

Civilt försvar: Vad och varför

Jenny Ingemarsdotter

Under 2022 aviserades nya satsningar på Sveriges försvar med anledning av det ryska anfallskriget mot Ukraina och det försämrade säkerhetsläget. Många associerar ”försvaret” med det militära försvaret. Men Sveriges försvar utgörs i själva verket av ett totalförsvar som består av både en militär och en civil del. Den 18 oktober 2022 fick Sverige även en minister för civilt försvar. Men vad är det civila försvaret närmare bestämt? Och varför är det viktigt att ha ett sådant försvar? I detta memo, som riktar sig till en bred läsekrets, ges en introduktion till dessa frågor. Texten syftar också till att belysa ämnets bredd och djup samt vikten av att en mångfald av perspektiv beaktas när framtidens civila försvar ska byggas.

År 2015 beslutade regering och riksdag att återuppta Sveriges totalförsvarsplanering. Sedan dess pågår ett arbete med att bygga upp ett nytt civilt försvar, alltså totalförsvarets civila del, som engagerar både myndigheter, företag, det civila samhället och enskilda. Mot bakgrund av Rysslands invasion av Ukraina i februari 2022 har arbetet gått in i en intensifierad fas. Kunskapsbehovet är samtidigt fortsatt stort om vad det civila försvaret egentligen är (eller är tänkt att bli). Med stöd av diverse dokument – som lagtexter, regeringspropositioner och informationsbroschyrer – går det att ringa in somliga svar på dessa frågor. I broschyren *Om krisen eller kriget kommer* från 2018 står till exempel att läsa att ”Civilt försvar handlar om hela samhällets motståndskraft.”¹ En lite mer fyllig variant återfinns i gällande totalförsvarsinriktning från 2020 som slår fast följande: ”I fredstid utgörs verksamheten av beredskapsplanering och förmågehöjande åtgärder. Under höjd beredskap och då ytterst krig utgörs verksamheten av nödvändiga åtgärder för att upprätthålla målet för civilt försvar.”² Men vad är egentligen motståndskraft? Och vad är målet för det civila försvaret?

Svaren på dessa frågor går alltså till viss del att finna i nämnda typer av dokument men fångar inte nödvändigtvis hela bilden. Bortom texterna som beskriver det civila försvarets aktörer och uppgifter finns nämligen också en föränderlig säkerhetspolitisk kontext, ett delvis bortglömt humanitärt idégods och inte minst en dynamisk relation mellan historia, nutid och framtid.

I detta memo utforskas varför Sverige har ett civilt försvar och vad det civila försvaret är. Svaret på *vad*-frågan ges ur tre olika perspektiv: lagbokens, det organisatoriska och det försvarspolitiska (målbase) svaret. Utifrån tre andra perspektiv besvaras *varför*-frågan: Det historiska, det säkerhetspolitiska och det humanitära svaret. Inledningsvis görs några reflektioner kring civilt försvar som begrepp i förhållande till andra centrala beredskapstermer, som krisberedskap, ansvarsprincipen och civil beredskap.

I BEREDSKAPSBEGREPPENS VÄRLD

Sannolikt är det civila försvaret i dag mindre känt än den närliggande verksamhet som benämns krisberedskap. Hur förhåller sig då dessa verksamheter till varandra?

När totalförsvarsplaneringen återupptogs 2015 var budskapet att det civila försvaret så långt som möjligt skulle byggas på krisberedskapen.³ Tanken var att därigenom skapa växelverkan dem emellan, eftersom verksamheterna till stora delar rymmer samma aktörer och materiel med mera. Men ganska snart började denna inriktning problematiseras utifrån observationen att den krisberedskap som byggdes upp under 00-talet utmärktes av en fredstida, icke-antagonistisk logik medan civilt försvar syftar till att möta fientliga angrepp, ytterst krig. Insikten att krisberedskapens resurser är otillräckliga för sådana situationer fanns visserligen uttalad i bedömningarna bakom den återupptagna planeringen, men den faktiska resursuppbyggnaden har präglats av osäkerhet kring prioriteringar och

1 MSB (2018), *Om krisen eller kriget kommer*.

2 Prop. 2020/21:30, *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 89.

3 Bengt Johansson, Kristoffer Darin Mattsson, Eva Mittermaier & Niklas H. Rossbach (2017), *Det civila försvarets utgångspunkt i beredskapen: En övergripande analys av förutsättningar och utmaningar*, FOI-R--4431--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm.

vilken ambitionsnivån borde vara.⁴ Att krisberedskapen i sig byggde på en ytterst avgränsad del av det tidigare civila försvaret gjorde också frågan om vad som bygger på vad till något av en historisk kullerbytta: Det nya civila försvaret skulle bygga på krisberedskapen som byggde på en liten del av det gamla civila försvaret.⁵

En princip som krisberedskapen och det civila försvaret dock har gemensamt är ansvarsprincipen. Denna princip har varit vägledande genom hela totalförsvarets historia och även dessförinnan: Redan i 1910-talets första beredskapsutredningar framfördes andemeningen av det vi idag kallar ansvarsprincipen.⁶ Skillnaden är att ansvarsprincipen inom ramen för det äldre civila försvaret uttalades mer som ett självklart komplement till en annan central upptäckt, nämligen att det fanns en rad uppgifter som *ingen* hade ansvar för när det gällde civila förberedelser för krig. Som till exempel ansvaret för en nationell försörjningsberedskap. Gång på gång gjordes denna upptäckt: Ingen hade heller ansvar för ett psykologiskt försvar, ingen hade ansvar för befolkningsskyddet och ingen hade ansvar för att samordna stödet till det militära försvaret. Detta är inte heller så konstigt – eftersom krig per definition inte finns i fred så är detta inget som myndigheter i fredstid normalt sett begrundar särskilt mycket.

Svaret blev att skapa särskilda myndigheter för dessa beredskapsfokuserade uppgifter. Anledningen till att ansvarsprincipen samtidigt ofta betonades handlade om att man ville inskräpa att dessa nya myndigheter inte skulle ta över andra myndigheters uppgifter. De befintliga myndigheterna hade fortsatt sina egna beredskapsuppgifter inom sina specifika sektorer som var och en skulle ansvara för i fred såväl som i kris och krig. Poängen med de nya myndigheterna var antingen att de fyllde en lucka eller att det fanns behov av att leda och samordna ett antal myndigheter (eller näringslivet). Ibland kunde det också handla om att stödja andra myndigheter som var ovana vid att beakta beredskapsperspektiv. Insikten fanns alltså tidigt att det som idag kallas ansvarsprincipen hade sina begränsningar när det gäller just förberedelser för krig. Denna insikt har återigen börjat komma till ytan i form av ett återskapande av olika myndigheter eller diskussioner kring behovet av att återskapa sådana. Dessutom finns fortsatt Myndigheten

för samhällsskydd och beredskap (MSB) som dock har ett mer övergripande planeringsansvar i detta sammanhang.

Krig kan kort sagt innebära att nya och andra uppgifter tillkommer som ingen ”naturligt” har ansvar för eller överhuvudtaget tänker på i fred (med undantag av just särskilda beredskapsmyndigheter, som MSB). Samtidigt gäller att ansvaret för ordinarie (samhällsviktiga) uppgifter följer med i kriser och krig, vilket alltså mer sågs som en självklarhet än en princip i det tidigare totalförsvaret.

Ibland används också uttrycket civil beredskap, bland annat av MSB. Begreppet civil beredskap har aldrig fått någon formell definition, men i MSB:s skrivelse *Så skapar vi motståndskraft* föreslås att civil beredskap används som samlingsbegrepp för krisberedskap och civilt försvar. Bakgrunden till detta förslag handlar om att hantera förhållandet till krisberedskapen: ”MSB vill i sammanhanget peka på vikten av att planeringen för civilt försvar hänger ihop med planeringen för krisberedskap, förslagsvis under det gemensamma begreppet *civil beredskap*.”⁷ I Försvarmaktens och MSB:s gemensamma inriktningsdokument *Handlingskraft* återfinns vi också begreppet civil beredskap, just som samlingsnamn för civilt försvar och krisberedskap.⁸

Till syvende och sist är begreppen i sig inte avgörande för beredskapens innehåll, men de är viktiga som verktyg för att sortera och begripliggöra vad det är som ska byggas upp och varför.

VAD ÄR DET CIVILA FÖRSVARET?

I detta avsnitt presenteras tre *vad*-svar på frågan om vad det civila försvaret är: Lagbokens svar, det organisatoriska svaret och det försvarspolitiska (målbaserade) svaret. Genom dessa svar får vi tre viktiga pusselbitar, nämligen den juridiska definitionen av civilt försvar (en verksamhet), det organisatoriska svaret (vilka som ingår) samt det försvarspolitiska svaret (vad som ska göras).

Vad (I): Lagbokens svar

Av svensk lagstiftning står det klart att Sverige har ett civilt försvar. Det står svart på vitt i lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. Enligt denna lag är totalförsvaret ”verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig.” Vidare uppges totalförsvaret bestå av både ”militär

4 Prop. 2014/15:109, *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*, s. 60.

5 Beståndsdelarna av det som kom att benämnas krisberedskap efter det kalla kriget fanns alltså även inom det tidigare civila försvaret i form av den beredskap som upprätthölls inom polis, hälso- och sjukvård, räddningstjänst med mera.

6 Christoffer Wedebrand & Jenny Ingemarsdotter (2021), *Försörjningsberedskap på central nivå, åren 1915-1947: En studie om det svenska totalförsvarets centralorgan för försörjningsberedskap under 1900-talet*, FOI-R--5172--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm.

7 MSB (2020), *Så skapar vi motståndskraft: Skrivelse med underlag till försvarsbeslutsperioden 2021–2025*, MSB 2020-02262, s. 11.

8 Försvarmakten och MSB (2021), *Handlingskraft: Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025*, FM2021-1 7683:2; MSB2020-16261-3.

verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar)". Det civila försvaret beskrivs alltså som en form av verksamhet, vilket ska förstås som att det inte handlar om en enskild organisation (eller myndighet), utan om olika aktiviteter som flera aktörer ägnar sig åt. I krig är totalförsvaret, inklusive det civila försvaret, "all samhällsverksamhet som då skall bedrivas".⁹

Det civila försvaret skymtar även fram i många andra lagar. Vid höjd beredskap kan regeringen besluta om att ett antal vilande så kallade fullmaktslagar ska börja användas. Fullmaktslagarna ger staten ökade befogenheter att använda samhällets samlade resurser för försvaret av Sverige. Några exempel på fullmaktslagar är förfogandelagen, ransoneringslagen och lagen om undanförelse och förstöring.¹⁰

Ett viktigt juridiskt verktyg för att bemanna det civila (och militära) försvaret är totalförsvarsplikten som regleras i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Den innebär att alla som bor i Sverige och är mellan 16 och 70 år kan kallas in för att hjälpa till på olika sätt vid krigsfara och krig. Det finns tre typer av totalförsvarsplikt¹¹:

- Värnplikt i Försvarsmakten.
- Civilplikt inom verksamheter som regeringen beslutar om. Till exempel inom räddningstjänst, barnomsorg och sjukvård.¹²
- Allmän tjänsteplikt som innebär att man tjänstgör inom verksamheter som måste fungera även vid krigsfara och krig. Det kan betyda att man 1) fortsätter på sitt vanliga jobb, 2) tjänstgör enligt särskilt avtal som man kan ha genom medlemskap i en frivillig försvarsorganisation, eller 3) får i uppgift av Arbetsförmedlingen att utföra arbete som är särskilt viktigt för totalförsvaret.

I lagen om totalförsvarsplikt motsvarar skrivningarna om Försvarsmakten det militära försvaret, medan civilplikten och den allmänna tjänsteplikten framförallt (men inte bara) avser deltagande inom det civila försvaret.¹³ Vad det civila försvaret är, eller närmare bestämt ska göra, kan dock inte utläsas enbart med stöd av dessa juridiska dokument.

Vad (II): Det organisatoriska svaret

Att det civila försvaret inte är en enskild organisation framgår av lagtexterna. Men det civila försvaret måste ändå organiseras i meningen att ledning, ansvar och roller behöver vara tydliga. Detta behov har sin grund i den mångfald av aktörer som det civila försvaret alltid har bestått av, här sammanfattade i 2020 års totalförsvarsbeslut: "Civilt försvar är den civila verksamhet som myndigheter, kommuner och regioner samt enskilda, företag och det civila samhället m.fl. vidtar för att förbereda Sverige för krig."¹⁴ När det civila försvaret avvecklades under 1990-talet försvann inte bara en mängd materiella resurser utan också den struktur för ledning och samordning som hade funnits för dessa aktörer. Den så kallade funktionsindelningen ersattes 2002 av ett antal breda samverkansområden med fokus på fredstida kriser.¹⁵

I samband med återupptagandet av totalförsvarsplaneringen fick så småningom en statlig utredning i uppdrag att lägga fram ett förslag på en ny struktur för ansvar, ledning och samordning inom det civila försvaret. Baserat på utredningens förslag infördes en ny struktur från och med den 1 oktober 2022.¹⁶

Den nya strukturen för ledning och samordning inom det civila försvaret, som har hämtat inspiration från den tidigare funktionsindelningen, ser i korthet ut på följande sätt. Tio beredskapssektorer införs med var sin

9 Lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

10 Förfogandelagen (1978:262); Ransoneringslagen (1978:268) och Lagen (1992:1402) om undanförelse och förstörelse (med följdförordningar). Innebörden av dessa och annan relaterad lagstiftning finns sammanfattad bland annat i Försvarshögskolan (2019), *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige*, och MSB (2022), *Rätt person på rätt plats – offentliga aktörer: Vägledning för krigsorganisation och krigsplacering*.

11 För en översikt, se MSB: <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/krigsorganisation-och-krigsplacering/totalforsvarsplikt/>, [2023-01-31].

12 Civilplikten är idag vilande (men planeras att återaktiveras). I förordning (1995:238) om totalförsvarsplikt listas ett antal verksamheter där civilplikt får fullgöras. Om civilpliktens återinförande, se MSB: <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/krigsorganisation-och-krigsplacering/civilplikt/>, [23-01-31].

13 För den som vill engagera sig i det civila försvaret finns också en rad frivilliga försvarsorganisationer som erbjuder utbildningar. Organisationernas verksamhet regleras i förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet.

14 Försvarsutskottets betänkande 2020/21: FöU4, *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 51 (från prop. 2020/21:30, *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 89).

15 Funktionsindelningen av det civila försvaret var mellan 1986 och 2002 baserad på ett tjugotal funktioner. Se Ann-Sofie Stenérus Dover & Jenny Ingemarsdotter (2021), *Nationell försörjningsberedskap: FOI:s analys av försörjningsberedskapen som svar på regeringsuppdrag Ju2020/02565/SSK, Ju2018/05358/SSK*, FOI-R--5174--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm, s. 53. De sex samverkansområdena var Teknisk infrastruktur, Transporter, Farliga ämnen, Ekonomisk säkerhet, Geografiskt områdesansvar samt Skydd, undsättning och vård.

16 SOU 2021:25, *Struktur för ökad motståndskraft*.

sektorsansvarig myndighet (angiven inom parentes nedan):¹⁷

- Ekonomisk säkerhet (*Försäkringskassan*)
- Elektroniska kommunikationer och post (*Post- och telestyrelsen*)
- Energiförsörjning (*Energimyndigheten*)
- Finansiella tjänster (*Finansinspektionen*)
- Försörjning av grunddata (*Skatteverket*)
- Hälsa, vård och omsorg (*Socialstyrelsen*)
- Livsmedelsförsörjning och dricksvatten (*Livsmedelsverket*)
- Ordning och säkerhet (*Polismyndigheten*)
- Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen (*Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*)
- Transporter (*Trafikverket*)

Förutom sektorsansvariga myndigheter införs också begreppet beredskapsmyndigheter som definieras som myndigheter med ansvar för samhällsviktig verksamhet som måste upprätthållas under kris, höjd beredskap och då ytterst krig.¹⁸

Vidare införs ytterligare en administrativ nivå i form av sex större geografiska områden för civil ledning och samordning.¹⁹ Områdena benämns civilområden och finner i likhet med beredskapssektorerna sin grund i en tidigare ordning inom totalförsvaret.²⁰ I varje civilområde är en av länsstyrelserna civilområdesansvarig. Landshövdingen i det aktuella länet leder arbetet som civilområdeschef och stöds av ett beredskapskansli som leds av en kanslichef. Civilområdena är följande sex (med civilområdesansvarigt län i fet stil nedan):

- Norra civilområdet (Jämtlands län, **Norrbottnens län**, Västerbottens län, Västernorrlands län)
- Mellersta civilområdet (Dalarnas län, Gävleborgs län, Uppsala län, Södermanlands län, Västmanlands län, **Örebro län**, Värmlands län)
- Östra civilområdet (**Stockholms län**, Gotlands län)
- Sydöstra civilområdet (**Östergötlands län**, Jönköpings län, Kalmar län)
- Västra civilområdet (**Västra Götalands län**, Hallands län)
- Södra civilområdet (**Skåne län**, Kronobergs län, Blekinge län).

17 Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

18 Dessa statliga beredskapsmyndigheter, som är 60 till antalet, listas i bilaga 1 till Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

19 Förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

20 I den äldre terminologin användes också benämningen högre regional nivå. Chefen för resp. civilområde kallades förr civilbefälhavare (nu civilområdeschef). Se Per Larsson (2019), *Civilbefälhavare – en övergripande historisk belysning*, FOI-R--4795--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm.

21 SOU 2021:25, *Struktur för ökad motståndskraft*, s. 35.

22 Om sektorsansvar, se Carl Denward, Per Larsson & Ann-Sofie Stenérus Dover (2017), *Sektorsansvar: Ansvarssystem eller semantik?*, FOI-R--4542--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm, s. 21.

23 SOU 2021:25, *Struktur för ökad motståndskraft*, s. 269.

24 Om frivilliga försvarsorganisationer, se <https://www.frivilligutbildning.se/om-oss/vilka-ar-vi/>, [22-11-24].

MSB har ett övergripande ansvar för planeringen för det civila försvaret. Tillsammans med Försvarsmakten ska MSB utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret i sin helhet, vilket bland annat innebär att myndigheten ska hålla ihop planeringen inom det civila försvaret och knyta ihop den sektorsvisa och områdesvisa planeringen utifrån ett nationellt perspektiv. MSB ska också bevaka att nya frågor som ingen myndighet eller sektor har ansvar för tas om hand.²¹

Sammanfattningsvis skapas en ny struktur för det civila försvaret som ska underlätta samordningen, liksom tydliggöra lednings- och ansvarsförhållandena, både mellan civila aktörer på olika nivåer och med det militära försvaret.²²

Vad innebär då denna nya struktur för hur vi ska förstå vad det civila försvaret är? För det första tydliggörs att det civila försvaret omfattar en rad olika sektorer och dessutom samtliga län och kommuner i Sverige. För det andra innebär systemet med sektorsansvar att det konkreta utvecklingsarbetet nu förväntas drivas på och samordnas av respektive utpekad sektorsansvarig myndighet. Men samtidigt är det viktigt att komma ihåg att de offentliga aktörerna inte utgör hela det civila försvaret. Inte minst näringslivets roll (till exempel i förhållande till försörjningsberedskapen) är avgörande, men formerna för hur företag ska involveras i arbetet är fortfarande under utveckling. Även de frivilliga försvarsorganisationerna, som har en lång tradition i Sverige, utgör en viktig resurs i det civila försvaret.²³ Tillsammans samlar de 18 frivilliga försvarsorganisationerna över 350 000 medlemmar.²⁴

Hittills vet vi alltså att det civila försvaret inte bara finns rent juridiskt, utan att det också finns en ny struktur för det civila försvaret som syftar till att tydliggöra ansvar och roller. Vad denna struktur är tänkt att fyllas med är temat för nästa avsnitt.

Vad (III): Det försvarspolitiska svaret

Frågan om vad det civila försvaret är kan också besvaras med vad det ska uppnå i termer av mål. Enligt 2020 års totalförsvarsbeslut är det övergripande målet för totalförsvaret ”att ha förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna

vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet.”²⁵ Målet för det civila försvaret ska vara att ha förmåga att:²⁶

- värna civilbefolkningen
- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna
- upprätthålla en nödvändig försörjning
- bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld
- upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan
- bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred
- med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

I totalförsvarspropositionen betonas att det är särskilt viktigt att arbetet med att stärka motståndskraften i de viktigaste samhällsfunktionerna vidareutvecklas och fördjupas, inklusive beredskapen för att upprätthålla en nödvändig försörjning. Som viktiga samhällsfunktioner listas områdena ordning och säkerhet, skydd av civilbefolkning, hälso- och sjukvård, livsmedel och dricksvatten, finansiell beredskap, transporter, energiförsörjning samt elektroniska kommunikationer och post. Omfattningen av arbetet med att bygga upp det civila försvaret framgår av regeringens slutsats att ”[g]enomförandet av den försvarspolitiska inriktningen är ett ansvar för hela samhället, och en fråga som berör samtliga politikområden.”²⁷

Sammantaget, med ovan redovisade *vad*-perspektiv på civilt försvar (det juridiska, det organisatoriska och det försvarspolitiska perspektivet) framgår hur det civila försvaret kan beskrivas i termer av lagtext, struktur och mål. Men egentligen svarar inte dessa perspektiv på den än mer grundläggande frågan om *varför* vi har ett civilt försvar. I nästa avsnitt ges tre perspektiv på denna fråga.

VARFÖR ETT CIVILT FÖRSVAR?

I detta avsnitt presenteras tre *varför*-svar på det civila försvaret: Det historiska, det säkerhetspolitiska och det humanitära svaret. I det historiska svaret ges en tillbakablick på hur det civila försvaret växte fram under 1900-talet mot bakgrund av de två världskrigen. I det säkerhetspolitiska svaret ges en nutida kontext till varför totalförsvaret och därmed det civila försvaret åter har fått en viktig roll i de

säkerhetspolitiska bedömningarna. I det humanitära svaret slutligen fokuseras på det civila försvarets ursprung i totalförsvarstanken att staten har ett ansvar för att värna civilbefolkningen och minska dess lidande i krig så långt som möjligt. Det ska sägas att dessa tre perspektiv är överlappande. Snarare än att betraktas som skilda kategorier kan avsnitten nedan ses som ett sätt att belysa centrala aspekter av civilt försvar utifrån skiftande men närbesläktade utgångspunkter.

Varför (I): Det historiska svaret

Ett svar på varför vi i dag har ett civilt försvar är att vi helt enkelt har ärvt det från en annan tid. Det civila försvaret växte från början fram ur de slutsatser som drogs i Sverige under de båda världskrigen. Dessa omskakande händelser ledde till omfattande reformer som präglar oss än i dag. I det följande ges en översiktlig beskrivning av det civila försvarets framväxt under 1900-talet.

Självva uttrycket civilt försvar användes i flera utredningar under det andra världskriget men olika slags civila försvarsåtgärder hade sett dagens ljus redan under det första världskriget. Under det första världskrigets handelsstörningar, som i Sverige orsakade hungerkravaller, etablerades hotbilden avspärning som innebar att landet kunde bli avskuret från importmöjligheter och viktiga handelsförbindelser.²⁸ I en statlig utredning om behovet av en nationell myndighet med särskilt ansvar för försörjningsberedskapen konstaterades 1926 att försvarsförberedelser därför var nödvändiga inte bara på det militära utan också på det civila området, i detta fall det ekonomiska området: ”På ett slående sätt har ådagalagts, hurusom det moderna kriget utgör icke blott en kamp mellan väpnade styrkor utan i lika grad en kraftmätning mellan de stridande parterna i fråga om ekonomiska och industriella resurser.”²⁹

Nästa avgörande slutsats drogs under mellankrigstiden och handlade om det nya hotet luftkrigföring. Flygbombning innebar att civilbefolkningen i städer – även långt bakom frontlinjerna – blev utsatt.³⁰ Detta ansågs utgöra såväl ett humanitärt som ett försvarsstrategiskt problem. Under andra världskriget växte oron för denna hotbild. Den statliga civilförsvarsutredningen skrev exempelvis 1944 att: ”Genom att lamslå hela det civila livet åsyftar man att bryta befolkningens moraliska motståndskraft mot angreppen och härigenom framtvinga ett uppgivande av

25 Försvarsutskottets betänkande 2020/21: FöU4, *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 19 (från prop. 2020/21:30, *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 86).

26 Försvarsutskottets betänkande 2020/21: FöU4, *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 58.

27 Prop. 2020/21:30, *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 29.

28 Prop. 1925:50, s. 371, 376-377. Wedebrand & Ingemarsdotter (2021), *Försörjningsberedskap på central nivå*.

29 SOU 1926:22, *Betänkande rörande den ekonomiska försvarsberedskapens organisation*, s. 5.

30 Alvar Schilén (1982), ”Civilförsvaret” i Carl-Axel Wangel (red.), *Sveriges militära beredskap 1939-1945*, Militärhistoriska förlaget, s. 402.

motståndet.³¹ Samma utredning konstaterade att det var detta ”totala krig” och framför allt ”den moderna flygkrigföringen” som var huvudorsaken till det civila försvarets uppkomst.³²

Under det kalla kriget beskrevs den civila delen av totalförsvaret som uppdelad i huvudsakligen tre grenar: ekonomiskt försvar (dvs. försörjningsberedskap), civilförsvar (dvs. befolkningsskydd, tidigare benämnt luftskydd) och psykologiskt försvar.³³ Förvirrande nog var alltså civilförsvar (hopskrivet) och civilt försvar (särskrivet) inte samma sak. Medan det förra syftade på befolkningsskydd och räddningstjänst användes civilt försvar som samlingsbegrepp för de civila delarna av totalförsvaret.³⁴ Grundidén var dock enkel: Eftersom det ”totala kriget” innebar att alla medel kunde användas av fienden måste det mötas av ett ”totalt försvar”. Det militära försvaret behövde alltså kompletteras med ett civilt försvar. Ofta betonades att totalförsvaret inte fick innehålla ”luckor” som skulle göra det möjligt för en angripare att med små insatser på något eller några områden betvinga landet.³⁵

Det totala kriget krävde också att de militära och civila delarna hjälpte varandra.³⁶ Det civila försvaret var (och är) beroende av det militära försvaret bland annat för samordnings- och ledningsfrågor, lägesbilder, bevakning och skydd, förvarning och medverkan vid utrymning.³⁷ Det militära försvaret var (och är) samtidigt beroende av att en rad samhällsviktiga verksamheter fungerar, som t.ex. sjukvård, drivmedels- och förnödenhetsförsörjning, transporter och el.³⁸ Det militära försvarets beroende av det civila försvaret har under årens lopp betonats med allt större eftertryck. I samband med 1990-talets kraftiga bantning av Försvarsmakten konstaterade exempelvis Överstyrelsen för

civil beredskap (ÖCB) att rationaliseringarna medfört att ”det militära försvaret i allt mindre grad kan hålla egna resurser för olika stödfunktioner”.³⁹

Vid denna tid var samtidigt också det civila försvaret på väg mot en motsvarande avveckling. Som tidigare konstaterats kan den omsorgsfulla nedmonteringen av det militära försvaret rentav ses som ”relativt måttfull” i jämförelse med den i det närmaste fullständiga avvecklingen av det civila försvaret efter det kalla krigets slut.⁴⁰ Bakgrunden till denna avveckling står i stort att finna i 1990-talets optimistiska säkerhetspolitiska bedömningar i kölvattnet av Sovjetunionens upplösning och Sveriges inträde i EU 1995.

Det historiska svaret gällande det civila försvarets uppkomst kan lite förenklat sammanfattas i tre punkter:

- *Hotbilderna:* Världskrigen hade visat att sättet att föra krig hade förändras, från att huvudsakligen använda militära medel mot militära mål till att med ett brett batteri av medel slå mot hela samhället. Slutsatsen av denna insikt var att det inte räcker med enbart ett militärt försvar utan att det också krävdes olika slags civila åtgärder.
- *Civilbefolkningens utsatthet:* Eftersom det ”totala kriget” hade visat sig drabba civilbefolkningen hårt måste denna på olika sätt skyddas, både av humanitära och av försvarsstrategiska skäl.
- *Stödet till det militära försvaret:* Världskrigen hade också visat att ett lands samlade resurser behövde kunna mobiliseras för att möta ett angrepp. I Sverige drogs slutsatsen att det civila försvaret därmed behövde kunna stödja det militära försvaret med de förnödenheter, materiel och tjänster som skulle krävas för krigsansträngningarna.

31 SOU 1944:5, *Betänkande med förslag till civilförsvarslag m.m. avgivet av 1943 års civilförsvarsutredning*, s. 47.

32 Ibid.

33 ÖEF (1969), *Vårt ekonomiska försvar i blickpunkten*. Man talade även om övrigt totalförsvaret vilket inkluderade hälso- och sjukvård, polisväsende och telekommunikationer. Se även Gunnar Artéus & Herman Fältström (red.), *Totalförsvaret under Sveriges kalla krig*, Karlskrona 2011.

34 Åtskillnaden är fortfarande relevant då civilförsvar (i meningen befolkningsskydd) är folkrättsligt reglerat till skillnad från civilt försvar som fortfarande fungerar som ett samlingsbegrepp för civila verksamheter i totalförsvaret. Uttrycken ”civilt försvar” respektive ”totalförsvarets civila delar” har använts synonymt. Formellt sett var det först i 1992 års lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap som ”civilt försvar” valdes som uttalad administrativ term då lagtexten slog fast att ”Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar)”. Se även Magnus Kaiser (2001), *Civil ledning ur ett historiskt perspektiv – principer för organisering*, FOI-R-0175--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm, s. 30. Bakgrunden till denna ändring står att finna i en statlig utredning från 1989 som menade att det var bättre att sammanfatta totalförsvarets civila verksamheter med uttrycket civilt försvar eller i bestämd form, det civila försvaret, eftersom detta språkbruk då hade sin motsvarighet i uttrycket militärt försvar på den militära sidan, se *SOU 1989:42 Det civila försvaret. Del 1*. Vad gäller begreppet civilförsvar (hopskrivet) användes detta fram till slutet av 1980-talet för att beskriva befolkningsskyddets organisering. Termen ersattes formellt 1995 av begreppet *Befolkningsskydd och räddningstjänst* i samband med en lagändring (SFS 1994:1720). Idag används begreppet civilförsvar endast kopplat till krigets lagar och folkrättsliga regleringar medan civilt försvar fortsatt används för att beteckna totalförsvarets civila verksamheter. Se SOU 2021:25, *Struktur för ökad motståndskraft*, 127.

35 SOU 1972:4, *Säkerhets- och försvarspolitik: Betänkande avgivet av 1970 års försvarsutredning*, s. 194.

36 ÖCB (1997), *Beredskapsinriktning för civilt försvar*, s. 18

37 Ibid.

38 Försvarsberedningen (2017), *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025*, Ds 2017:66, s. 45.

39 ÖCB (1995), *Civilt försvar 1996*, s. 27.

40 Michael Claesson (2020), ”Försvarsmakten idag” i Zebulon Carländer & Oscar Karlflö (red.), *Sveriges försvarspolitik: En antologi*, Stockholm: Ekerlids förlag, s. 77.

I grunden syftade Sveriges totalförsvaret till att verka avskräckande, eller med andra ord, priset för att anfälla Sverige skulle framstå som allt för högt i fiendens ögon.⁴¹ Om kriget trots allt skulle drabba Sverige skulle det civila försvaret både finnas till för att stödja de militära försvarsansträngningarna och för att skydda och hjälpa civilbefolkningen. Idén om ett civilt försvar rymmer därmed en humanitär grundtanke som handlar om ett ansvarstagande från samhällets sida.⁴²

Varför (II): Det säkerhetspolitiska svaret

Nu som förr är totalförsvaret inklusive det civila försvaret avsett att fungera krigsavhållande: ”Genom att tydliggöra att ett angrepp mot Sverige medför höga kostnader för en angripare är totalförsvaret, tillsammans med andra säkerhetspolitiska instrument, krigsavhållande för den som skulle vilja angripa Sverige eller utöva påtryckningar med militära maktmedel.”⁴³ Denna krigsavhållande uppgift ska i grund och botten tjäna det säkerhetspolitiska syftet att ”garantera landets oberoende och självständighet, värna vår suveränitet, Sveriges intressen, våra grundläggande värderingar samt bevara handlingsfrihet inför politisk, militär eller annan påtryckning.”⁴⁴

Totalförsvarsbeslutet 2020, som gäller för perioden 2021–2025, innebar en bekräftelse av den omprövning av svensk försvarspolitik som gjordes i och med det föregående försvarsbeslutet. Förklaringen till omprövningen i försvarsbeslutet 2015 att återuppta totalförsvarsplaneringen står att finna i krigets återkomst på den försvarspolitiska horisonten. Efter de ryska militära angreppen mot Georgien 2008 och Ukraina 2014 gjordes bedömningen att den säkerhetspolitiska situationen i Europa hade försämrats.⁴⁵ Sedan Rysslands invasion av Ukraina i februari 2022 har processen att bygga upp ett nytt civilt försvar snabbats på än mer vilket bland annat avspeglas i den skörd av utredningsdirektiv som tillkommit sedan dess.⁴⁶

Under 2022 har sammantaget en omvälvande händelseutveckling skett, där inte minst Sveriges och Finlands ansökan om Nato-medlemskap kan anses markera slutet på en säkerhetspolitisk era och början på en ny. Ändå kvarstår i stora drag de utgångspunkter för det civila försvaret som formulerades i 2020 års totalförsvarsproposition. Några av de mest centrala är följande:

- *Motståndskraft:* ”Det är särskilt viktigt att arbetet med att stärka motståndskraften i de viktigaste samhällsfunktionerna vidareutvecklas och fördjupas.”⁴⁷
- *Balans:* ”Det civila och militära försvaret är ömsesidigt förstärkande. För att värna balansen i totalförsvaret är det viktigt att också det civila försvaret prioriteras och fortsätter att utvecklas.”⁴⁸
- *Civilbefolkningen:* ”Civilbefolkningen ska värnas genom att det civila försvaret bereder skydd, räddar nödlidande och ombesörjer värld.”⁴⁹
- *Försvarsvilja:* ”Försvarsviljan hos befolkningen ska stärkas och motståndskraften mot externa påtryckningar som hotar Sveriges handlingsfrihet och rätt till självbestämmande upprätthållas.”⁵⁰
- *Försörjningsberedskap:* ”Regeringen bedömer att försörjningsberedskapen så långt som möjligt ska kunna säkerställa flödena i varukedjorna under fredstida kriser, höjd beredskap och då ytterst krig.”⁵¹

Sedan Rysslands förnyade och storskaliga invasion av Ukraina den 24 februari 2022 har fokus skärpts på de militära hotbilderna. Samtidigt kvarstår de icke-militära maktmedlen vars användning förekommer både i fred och i krig. Som konstaterades i totalförsvarsbeslutet 2020 använder Ryssland en rad påtrycknings- och påverkansmedel mot EU- och Nato-medlemsstaterna i regionen: ”Dessa påtryckningar och påverkansförsök, ofta kallat hybridhot, pågår löpande.”⁵²

41 Prop. 1963/64:108, s. 9.

42 Per-Axel Landahl, *Totalförsvaret - idé och utveckling*, Försvar i nutid 1995:5, s. 10.

43 Prop. 2020/21:30, *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 68–69.

44 Ibid., s. 67–68.

45 Prop. 2014/15:109, *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*, Stockholm 2015, s. 46.

46 Till exempel *Kommittédirektiv: En ny livsmedelsberedskap*, Dir. 2022:33. Ett annat exempel är utredningen om varor och tjänster från industrin: *Kommittédirektiv: Ökad försörjningsberedskap för varor och tjänster från industrin*, Dir. 2022:72. Sedan tidigare pågår även en utredning om nationell samordning av försörjningsberedskapen i stort, se *Kommittédirektiv: Nationell samordning av försörjningsberedskapen*, Dir. 2021:65.

47 Prop. 2020/21:30, *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 29

48 Ibid., s. 28–29.

49 Ibid., s. 89.

50 Ibid., s. 89.

51 Ibid., s. 130.

52 Ibid., s. 33–34.

Principerna från det tidigare totalförsvaret känns därmed igen: den breda hotbilden, uppdraget att värna civilbefolkningen och vikten av ömsesidigt stöd mellan det militära och civila försvaret. Sammanfattningsvis konstaterades i 2020 års totalförsvarsbeslut att Sveriges förmåga att hantera höjd beredskap och ytterst krig behöver stärkas på bred front, samt att en viktig del i det arbetet är att stärka det civila försvaret.⁵³

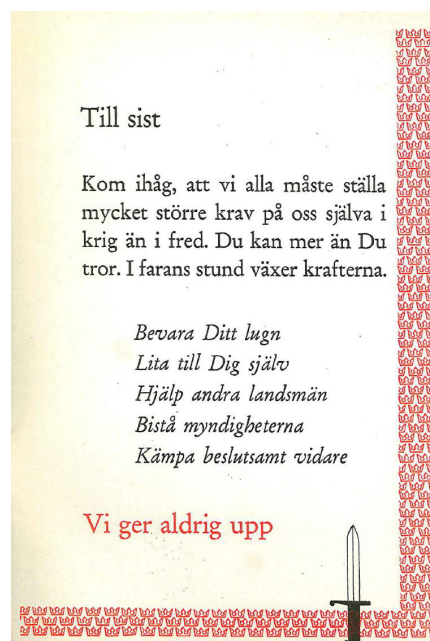
Varför (III): Det humanitära svaret

Civilt försvar är i grunden ett dubbelriktat fenomen: Staten har ett behov av att kunna mobilisera befolkningens samlade kompetens och omsätta denna till ökad svensk motståndskraft – om det värsta skulle inträffa. Men civilt försvar utgör också det omvända – statens humanitära ansvar gentemot den svenska befolkningen. För utformningen av morgondagens totalförsvaret är det alltså viktigt att förstå det civila försvarets ursprung i detta humanitära idégod som alltid varit en central del av totalförsvaret.

Självva ordet ”totalförsvaret” associeras ibland med bilder av stridsflygplan och hemliga berggrum eller med något slags militaristiskt samhällssystem. Men idén att försvaret skulle vara *totalt* har alltså också grundat sig i ett ansvarstagande från samhällets sida såtillvida att om det värsta skulle drabba Sverige skulle samhället inte bara ge stöd åt stridskrafterna utan också skydda och hjälpa civilbefolkningen.⁵⁴ Exakt hur det humanitära stödet skulle se ut har skiftat över tid men har åter blivit en högaktuell fråga. Från Ukraina 2022 och tidigare Tjetjenien och Syrien (och många andra länder) finns idag omfattande vittnesmål om och bildbevis av sönderbombade civila bostadsområden och en civilbefolkning som utsatts för hot, övergrepp, tvång och dödligt våld.⁵⁵ Att angrepp riktas direkt mot civila mål på detta sätt har ibland från västerländsk horisont framställts som något inte bara förfärande utan också förvånande. Men brott mot folkrätten och brutala attacker mot civilbefolkningen var något som ingick i de ofta krassa antaganden som gjordes i Sveriges äldre civila försvar.

I tidigare forskning har konstaterats att det var i samband med det första världskriget som man ”på allvar upptäcker att det finns en civilbefolkning”.⁵⁶ Här åsyftades särskilt insikterna om luftkrigföringens skrämmande konsekvenser för den civila delen av befolkningen. Under andra världskriget, i takt med att Europas städer lades i ruiner, stod det klart att oron för flygangrepp hade varit befogad. I en statlig utredning författad under kriget (1943) konstaterades att luftkrigföring ”som riktar sig direkt mot civilbefolkningen, fått allt större vikt” och det talades rentav om ”massangrepp i syfte att utplåna hela bebyggelsecentra”.⁵⁷ Syftet med bombräderna beskrevs som att ”lamslå hela det civila livet” genom att bryta befolkningens moraliska motståndskraft.⁵⁸

De omfattande civila försvarsansträngningarna under efterkrigstiden gjordes förstås inte enbart av humanitära skäl utan också av försvarsstrategiska sådana – det gällde att bygga en sammanhängande motståndskraft som skulle



Figur 1: Budskap från 1952 i broschyren *Om kriget kommer*, utgiven av Civilförsvartsstyrelsen.

53 Prop. 2020/21:30, *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 28-29; FöU4, *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 62.

54 Per-Axel Landahl (1995), *Totalförsvaret – idé och utveckling*, *Försvar i nutid* 1995:5, s. 10.

55 Peter Bennesved (2022), *Civilbefolkningens roll i framtida krig – Perspektiv på befolkningsskydd och civilt försvar i ljuset av Ukraina*, FOI Memo 7843, Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm, s. 3.

56 Schilén (1976), *Att utbärda en katastrof*, s. 5. Se även Alvar Schilén (1982), ”Civilförsvaret” i Carl-Axel Wangel (red.), *Sveriges militära beredskap 1939–1945*, Militärhistoriska förlaget, 1982, s. 402. Se även Jenny Ingemarsdotter (2021), *Beredskap att agera: Lärdomar för framtiden från det civila försvarets övningar 1937–1997*, FOI-R--5109--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm.

57 SOU 1944:5, *Betänkande med förslag till civilförsvarslag m.m. avgivet av 1943 års civilförsvaret*, s. 47.

58 Ibid.

verka avskräckande men som också skulle stärka försvarsanstängningarna om det värsta skulle hända.⁵⁹ Civilbefolkningen betraktades i detta sammanhang inte som en passiv entitet utan sågs i högsta grad som en aktör med egen handlingskraft. I 1952 års beredskapsbroschyr, *Om kriget kommer*, betonades att ”du kan mer än du tror” liksom att krafterna växer ”i farans stund” (se figur 1).

De humanitära och försvarsstrategiska perspektiven var alltså överlappande då argumenten på samma gång handlade om befolkningens och rikets överlevnad. I detta sammanhang fortsatte debattörer under lång tid att påminna om konsekvenserna av det andra världskrigets så kallade terrorbombningar ”då bostadskvarter efter bostadskvarter lades i ruiner, industrier, kommunikationer och transporter lamslogs, oljeförråd och förnödenheter av viktig betydelse för folkens försörjning sattes i brand”.⁶⁰ Slutsatsen var enligt Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) klar: ”Vi måste därför i ett framtida krig hjälpa människorna att utvärda krigets fasor, först och främst av humanitära men också av försvarsstrategiska skäl.”⁶¹

Det humanitära uppdraget utgör alltså en central del av det civila försvaret: ”Civilbefolkningen ska värnas genom att det civila försvaret bereder skydd, räddar nödlidande och ombesörjer vård.”⁶² Av de sju uppgifterna inom ramen för målet för det civila försvaret återfinns alltså i den första strecksatsen just målet att ”värna civilbefolkningen”, men även andra uppgifter har direkt eller indirekt bäring på befolkningens välfärd och överlevnad, inte minst uppgiften att ”upprätthålla en nödvändig försörjning”.⁶³

Själv ordet *humanitär* förekommer specifikt i målet att det civila försvaret ”med tillgängliga resurser [ska] bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser”.⁶⁴ Formuleringen speglar en nutida föreställning i Sverige att humanitära katastrofer främst uppstår utomlands. Men som tidigare påpekats är det också viktigt att det omvända förhållandet beaktas, det vill säga att Sverige kan behöva hjälp från omvärlden: ”Planering av mottagande förutsätter att vi överhuvudtaget

kan föreställa oss att även Sverige skulle kunna hamna i ett akut behov av internationell humanitär hjälp.”⁶⁵ Det civila försvarets humanitära uppdrag kan med andra ord komma att föranleda omsvängningar av svensk självbild och hotbild: *Detta kan hända oss, inte bara andra långt bort.*

Hur målet om att värna civilbefolkningen mer konkret ska fyllas med innehåll kommer att kräva eftertanke.⁶⁶ Från Ukraina har under 2022 rapporterats om brutala attacker på civilbefolkningen som är svåra att ta in: Omfattande sexuella övergrepp, belägringar av städer, tortyr, avrättningar, hungersnöd och upprepade bombningar av civila bostadsområden.⁶⁷ Med isande klarhet påminner vittnesmålen om att civilt försvar inte bara kan fokusera på att skydda system och funktioner. Det civila försvarets uppdrag att värna civilbefolkningen hänger visserligen samman med myndigheternas upprätthållande av viktiga samhällsfunktioner som i många fall har direkt bäring på befolkningens hälsa och överlevnad. Men målet att värna civilbefolkningen måste fortsätta fyllas med konkret innehåll som gör skillnad om det värsta skulle hända.

I detta sammanhang är det också viktigt att komma ihåg att det civila försvarets humanitära grunduppdrag att värna civilbefolkningen kommer att utvecklas i en omvärld som inte bara representerar hot utan också gemensam förmågeuppbyggnad, inte minst inom ramen för EU:s civilskyddsmekanism och Natos utveckling av civila basförmågor. Sveriges erfarenhet av internationella samarbeten och humanitärt bistånd utomlands torde dessutom utgöra en grund för att utveckla det civila försvarets förmåga att bistå också den egna befolkningen med humanitära hjälpinsatser.

Statens ansvarstagande för civilbefolkningens överlevnad i kriser och krig behöver emellertid inte betyda att befolkningens egen handlingsförmåga glöms bort: Tvärtom är det snarare denna som har varit i fokus de senare åren i ansvariga myndigheters kampanjer riktade till allmänheten. Ett exempel är MSB:s informationsbroschyr *Om krisen eller kriget kommer* som skickades ut till 4,9 miljoner

59 För en diskussion om civilas roll i krigföringen under första halvan av 1900-talet, se Peter Bennesved (2020), *Sheltered Society: Civilian Air raid shelters in Sweden — from idea to materiality, 1918-1940 and beyond*.

60 Bengt Siösteen, *Vårt ekonomiska försvar i blickpunkten*, ÖEF 1970, s. 4.

61 Ibid.

62 Prop. 2020/21:30, *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 89.

63 Ibid. Om gränssnittet mellan att värna civilbefolkningen (befolkningskydd) och att säkerställa samhällets funktionalitet, se även Per Larsson & Carl Denward (2017), *Att skydda civilbefolkningen från krigets verkningar*, FOI Memo 6121, Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm, s. 27-30.

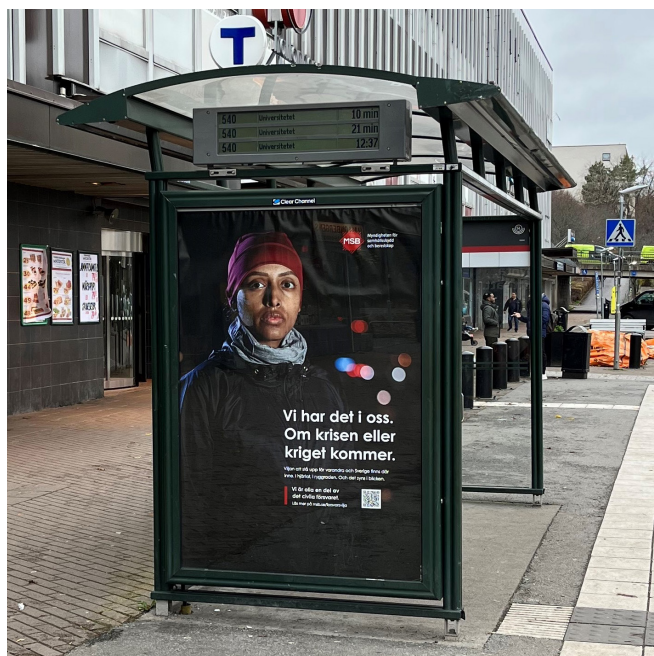
64 Prop. 2020/21:30, *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 89.

65 Daniel K. Jonsson et al. (2022), *Forskningsbehov för det civila försvaret i ljuset av Ukrainakriget*, FOI Memo 7871, Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm, s. 4.

66 Ibid.; Bennesved (2022), *Civilbefolkningens roll i framtida krig*, s. 1.

67 ”Yngsta flickan skadades mycket, mycket svårt”, *Svenska dagbladet*, 15 april 2022. <https://www.svd.se/a/7dO7m3/rysslands-soldater-anvander-valdtakt-som-vapen-i-ukraina>. [22-08-18].

hushåll i maj 2018; ett annat är samma myndighets annonskampanj *Vi har det i oss* som under hösten 2022 kunde ses på busshållplatser runt om i landet med budskapet att ”Vi är alla en del av det civila försvaret” (se figur 2).⁶⁸ Exakt hur ansvarsfördelningen mellan stat och individ – gällande frågan om överlevnad i krig – ska se ut i framtiden kommer att vara ett tema för fortsatt debatt och prövning.



Figur 2: MSB:s annonskampanj ”Vi har det i oss”, hösten 2022. Foto: FOI.

Sammantaget, med ovan redovisade *varför*-perspektiv på civilt försvar (det historiska, det säkerhetspolitiska och det humanitära svaret) har vi fått veta något om hur det civila försvaret kan beskrivas i termer av dess rötter, de nutida hotbilderna och ansvaret för civilbefolkningens överlevnad. Huruvida dessa perspektiv också svarar på vart det civila försvaret är på väg är en annan fråga. Detta memo avslutas med några reflektioner kring detta framtidsinriktade spörsmål.

VARTHÄN?

Även om det går att ringa in några svar på frågan om vad det civila försvaret är så är det också viktigt att komma ihåg att mycket kan förändras och att förändringar också kan ske snabbt. Vem hade exempelvis i januari 2022 vågat gissa att Sverige skulle ha lämnat in en Nato-ansökan före sommaren? Till och med lagtexter är utsatta för ständiga omprövningar, vilket också gäller totalförsvarets lagar och förordningar. En principiell fråga som i detta sammanhang fått viss uppmärksamhet handlar om villkoret att höjd beredskap måste råda för att totalförsvaret ska kunna aktiveras. Detta innebär att civilt försvar i fred endast utgörs av planering och förberedelser.⁶⁹ I krig däremot är civilt försvar, liksom hela totalförsvaret, ”all samhällsverksamhet som då skall bedrivas.”⁷⁰ En fråga som väckts är hur vi då ska kunna möta angrepp i gråzonen, under tröskeln till krig. Räcker den fredstida krisberedskapen till i dessa situationer?

”Fred men ändå inte, osäkerhet och en bred palett av maktmedel” – så beskrevs begreppet gråzon i FOI-rapporten *Civilt försvar i gråzon* från 2019.⁷¹ Under 2022, mot bakgrund av Rysslands anfallskrig mot Ukraina, stod av naturliga skäl inte icke-militär gråzonskrigföring högst på agendan. Men det kan vara värt att påminna sig om att gråzonsaktiviteter, i form av exempelvis sabotage, cyberangrepp och påverkanskampanjer, även sker under och i samband med krig vilket också kan drabba icke-krigförande länder. Dessa typer av hotbilder är välkända men är också i formell mening mindre etablerade i vår tids totalförvarsplanering. Till exempel har lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap en stark betoning på krig och krigsfara. Detta skulle kunna antas vara ett arv från det totalförsvaret som byggdes upp under det kalla kriget.⁷² Men definitionen bör inte ses som en historisk sammanfattning. Tvärtom skyler den över det faktum att det gamla totalförsvaret tidvis faktiskt utgick från ett brett spektrum av hotbilder, vilken inkluderade till exempel försörjningskriser, sabotage och påtryckningar.⁷³

Även idag, mot bakgrund av risken för globala ekonomiska och ekologiska kriser med grund i klimatförändringar

68 Se även MSB, <https://www.msb.se/sv/forsvarsvilja/>, [22-11-24].

69 SOU 2021:25, *Struktur för ökad motståndskraft*, s. 127; Prop. 2020/21:30, *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 89: ”I fredstid utgörs verksamheten av beredskapsplanering och förmågehöjande åtgärder. Under höjd beredskap och då ytterst krig utgörs verksamheten av nödvändiga åtgärder för att upprätthålla målet för civilt försvar.”

70 Lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

71 Daniel K. Jonsson, Jenny Ingemarsdotter, Bengt Johansson, Niklas H. Rossbach, Christoffer Wedebrand, Camilla Eriksson (2019), *Civilt försvar i gråzon*, FOI-R--4769--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm, s. 4.

72 Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

73 Till exempel under 1970-talet då begreppet fredskris lanserades som benämning på försörjningskriser som inte berodde på krig. Se Prop. 1976/77:74, s. 51. Om införandet av begreppet fredskris, se Wilhelm Agrell (2016), *Det säkra landet? Svensk försvars- och säkerhetspolitik från ett kallt krig till ett annat*, Malmö, s. 153.

och växande stormaktsrivalitet, finns anledning att be- grunda hur breda eller smala hotbilder som det svenska totala försvaret, och i synnerhet dess civila delar, ska rus- tas för.

Hur kan då det civila försvarets innebörd förklaras utifrån de perspektiv som givits i detta memo? En möjlig sam- manfattning, som baseras på det som redovisats ovan men som formulerats lite mer fritt följer nedan:

Civilt försvar handlar om att skapa motståndskraft i samhället och förmåga att agera om krisen eller kriget kommer. I fred samordnar statliga myndigheter bered- skapsplaneringen men uppgifterna bärs upp av ett stort antal aktörer på olika nivåer i samhället. Företag, frivil- liga och det civila samhället ingår i det civila försvaret. Några exempel på uppgiftsområden är försörjningsbe- redskap, psykologiskt försvar och befolkningskydd. Ge- nom att skapa ett motståndskraftigt samhälle bidrar det civila försvaret till att avskräcka fientliga angrepp mot

landet. Skulle Sverige likväl utsättas för angrepp ska det civila försvaret värna civilbefolkningen, upprätthålla en nödvändig försörjning, säkerställa de viktigaste sam- hällsfunktionerna och möjliggöra det militära försvarets förmåga. Det civila försvaret är en del av totalförsvaret vars övergripande mål är att försvara Sverige mot väp- nat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständig- het och handlingsfrihet.

Betraktat utifrån en längre tidslinjal framträder det civila försvaret som ett mångfacetterat fenomen som handlar om mer än bara ledning, samordning och re- surser. Civilt försvar är ett framtidsprojekt och en del av vår historia, en avskräckningsmekanism och en över- levnadsplan, en ständigt skiftande beredskapsform och en långsiktig säkerhetspolitisk strategi. Civilt försvar är också en försvarsviljeyttring och samhällsomvand- ling som kommer att beröra många och inte minst ut- göra en fortsatt avgörande del av totalförsvaret. ■

Jenny Ingemarsdotter är förste forskare vid FOI:s enhet Samhällets säkerhet och fil. dr i idé- och lärdoms historia.

För vidare läsning

- Bennesved, Peter (2022), *Civilbefolkningens roll i framtida krig – Per- spektiv på befolkningskydd och civilt försvar i ljuset av Ukraina*, FOI Memo 7843.
- Denward, Carl, Per Larsson & Ann-Sofie Stenérus Dover (2017), *Sek- torsansvar: Ansvarssystem eller semantik?*, FOI-R--4542--SE.
- Ingemarsdotter, Jenny (2021), *Beredskap att agera: Lärdomar för fram- tiden från det civila försvarets övningar 1937-1997*, FOI-R--5109--SE.
- Johansson, Bengt, Kristoffer Darin Mattsson, Eva Mittermaier & Nik- las H. Rossbach (2017), *Det civila försvarets utgångspunkt i bered- skapen: En övergripande analys av förutsättningar och utmaningar*, FOI-R--4431--SE.
- Jonsson, Daniel K., Jenny Ingemarsdotter, Bengt Johansson, Niklas H. Rossbach, Christoffer Wedebrand, Camilla Eriksson (2019), *Ci- vilt försvar i gräzon*, FOI-R--4769--SE.
- Jonsson, Daniel K. et al. (2022), *Forskningsbehov för det civila försvaret i ljuset av Ukrainakriget*, FOI Memo 7871.
- Larsson, Per (2019), *Civilbefälhavare – en övergripande historisk belys- ning*, FOI-R--4795--SE.
- Larsson, Per & Carl Denward (2017), *Att skydda civilbefolkningen från krigets verkningar*, FOI Memo 6121.
- Stenérus Dover, Ann-Sofie & Jenny Ingemarsdotter (2021), *Nationell försörjningsberedskap: FOI:s analys av försörjningsberedskapen som svar på regeringsuppdrag Ju2020/02565/SSK, Ju2018/05358/SSK*, FOI-R--5174--SE.
- Wedebrand, Christoffer & Jenny Ingemarsdotter (2021), *Försörj- ningsberedskap på central nivå, åren 1915-1947: En studie om det svenska totalförsvarets centralorgan för försörjningsberedskap under 1900-talet*, FOI-R--5172--SE.

