar som det gamla totalförsvaret, men även om det vilar på liknande grundvalar så måste det uppnå målsättningarna på delvis nya sätt. Samspelet mellan totalförsvaret och övrig samhällsutveckling behöver göras så friktionsfri som möjligt. ■

Slutnoter

1. Underlag inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut, FOI-2022-639, Bilaga 1: FOI:s underlag inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut (Björn Ottosson, red.), kapitel 29, s. 163-173. Kapitlet bygger på flera års ackumulerad kunskapsutveckling av många forskare och analytiker inom FOI:s forskningsmiljö för civilt försvar. Se <https://foi.se/forskning/krisberedskap-och-civilt-forsvar/civilt-forsvar.html>. I föreliggande memo har smärre språkliga justeringar och förtydliganden gjorts, i jämförelse med kapitel 29 i FOI:s svar till regeringen. Dessutom har vissa tillägg gjorts för att aktualisera texten, exempelvis avseende nyligen fattade regeringsbeslut.
2. I MSB:s instruktion anges även att myndigheten har ansvar för "frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret". Det är mindre sannolikt att detta skulle inkludera nationell ledning.
3. Bland annat Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap och Förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.