



FOI MEMO

Projekt/Project

Civilt försvar – en förstudie

Handläggare/Our reference

Robert Dalsjö, Jörgen Lindström, Karl
Wesslau och Ann Ödlund

Datum/Date

2013-12-16

Memo nummer/number

FOI Memo 4733



FOI MEMO

Projekt/Project

Sidnr/Page no

Civilt försvar – en förstudie

1 (47)

Projektnummer/Project no Kund/Customer

E13349

Myndigheten för
Samhällsskydd och
beredskap

Handläggare/Our reference

Robert Dalsjö, Jörgen Lindström, Karl
Wesslau och Ann Ödlund

Datum/Date

2013-12-16

Memo nummer/number

FOI Memo 4733

Civilt försvar – en förstudie

Sändlista/Distribution:

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 4 ex., varav

- 1 ex. avsett för Jan Lundberg
- 1 ex. avsett för Per Sundström
- 1 ex. avsett för Carin Kaunitz

Försvarshögskolan, 1 ex., avsett för Lars Nicander

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 2 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

Sammanfattning

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) redovisar med detta Memo ett uppdrag från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) om civilt försvar.

Syftet med memot är att genom att upprätta och analysera ett antal relevanta typfall bidra till att identifiera behov av vidare studier, fortsatt planering och åtgärder avseende civilt försvar.

I detta Memo presenteras fyra typfall, variationsresonemang, iakttagelser och diskussion samt slutsatser om fortsatta studier. I analyser utgående från typfallen ligger fokus främst på typfallens innebörd för civilt försvar, samt det civila försvarets stöd till det militära försvaret.

Studierna har i enlighet med överenskommelsen med MSB samordnats med uppdrag som Försvarshögskolan (FHS) genomför inom närliggande områden¹. Under hela arbetet har löpande koordinering skett med FHS för att säkerställa en så god koordinering och kunskapsöverspridning som möjligt. Ett exempel på det är att FHS löpande har tagit del av innehållet i de typfall som vi har upprättat.

De fyra typfall som behandlas är mobilisering, angrepp mot civila mål, angrepp mot militära mål och att angriparen intar delar av svenskt territorium. Typfallen beskriver olika relativt snabba eskalerande händelseförlopp, med förslag på variationer inom respektive typfall.

Iakttagelser diskuteras med förslag till fortsatta studier. Där återfinns bl.a. förutsättningar för det civila försvaret inkl. jämförelse med samhällets krisberedskap, aktörerna inom det civila försvaret och deras ”är”-respektive ”bör”-läge, aspekter av höjd beredskap av vikt för bl.a. planeringsarbeten samt undersökning av planeringsläge ur bl.a. metodperspektiv, geografiska studier, sektorsvisa studier, särskilda funktioner, variationer i omvärldsläge, psykologiska effekter, evakuering, ekonomi, framsynt hantering av en efterfas samt relationen och bryggan mellan civilt försvar, samhällets krisberedskap och beredskapsplanering, samt även t.ex. frågor kring internationellt stöd. Förslagen till de fortsatta studierna delas in i faser – tidigt, sedan respektive senare.

Nyckelord: civilt försvar, samhällsets beredskap, krisberedskap, höjd beredskap, högsta beredskap, typfall, stöd till militärt försvar, typfall

¹ FHS Rapport avseende ”Överenskommelse om studieuppdrag”, FHS beteckning 607/2013, MSB beteckning 2013-4563

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 3 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
1 Inledning	5
1.1 Bakgrund och syfte	5
1.1.1 Ett uppdrag från MSB	6
1.2 Metod och arbetssätt	6
1.3 Läsanvisning	7
2 Typfall	9
2.1 Tänkbara typfall för fortsatta överväganden avseende civil försvarsplanering.....	9
2.2 Typfall 1: Beredskapshöjning, mobilisering och transport till utgångsområden.	10
2.2.1 Situation och händelseförlopp	10
2.2.2 Bedömd sektorsvis påverkan.....	11
2.2.3 Påverkan på samhällets förmåga att stödja det militära försvaret	11
2.2.4 Resonemang och variationer	11
2.3 Typfall 2: Angrepp med fjärrstridsmedel m.m. riktat huvudsakligen mot civila mål	11
2.3.1 Situation och händelseförlopp	11
2.3.2 Bedömd sektorsvis påverkan.....	12
2.3.3 Påverkan på samhällets förmåga att stödja det militära försvaret	14
2.3.4 Resonemang och variationer	14
2.4 Typfall 3: Angrepp med fjärrstridsmedel mot främst militära mål ...	15
2.4.1 Situation och händelseförlopp	15
2.4.2 Bedömd sektorsvis påverkan.....	16
2.4.3 Påverkan på samhällets förmåga att stödja det militära försvaret	17
2.4.4 Resonemang och variationer	17
2.5 Typfall 4: Angrepp som omfattar landstigning och luftlandsättning mot viktiga områden i Sverige.....	18
2.5.1 Situation och händelseförlopp	18
2.5.2 Bedömd sektorsvis påverkan.....	19
2.5.3 Påverkan på samhällets förmåga att stödja det militära försvaret	20
2.5.4 Resonemang och variationer	20
2.6 Reflektion	21

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 4 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

3	Iakttagelser och diskussion	23
3.1	Inledning	23
3.2	Sektorsvisa iakttagelser	23
3.2.1	Iakttagelser från typfallsresonemangen	23
3.2.2	Övriga iakttagelser	23
3.3	Stöd till militärt försvar	24
3.3.1	Iakttagelser från typfallsresonemangen	24
3.3.2	Övriga iakttagelser	25
4	Fortsatta studier m.m.	27
4.1	Inledning	27
4.2	Tidigt	28
4.3	Sedan	28
4.4	Senare	30
4.5	Övrigt – annat än studier	30
	Litteraturförteckning	31
	Bilaga 1: Civilt försvar och höjd beredskap	34
	Bilaga 2: Sektorer	37
	Bilaga 3: Studierna, utdrag ur uppdragsbeskrivning	41
	Bilaga 4: Uppdrag	44

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 5 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

1 Inledning

1.1 Bakgrund och syfte

Under efterkrigstiden och det kalla kriget fanns en hotbild mot Sverige som ledde till omfattande planering och organisering i syfte att förbereda Sverige för en eventuell invasion. Det fanns ett totalförsvar bestående av militärt, civilt, ekonomiskt och psykologiskt försvar. Efter Sovjetunionens fall inriktades det militära försvaret allt mer på internationella insatser medan fokus inom den civila sektorn flyttades till fredstida händelser och kriser. Successivt försvann totalförsvaret från den politiska agendan och i flera praktiska hänseenden monterades det civila försvaret ned. I Bilaga 1 redovisas en något längre historieskrivning avseende civilt försvar och höjd beredskap.

Efter regeringens proposition 2008/09:140 ("Ett användbart försvar") har nationell försvarsplanering återupptagits. Det militära försvaret har arbetat med detta under ett antal år, utifrån ett antal kris- och omfall. På den civila sidan har arbetet inte kommit lika långt, även om det har påbörjats. Som exempel kan nämnas att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, har ett särskilt uppdrag från regeringen inom området² och även i övrigt bedriver ett brett arbete inom civilt försvar. Det finns också en dialog mellan MSB och Försvarsmakten om hur militärt och civilt försvar kan integreras. Inom ramen för detta arbete hölls t.ex. en serie seminarier under våren 2013, seminarier som också inkluderade ett flertal andra civila aktörer. De två myndigheterna bedriver också enligt muntliga uppgifter ett arbete med en gemensam inriktning.

För närvarande arbetar en försvarsberedning med bl.a. Försvarsmaktens behov av stöd vid höjd beredskap och krig³ och det planeras för ett försvarsbeslut 2015. I den nyligen publicerade perspektivstudien⁴ anger Försvarsmakten bland annat att insatsorganisationen IO 14 inte kommer att kunna realiseras med prolongerade anslagsramar (s. 51) och att det kan krävas en översyn av Försvarsmaktens uppgifter. Kravbilden på civilt försvar och utformningen av det i åtminstone den del som rör stödet till militärt försvar på längre sikt är naturligtvis beroende av utfallet av denna diskussion.

Alla dessa pågående skeenden indikerar att området civilt försvar på många sätt är i ett initialt och formativt skede för närvarande. Med detta som bakgrund är syftet med denna förstudie följande:

Genom att upprätta och analysera ett antal relevanta typfall bidra till att identifiera behov av vidare studier, fortsatt planering och åtgärder avseende civilt försvar.

En utgångspunkt för denna formulering är att det i dagsläget inte finns några dimensionerande angreppsfall för det civila försvaret. Sådana fall kan fastställas av politiskt ansvarig nivå först efter en grundlig genomlysning av behoven och en avvägning av de resurser som skulle kunna ställas till förfogande givet politisk ambitionsnivå. Vidare finns, i dagsläget, det militära försvarets behov av stöd från det civila försvaret inte närmare specificerat. Denna förstudie ska, tillsammans med andra underlag, kunna utgöra en del i framtagande av beslutsunderlag i en fortsatt process. Det bör noteras att det faktum att (ny)utvecklingen av civilt försvar befinner sig i ett så tidigt skede påverkar möjligheterna att dra definitiva slutsatser. En annan följd är att den nomenklatur som tidigare använts för att beskriva civilt försvar är utdaterad då samhället har utvecklats i övrigt. Syftet med detta Memo är dock inte att lansera nya begrepp eller definitioner.

² Regeringsbeslut Fö/2013/918/SSK "Uppdrag till Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap avseende planering inför höjd beredskap (civilt försvar)", 2013-04-25.

³ Försvarsdepartementet (2013) "Anvisningar för Försvarsberedningens fortsatta arbete". Publicerad 11 juli 2013. www.regeringen.se (Hämtad 2013-11-18). En rapport ska lämnas 31 mars 2014.

⁴ Försvarsmakten, "Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013", FM2013-276:1, 2013-10-01.

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 6 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

1.1.1 Ett uppdrag från MSB

Denna rapport redovisar resultatet av ett uppdrag till Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI, från MSB. I detta uppdrag ingår tre delstudier:⁵

- Delstudie A ("Inledande studie om samhället i krisberedskap och krig"). Denna delstudie ska fungera som ramverk för de olika överblickar som ges i de andra delstudierna och ska även ge uppslag inför arbetet med såväl dessa delstudier som inför helt nya. Enligt överenskommelsen ska denna delstudie resultera i en övergripande bedömning och analys av hur fortsatt studieverksamhet inom området ska ske.
- Delstudie B ("Tolkning av dimensionerande hotbilder mot Sverige för civilt försvar som en del av totalförsvaret"). Denna delstudie är av utredande förstudiekaraktär och ska enligt överenskommelsen bestå i en genomgång och analys av de kris- och omfall som den nationella (militära) försvarsplaneringen utgår ifrån. Dessa ska enligt underlag från MSB tolkas och bedömas med utgångspunkt i deras betydelse för civilt försvar vid krisberedskap och krig. Se vidare nedan angående tillgängligheten till dessa kris- och omfall.
- Delstudie D ("Stöd till militärt försvar"). Även denna delstudie är av utredande förstudiekaraktär. Den har som mål att visa hur resurser i samhället genom verksamheten inom civilt försvar kan stödja det militära försvaret i att på ett så effektivt sätt som möjligt kunna motstå ett väpnat angrepp, att kunna hantera konsekvenserna av ett sådant angrepp och att återuppbygga samhället efter angrepp.

I uppdraget från MSB sägs att FOI ska leverera ett FOI Memo för varje delstudie. Under uppdragets gång har det dock i dialog överenskommit att endast en samlad rapportering ska göras. Vidare sägs i uppdraget att relevant underlagsmaterial från såväl MSB som Försvarmakten ska göras tillgängligt för FOI från/via MSB. Ett viktigt sådant material är Försvarmaktens olika kris- och omfall men FOI:s direkta tillgång till detta material har inte gått att ordna.

Som en följd av dessa två förändringar har FOI formulerat syftet med det arbete som här redovisas (de tre ursprungliga delstudierna samlat) enligt ovan. Dessa förändringar i relation till den ursprungliga överenskommelsen har stämts av med MSB.

Studierna har i enlighet med överenskommelsen med MSB samordnats med uppdrag som FHS genomför⁶ inom närliggande områden (avseende civil ledning och beredskap, företagets roll i krisberedskap och krig, samt rörande direktiv om hur civilt försvar och höjd beredskap ska prioriteras och integreras i projekt inom samhällsskydd och beredskap). I enlighet med MSB:s uppdrag till FOI och FHS har löpande koordinering och en delvis gemensam projektledning skett under hela arbetet för att säkerställa en så god koordinering och kunskapsspridning som möjligt. Ett exempel på det är att FHS löpande har tagit del av innehållet i de typfall som vi har upprättat.

1.2 Metod och arbetssätt

Arbetet med uppdraget har bedrivits i ett antal olika faser.

Den första fasen bestod i att tydliggöra förutsättningarna och tillgängligt underlagsmaterial. Vi konstaterade här att vi inte kunde få tillgång till Försvarmaktens kris- och omfall, vilket var tänkt att utgöra underlag för tolkning av hotbilder och deras betydelse för civilt försvar. Vi kunde också konstatera att Försvarmaktens behov av civilt stöd för att motstå ett väpnat angrepp ännu inte, så vitt vi vet, presenterats annat än övergripande som t.ex. behov av el, logistik etc.

För att få en utgångspunkt för diskussion och analys valde vi därför i en andra fas att själva konstruera ett antal typfall. Dessa kan ses som explorativa händelse-scenarier, som "illustrerar möjliga alternativa

⁵ Denna beskrivning av de tre delstudierna utgår dels från överenskommelsen mellan FOI och MSB (diarienummer FOI-2013-937), dels från ett odaterat underlag från MSB som beskriver de olika delstudierna. Det senare underlaget återfinns i Bilaga 3.

⁶ FHS rapport avseende "Överenskommelse om studieuppdrag", FHS beteckning 607/2013, MSB beteckning 2013-4563.

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 7 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

händelseförlopp snarare än omvärldsscenarioer som oftast har karaktären av alternativa framtida tillstånd”⁷. En liknande metodik används bl.a. i Försvarsmaktens perspektivstudier och i den militära försvarsplaneringen. Typfallen är avsedda att spänna upp en bredd av relevanta påfrestningar och uppgifter för det civila försvaret, där de sektorsvisa effekterna ska belysas liksom stöd till det militära försvaret. Utifrån uppdraget preciserades en fokusfråga som grund för utvecklingen av typfall:

Hur kan samhället påverkas av ett antagonistiskt angrepp mot rikets säkerhet och vilket behov bedöms det militära försvaret ha av stöd från det civila försvaret?

I typfallen beskrivs olika, relativt snabba eskalerande händelseförlopp med förslag på variationer inom respektive typfall. Konstanter i typfallen, dvs. faktorer som är gemensamma för alla typfall är följande:

- I Sverige råder inledningsvis i händelseförloppen ett allmänt fredstillstånd, utan beredskapshöjningar
- Försvarsmaktens insatsorganisation IO 14 är intagen
- Det säkerhetspolitiska läget är försämrat men i stort liknande dagens (utifrån statsmakternas bedömningar)
- Det uppstår en krissituation i närområdet där militärt våld riskerar att användas eller redan används
- Sverige har ingen del i den primära konflikten men berörs av hot om aggression

Typfallens variabler, som skiljer sig mellan typfallen, utgörs av olika händelseutvecklingar och tillstånd:

- Tidsförlopp (övertaskning, förvarning)
- Dolda (okänd antagonist), öppna angrepp
- Mål för attackerna (civila, militära)
- Medel (vapen, genomförande)
- Beslut om höjd beredskap
- Beslut om mobilisering (tidpunkt)

Det är viktigt att notera att de typfall vi använder är egen-konstruerade och inte bygger på befintliga kris- och omfall som Försvarsmakten använder i sin planering.

Typfallen är konstruerade med avstamp i den säkerhetspolitiska/strategiska inriktningen som statsmakterna har angett, den bredare säkerhetspolitiska/strategiska diskussionen som förs i informerade kretsar, huvudsakligen i öppna medier, samt i geopolitiska, strategiska, operativa och tekniska grundfakta och trender. Föreliggande förstudie gör på så sätt inte anspråk på att föra fram ny unik kunskap.

I en tredje fas analyserades sedan vad som direkt eller indirekt kan inträffa i ett antal samhällssektorer i respektive typfall, bland annat utifrån risk- och sårbarhetsanalyser och andra dokument. Den sektorsindelning som användes framgår av Bilaga 2.

1.3 Läsanvisning

I kapitel 2 nedan redovisas de typfall som har konstruerats som grund för analysen. I anslutning till varje typfallsbeskrivning återfinns dels ett avsnitt om bedömd sektorsvis påverkan, dels ett avsnitt om påverkan på samhällets förmåga att stödja det militära försvaret. Det förstnämnda svarar huvudsakligen mot delstudie B enligt ovan, det sistnämnda huvudsakligen mot delstudie D.

⁷ Jonsson, D.K., Sonnsjö, H. (2012) Att variera framtiden. Diskussion om hur explorativa scenariers byggstenar kan användas i Försvarsmaktens omvärldsanalys. FOI-R--3374--SE. s 8.

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 8 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

I kapitel 3 följer sedan ett resonemang med iakttagelser och diskussion utifrån såväl typfallen som genomgången litteratur. Detta kapitel är uppdelat på ungefär samma sätt som kapitel 2 med avsnitt som huvudsakligen behandlar sektorsvisa iakttagelser respektive stöd till militärt försvar.

I kapitel 4 slutligen redovisas de förslag på fortsatta studier och annat arbete som den genomförda analysen resulterar i. Detta skulle kunna sägas svara huvudsakligen mot den ursprungliga delstudien A. Det bör dock noteras att även om vi här pekar på vissa delar av rapporten som mer svarande mot en viss ursprunglig delstudie så är denna uppdelning inte strikt – rapporten svarar i sin helhet också mot samtliga delstudier.

Begrepp och definitioner förklaras löpande i texten.

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 9 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

2 Typfall

I detta kapitel presenteras de typfall som har konstruerats som en del i uppdraget. I anslutning till respektive typfall diskuteras bedömd sektorsvis påverkan, påverkan på samhällets förmåga att stödja det militära försvaret, samt resonemang och variationer. Först presenteras dock några inledande överväganden.

2.1 Tänkbara typfall för fortsatta överväganden avseende civil försvarsplanering

Försvarsmakten har sedan några år påbörjat ett arbete med planering för att försvara Sverige mot olika typer av angrepp på svenskt territorium (försvarsplanering). Ett liknande arbete behöver även genomföras för det civila försvarets del, som en del av totalförsvaret. I sammanhanget bör framhållas att de belastningar och de uppgifter som skulle bli aktuella inom det civila försvaret i samband med ett angrepp på Sverige, samt de ramvillkor som då skulle råda, skulle vara kvalitativt väsentligt annorlunda än de som råder vid hantering av olyckor och samhällets krisberedskap. Vid aktiverad krisberedskap ska händelser orsakade av tekniska fel, naturkatastrofer, olyckor etc. hanteras; händelser som därtill vanligen har inträffat när förloppet börjar. Vid ett antagonistiskt angrepp på Sverige är det fråga om avsiktliga angrepp, från en intelligent motståndare som vill skada Sverige eller påtvinga Sverige sin vilja. Det handlar om ett spel mellan två parter, ett spel där båda parter kan spela ut sina kort på olika sätt och därtill höja insatserna eller vidga spelet till nya spelplaner. Därtill pågår oftast spelet i flera omgångar.

I föreliggande Memo skisseras ett antal typfall som skulle kunna göra utgöra grund för fortsatta diskussioner angående civilt försvar mot ett pågående eller förestående antagonistiskt angrepp mot rikets säkerhet. I samtliga fall förutsätts också allmänt fredstillstånd, utan beredskapshöjningar, råda när händelseförloppet börjar.

Typfallen är avsedda att spänna upp en bredd av relevanta påfrestningar och uppgifter för det civila försvaret, där de sektorsvisa effekterna ska belysas liksom förmågan att stödja det militära försvaret.

- Typfall 1 handlar om mobilisering och koncentrerings av Försvarsmaktens insatsorganisation, i ett läge där ett begränsat väpnat angrepp ännu inte inträffat, men kan vara förestående.
- Typfall 2 är ett begränsat väpnat angrepp med fjärrstridsmedel mot civil infrastruktur, i syfte att påverka Sveriges vilja att agera i en pågående internationell kris.
- Typfall 3 är ett begränsat väpnat angrepp med fjärrstridsmedel mot militära mål i syfte att kringskära Sveriges militära förmåga att agera i den aktuella krisen.
- Typfall 4 är ett begränsat väpnat angrepp med fjärrstridsmedel mot militära mål och civil infrastruktur, i syfte att kringskära vår politiska vilja och militära förmåga att agera. Angreppet följs upp med landstigning och luftlandsättning mot begränsade områden från vilka angriparen med kvalificerade vapensystem kan dominera närområdet.

Typfallen är tänkta som en tentativ grund för fortsatta diskussioner och studier angående behov av förmåga till civilt försvar och för planering och överväganden avseende detta. En självklar utgångspunkt i detta arbete måste vara att det inte handlar om att återskapa den typ av totalförsvaret som Sverige hade under det kalla kriget, utan att diskutera, överväga och finna lösningar som är ändamålsenliga med den samhällsstruktur och de hotbedömningar som finns i dag och framöver. Detta innebär bl.a. att arbetet tar sin utgångspunkt i samhällets krisberedskap.

Vidare är typfallen avsedda att utgöra en illustrativ bredd av händelseförlopp som skulle kunna inträffa och där samhällets förmåga – civilt och militärt – att motstå mot angrepp utmanas. Härmed avses såväl det civila försvarets förmåga att stödja Försvarsmakten som det civila försvarets förmåga att upprätthålla viktiga funktioner, skydda befolkningen etc. Fallen är inte valda för att de i sig är sannolika, utan snarare för att illustrera en bredd av situationer, som även om de är osannolika inte är helt otänkbara, och som ställer krav på det civila försvarets förmåga långt utöver vad fredsläget gör. Vid framtagandet av dessa

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 10 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

typfall har utgångspunkten varit att det säkerhetspolitiska läget som nu råder inte vänts på ända, även om det naturligtvis försämrats. Den tänkta tidpunkten för dessa typfall är obestämd. Dock antas Försvarsmaktens IO 14 vara intagen.

Samtliga fall bygger på att en krissituation har uppstått i närområdet, där militärt våld kan komma, eller har kommit, till användning. Även om Sverige inte har del i den primära konflikten så berör hotet om aggression också oss, direkt eller indirekt. I detta läge skulle aggressionshandlingar, eller hot om sådana, bl.a. kunna riktas mot Sverige i syfte att påverka vår vilja eller förmåga att agera aktivt i konflikten.

2.2 Typfall 1: Beredskapshöjning, mobilisering och transport till utgångsområden.

2.2.1 Situation och händelseförlopp

Detta typfall avser en situation där ett internationellt skeende och en hotbild mot Sverige föranleder regeringen att besluta om höjd beredskap. Ett angrepp på Sverige föreligger inte, men kan tänkas vara nära förestående. Det militära försvaret ska då mobiliseras, varvid mycket korta tidskrav gäller; enligt riksdagsbeslut 2009 ska huvuddelen av insatsorganisationens förband ska vara tillgängliga inom några dagar och samtliga delar inom en vecka, vid beslut om höjd beredskap. Efter mobilisering ska insatsförbanden transporteras från mobiliseringsorten till områden enligt grundförsvarsplan eller särskilt beslut.⁸ Parallellt med detta ska det civila försvaret vidta åtgärder på sitt område som föranleds av beslut om höjd beredskap. Dessa två parallella processer torde medföra en avsevärd belastning på samhällsmaskineriet, inte minst på ledningsfunktionerna.

Mobilisering och utgångsgruppering av IO 14 innebär bland annat att:

- huvuddelen av insatsorganisationens personal, vilken normalt inte tjänstgör på förband, ska ta sig till förbanden.
- vid förbanden ska personalen inmönstras, utrustas, förplägas, förläggas och sätts i arbete. Eventuellt genomförs inskjutning av vapen etc.
- materiel och förnödenheter som lagras centralt ska fördelas och föras ut till förbandens mobiliseringsplatser
- materiel och förnödenheter från lokala förråd utanför garnisonsområdet ska föras till förbanden och där fördelas – vissa av transporterna enligt denna och ovanstående punkt behöver skyddas.
- materiel på verkstad ska snabbt göras användbar och återföras till förbanden
- sådan materiel och sådana förnödenheter som Försvarsmakten/Försvarsmaktens logistik/Försvarets materielverk inte lagerför (i tillräcklig mängd) ska upphandlas, tas emot och distribueras till förbanden
- civila fordon (eller andra resurser) som Försvarsmakten ska ta i anspråk under längre tid ska ställas till Försvarsmaktens förfogande och inmönstras, samt att
- förband som fyllts upp med personal, materiel och förnödenheter ska förflyttas från mobiliseringsplats till tänkt operationsområde.

Ovanstående kan endast i ett fåtal fall göras med Försvarsmaktens/förbandens egna resurser. I de flesta fall krävs tillförsel av resurser inte bara från Försvarsmaktens logistik och/eller Försvarets materielverk, utan också i hög grad från civila aktörer. Som exempel kan nämnas den sista punkten ovan, där civilt stöd krävs såväl för själva transportrörelsen som för tankning, förplägning, inkvartering etc., under transporten och

⁸ Äldre benämning för denna transportrörelse är koncentrerings.

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 11 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

(initialt) i operationsområdet. Ett annat exempel är förnödenheter som skall köpas upp eller rekvireras vid mobilisering, såsom fordonsbränsle, livsmedel, hygienartiklar, bärbara datorer och batterier.

2.2.2 Bedömd sektorsvis påverkan

Detta typfall innebär att det militära och det civila försvaret samtidigt ska genomföra omställning från ett fredsläge till höjd beredskap. För det militära försvarets del innebär det mobilisering med mycket korta tidskrav. Omfattning och tidskrav för det civila försvarets omställning från fred till höjd beredskap är i skrivande stund obekant, och är rimligen ett utfall av de studier och den planering som kommer att göras.

I detta typfall är vare sig det militära eller civila försvaret föremål för angrepp, men de civila sektorerna påverkas dels av Försvarsmaktens brådskande behov av stöd för att genomföra mobilisering och koncentrerings, dels av omställningen av den egna organisationen/verksamheten från fred till höjd beredskap. Försvarsmaktens behov av civila resurser såsom transportmedel och förnödenheter leder rimligen till utträngning av fredstida civila behov. Lastbilar och förare kommer att tas ur civil trafik för att köra åt försvaret, framkomligheten på vissa vägar och järnvägar kan åtminstone temporärt nedgå, och dieselolja och livsmedel i bensinstationer och stormarknader längs med aktuella transportleder kan komma att reserveras för Försvarsmaktens behov. Även om mobiliseringen av personal är försumbar i relation till den totala arbetskraften, kan den dock lokalt få effekter. Slutligen kan det inte uteslutas att konkurrens om vissa resurser kan uppstå mellan det militära försvaret och det civila.

Vid ett beslut om höjd beredskap och mobilisering av Försvarsmakten kan befolkningen komma att tolka åtgärderna som att kriget står för dörren, vilket kan tänkas utlösa spontan evakuering, hamstring av förnödenheter, finansiell oro, stora kontantuttag, trafikstockningar etc. Detta, i kombination med mobiliseringen, kan leda till behov av reglering av rörelser, ingripanden i varuhandel och finansväsende, kraftigt ökade behov av polisiära insatser, förstärkt information till allmänheten etc.

2.2.3 Påverkan på samhällets förmåga att stödja det militära försvaret

Stora lokala och regionala skillnader kommer att finnas avseende vilket och hur mycket stöd det militära försvaret behöver i denna situation. Om planering för mobilisering och uppmarsch inte finns och är känd och övad även av de civila aktörer vars hjälp behövs, kan läget bli kaotiskt på ett sätt som både försenar/försvårar mobiliseringen och ställer till betydande problem på civil sida, åtminstone i de regioner som är direkt berörda.

2.2.4 Resonemang och variationer

Ovan förutsätts fullständig mobilisering av det militära försvaret, utan yttre störningar. Partiell mobilisering av olika grader kan också tänkas, liksom mobilisering endast av förband för vissa funktioner eller avsedda för vissa landsdelar. Partiell mobilisering av vissa delar av Försvarsmakten torde kombineras med beredskapshöjningar inom återstående delar. Mobilisering med brevinkallelse kan vara ytterligare en variation, liksom olika grader av höjningar av beredskapen på den civila sidan i samband med militär mobilisering. Slutligen bör möjligheten att extern aktör stör mobiliseringen beaktas.

En väsentlig faktor är också under hur lång tid före själva mobiliseringen den har kunnat förutses och förberedas. Ju längre den tiden är, desto bättre samarbete mellan militärt och civilt försvar kan förutses.

2.3 Typfall 2: Angrepp med fjärrstridsmedel m.m. riktat huvudsakligen mot civila mål

2.3.1 Situation och händelseförlopp

I detta typfall riktar sig angriparen mot civila mål som elförsörjning, transportsystem etc. för att därmed försvaga eller lamslå Sveriges vilja och förmåga att agera i en konflikt. Syftet är ytterst att påverka Sveriges

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 12 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

agerande i en eskalerande internationell kris. Angriparen vill inledningsvis dels demonstrera sin kapacitet, dels skapa allmän osäkerhet och rädsla. I ett senare skede är syftet främst att försvåra reparationer/återuppbyggnad och svensk mobilisering.

I typfallet slår angriparen främst mot civila mål. Utifrån angriparens syfte och angreppens art (dolda, öppna) används cyberangrepp, sabotagegrupper, fjärrstridsmedel, etc.

Händelseförloppet i typfallet är eskalerande, från mindre, dolda (dvs. med okänd angripare) och för Sverige svårtolkade attacker, till öppet angrepp från främmande makt. I ett första skede riktas dolda angrepp mot en rad samhällsfunktioner och ansträngningar görs för att dölja spåren och/eller att rikta misstankar åt annat håll. Sabotage och inträngsattacker används inledningsvis för att lokalt orsaka avbrott i el-, tele- och IT-system. Angriparen iscensätter olyckor (explosioner, haverier m.m.) och/eller använder biologiska stridsmedel som orsakar till synes oförklarliga sjukdomsutbrott. Geografiskt är målen utspridda över riket, även om storstadsområdena är något mer utsatta. Avbrott i kommunalteknisk försörjning drabbar enskilda kommuner. Angreppen skapar successivt allt större osäkerhet i samhället och försvårar kommunikation och ledning. Utsatta kommuner får svårt att hantera situationen och behöver olika typer av stöd.

Angriparen övergår efter en tid från dolda till mer öppna attacker och ett hastigare förlopp. I det här skedet används kryssningsrobotar och sabotagegrupper mot viktiga funktioner i samhället. Det står nu klart för Sverige att angreppen är antagonistiska och regeringen förbereder beslut om att höja beredskapen och mobilisera.

Efter 3-5 dagar med allt fler öppna attacker anbefaller regeringen höjd beredskap. Angriparen utökar i detta skede målkategorierna och allt större delar av landet saknar fungerande el- och VA-försörjning. I några av de värst angripna områdena sker viss spontanevakuerings. Upprepade attacker mot knutpunkter lamslår landet över tid. Sjukvården blir allt mer överbelastad. Symboliska och politiskt viktiga mål angrips öppet och det finns i detta skede en stor vilja hos befolkningen att ”göra något”.

2.3.2 Bedömd sektorsvis påverkan

Elektroniska kommunikationer⁹, energiförsörjning och transporter är de sektorer som sannolikt utgör primära mål i typfall 2, eftersom avbrott snabbt får följdverkningar för övriga sektorer. Nästan alla tjänster i samhället är idag beroende av datoriserade styrsystem. Industriella system, som i dag sammankopplas med andra datorsystem och med internet, gör t.ex. att en angripare kan sitta var som helst i världen och genomföra attacker.¹⁰ Angrepp som leder till störningar/avbrott i energisektorn, medför snabbt ökande behov av reservkraftsförsörjning. I typfallet sker angreppen inledningsvis i mindre skala och slår mot enskilda kommuners verksamhet (främst kommunalteknisk försörjning) vilket leder till ett hårt tryck på kommunerna, som snart tvingas prioritera resurser. I ett senare skede angrips viktiga knutpunkter på nationell nivå med stora störningar i elförsörjning och kommunikationer. På respektive nivå finns ett stort behov av reservkraft för att upprätthålla samhällsviktiga funktioner. Elsektorn är i sig beroende av reservkraft och en fungerande distribution av drivmedel.¹¹ För elektroniska kommunikationer finns enligt Post- och telestyrelsen (PTS)¹² reservkraft för kortare avbrott, även här finns ett beroende av drivmedelsförsörjning, liksom hos enskilda verksamheter och användare som förfogar över egna reservverk. Sammantaget gör detta att tillgång till reservkraft och fungerande distribution av drivmedel blir kritiska resurser i typfall 2.

Transportsektorn, som spelar en central roll för distribution av varor, handel etc. kan i typfallet utgöra mål för direkta angrepp (på vägar, broar, hamnar, flygfält) eller drabbas indirekt vid angrepp mot drivmedelsförsörjningskedjan, IT och/eller elförsörjning. I och med ”just-in-time”-principen är lagringstider för de flesta varor (inklusive livsmedel) korta och lagren finns ofta i praktiken i transporterna,

⁹ Med elektroniska kommunikationer avses alla typer av elektroniska kommunikationsnät som telenätet, internet och kabel-TV-nätet.

¹⁰ Lindahl, D. (2013) ”Konsekvenser av IT-angrepp mot kritisk infrastruktur” i G. Fischer, P. Larsson, L. Ryghammar, C. Sandö (red.). Fokus Samhällssäkerhet - FOI och arbetet med samhällets säkerhet och trygghet. FOI-R--3684--SE.

¹¹ Energimyndigheten (2012) Översiktlig risk- och sårbarhetsanalys över el-sektorn i Sverige 2012. ER 2012:23,

¹² PTS (2013) Risk- och sårbarhetsanalys för sektorn elektronisk kommunikation. Myndighetens redovisning för 2012. Dnr. 12-10536-11.

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 13 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

vilket ökar sårbarheten.¹³ Beslut om prioriteringar blir nödvändiga och utöver det ökade behovet av drivmedelsförsörjning till reservkraft m.m. kommer försörjning av varor, förflyttningar etc. behöva prioriteras ytterligare gentemot totalförsvarets behov (både civilt och militärt).

Sekundärt riskerar samtliga el-, tele- och IT-beroende verksamheter att drabbas i typfall 2, med avbrott i information, ledning, betalningssystem, distributionssystem m.m. som följd. Brist på kontanter, uteblivna transfereringar, omöjligt att betala med kort etc. skapar oreda i samhället. Störningar i handel- och industrisektorn leder till brist på viktiga varor och reservdelar samt problem med lagring, hantering av gods och transporter. Även om lagerhållningen har minskat finns fortfarande en viss lagerhållning av jordbruksprodukter och livsmedel i alla delar av livsmedelssektorn.¹⁴ Givet ett relativt snabbt händelseförlopp torde livsmedelssektorn, trots problem med el-avbrott och störningar i distributionskedjan, kunna leverera vissa förnödenheter till befolkningen (försvaret inräknat).

Hälso- och sjukvårdssektorn kan bli överbelastad lokalt vid angrepp och få hantera skador som kräver specialistvård och särskild utrustning (t.ex. vid brännskador och strålskador). Trots att avbrott/störningar i el- och IT försvårar verksamheten antas sektorn fungera i typfall 2, genom prioriteringar och omfördelningar av patienter, läkemedel och utrustning. Enligt Socialstyrelsen finns reservkraft som kortvarigt täcker sjukhusen, men förutsättningen för drift vid längre avbrott är, som beskrivits ovan, att drivmedelsleveranserna fungerar.¹⁵ Även sektorn skydd och säkerhet är el- och IT-beroende. Försvar, polis, räddningstjänst, kustbevakning etc. är i huvudsak rikstäckande och bör fungera med hjälp av prioriteringar samt omflyttningar av personal och utrustning.

När det gäller hot som omfattar CBRN¹⁶ skrev Krisberedskapsmyndigheten (KBM) 2006¹⁷ att ”för en aktör som har som målsättning att orsaka kaos i samhället, och inte är ute efter någon speciell målgrupp av människor eller platser, kan det räcka med att utföra ett attentat mot en anläggning. En annan risk är direkta attacker mot exempelvis en transport av farligt gods vilket skulle kunna resultera i svåra konsekvenser om platsen är väl vald ur aktörens perspektiv”. Detta ligger väl i linje med angriparens syfte i typfall 2. Många C-, B- och R-ämnen¹⁸ kan t.ex. tillsättas till mat eller dricksvatten vilket kan ske under hela kedjan av hanteringen. Även om spridning och effekter kan vara svåra att förutsäga för angriparen, skapar sådana händelser stor oro i samhället (jämför mjältbrandsbrevet 2001)¹⁹. Kärntekniska anläggningar kan också utgöra primära mål, men detta är inte troligt i typfallet eftersom konsekvenserna kan bli långvariga och svåra att förutsäga. Om angriparen väljer attacker som inbegriper CBRN kommer den beredskap som finns sannolikt att vara otillräcklig.²⁰

System för information och kommunikation är rikstäckande och sektorn antas fungera om än inte fullt ut. Styrelsen för psykologiskt försvar²¹ gjorde t.ex. bedömningen att de inte ”såg något rimligt scenario där hela mediesektorn skulle upphöra att fungera”. Dock kan delar av landet få allvarliga störningar som t.ex. vid stormen Hilde 2013.²² Sektorn offentlig förvaltning/ledning/stöd antas trots beroende av el, tele och IT kunna fungera tillräckligt väl i typfallet. Större ledningsplatser etc. kan i ett senare skede utgöra primära mål, men antas ha fysiskt skydd och reservkraft. Beroende på målval kan störningar i främst nationell ledning uppstå (MSB kan t.ex. utgöra ett strategiskt mål om en angripare vill försvåra samordning av

¹³ SOU 2013:28 *Försäkring på transportområdet i krig och kris. Betänkande av 2012 års krigsförsäkringsutredning*, s 11.

¹⁴ Lindgren, J., Fischer, G. (2011). *Livsmedelsförsörjning i ett krisperspektiv*. Livsmedelsverket.

¹⁵ Socialstyrelsen (2012) Socialstyrelsens risk- och sårbarhetsanalys 2012. Artikelnr 2012-11-27.

¹⁶ Kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära ämnen

¹⁷ KBM (2006) *CBRN – Ämnen och hotbilder*. KBM dnr: 1174/2006, s. 20.

¹⁸ Kemiska, biologiska och radiologiska ämnen

¹⁹ I USA hösten 2001, ledde brev med antraxsporer till 22 insjuknade varav två avled. I bl.a. Sverige skickades samma höst falska pulverbrev och ca 500 försändelser analyserades med negativt resultat. Analyserna belastade laboratorier, expertmyndigheter, polis och räddningstjänst vilket ledde till betydande störningar i den ordinarie verksamheten samt stora kostnader för samhället. KBM (2006) *CBRN – Ämnen och hotbilder*. KBM dnr: 1174/2006, s. 14.

²⁰ SSM (2012) Strålsäkerhetsmyndighetens risk- och sårbarhetsanalys med förmågebedömning för 2012. Dok. nr: SSM2011-4222-3, s.7.

²¹ SPF (2008) *Risk- och sårbarhetsanalys av mediesektorn 2008*, s7.

²² SVT (2013) ”Upp mot 3 900 utan ström”

http://www.svt.se/nyheter/amne/?tag=tag:story@svt.se,2011:Stormen_Hilde#/nyheter/regionalt/vasterbottensnytt/upp-mot-3-900-utan-strom?&_suid=138571978942003826858269065495

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 14 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

åtgärder). Direkta attacker tillsammans med generella IT- och teletrafikstörningar innebär en risk för att viktiga beslut feltolkas eller fastnar i beslutskedjan.

2.3.3 Påverkan på samhällets förmåga att stödja det militära försvaret

I typfall 2 är samhällets förmåga att stödja det militära försvaret försvagad på grund av angrepp enligt ovan. En trolig utveckling inledningsvis är att de civila delarna av samhället kommer att efterfråga stöd från Försvarsmakten för att kunna hantera konsekvenserna av angreppen. En viktig fråga är i vilken utsträckning det militära försvaret kan stödja de civila delarna av samhället, målkonflikt för att uppnå sådant stöd kan förekomma – särskilt i ett skede där de själva har höjt sin fredstida beredskap och när förberedelser kan antas pågå inför ett eventuellt regeringsbeslut om höjd beredskap. Det senare innebär bl.a. större tonvikt på gränsövervakning, skyddsobjekt, skydd av transporter, egenskydd, samt spaning mot tänkbara angripares förberedelser för angrepp.²³ I typfalllets senare skede med öppna angrepp, kommer försvarets behov av stöd att öka på flera områden (t.ex. bevakning, reparationer, drivmedelstillförsel) samtidigt som de civila delarna av samhällets resurser och förmåga i varierande grad är hårt pressade och i vissa fall uttömda.

El, tele, livsmedelsförsörjning, drivmedelsförsörjning, sjukvård och transporter är områden där Försvarsmakten har uttryckt behov av stöd.^{24,25} Detta ställer krav på totalförsvarets planering inom sektorerna och med Försvarsmakten. Exempel där totalförsvarsamverkan är extra viktigt är inom områden gällande kunskap om prioriteringar, skyddsobjekt samt sekretessfrågor.

2.3.4 Resonemang och variationer

I typfall 2 väljer angriparen att slå mot civila samhällsfunktioner. Variablerna kan varieras med längre tidsförlopp, mellan förvarning/övertaskning, val av angreppsmål, medel och utifrån geografiska skillnader. Detta påverkar resonemangen om effekter, primärt avseende omfattning av angreppen. Angriparen kan t.ex. gå direkt till öppet angrepp, utan föregående dolda attacker, för att söka full effekt direkt (inom gränsen för de resurser som kan avvaras). Dock kan en eskaleringslogik tillämpas även här. Detta beror bl.a. på angriparens avsikt att agera i det korta eller längre tidsperspektivet. En variant på dolt uppträdande under ett upptrappningsskede syftar till att höja den lamsläende effekten av en öppen attack. Cyberangrepp kan t.ex. genomföras som smygande operationer, där det inte går att avgöra vem som är måltavla, angreppets syfte eller hur angreppen genomförs. Angreppen kan även döljas så att de som drabbas är ovetande om själva angreppet.²⁶

I en upptrappning kan angriparen välja att slå ut stora delar av elförsörjningen, IT-system och telekommunikationer. De vapen som används kan antas vara en palett av i första hand explosiv-, cyber-, radiofrekventa (t.ex. elektromagnetisk puls, störsändning). Angriparen kan även välja attacker mot CBRN-anläggningar eller mot transporter med farliga ämnen (givet en välfungerande underrättelsefunktion). Ett annat alternativ är att angriparen använder CBRN-vapen, vilka kan orsaka skador, smitta etc. i angripna delar av landet. CBRN-attacker drar stora resurser för sanering (där resurserna är knappa), specialistsjukvård, hantering av smittämnen, smittskydd och inte minst information till allmänheten. Det civila försvaret och de förmågor som finns inom krisberedskapen kommer med största sannolikhet att vara otillräckliga vid sådana attacker. Enligt Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) är förmågan att motstå allvarliga störningar bristfällig, vilket även gäller ”ett scenario med kärnvapeninsats i vårt närområde eller mot Sverige”.²⁷ Andra typer av variationer är om angreppen främst drabbar nationell, regional och/eller lokal nivå. Drivmedelsförsörjning till reservkraft m.m. kommer att utgöra en kritisk resurs relativt tidigt i

²³ En annan fråga är hur detta förhåller sig till solidaritetsklausulen och möjligheten att ge/ta emot stöd.

²⁴ FHS (2013) Nationellt utökat Civilt-Militärt samarbete. Underlag till Perspektivstudien 2013. Fördjupningsområdet Civil-militär samverkan med pooling och sharing i Sverige. 2013-05-20.

²⁵ Jansson, A. (2012) Nya risker, nya hot, nya utmaningar. Presentation på ”Mötesplats SO” 10 oktober 2012. www.msb.se

²⁶ Fischer, G., Stenérus Dover, A-S., Blomqvist K. (2013b) *Aktörer, angrepp och vapen – Reflektioner kring hot mot industriella informations- och styrsystem*. FOI Memo 4538.

²⁷ SSM (2012) Strålsäkerhetsmyndighetens risk- och sårbarhetsanalys med förmågebedömning för 2012. Dok. nr: SSM2011-4222-3, s.7.

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 15 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

typfall 2. En fråga är om planeringen för fränkoppling av elanvändare vid kortvarig elbrist (Styrel)²⁸ kan användas även under längre avbrott. Samhällsviktig verksamhet, skyddsobjekt, geografiska förutsättningar, befolkningstäthet etc. kan skilja åt och kräva olika åtgärder. MSB nationellt, länsstyrelserna regionalt och kommunerna lokalt är viktiga civila aktörer för att tillsammans med Försvarsmakten åstadkomma samordning inom totalförsvaret.

Detta typfall är ett exempel på ett skeende som successivt kräver allt mer av samhället. När angriparen har identifierats och höjd beredskap anbefalls är Sverige försvagat. Krisberedskapssystemet är till stora delar överbelastat och många myndigheter/aktörer har varit krisorganiserade i flera veckor. Försvarsmakten har sannolikt åtminstone inledningsvis lämnat stöd i form av hemvärn, reparationsgrupper, stöd till ledningsstaber etc. till civila delar av samhället. En viktig fråga i typfallet är hur upptrappningen hanteras av beslutsfattarna och vilka åtgärder som vidtas i olika skeden. Prioritering av knappa resurser som t.ex. drivmedel är en annan intressant fråga att analysera i ett eskalerande förlopp.

De utmaningar som typfallet ställer kan kort sammanfattas som

1. Samhällets förmåga att hantera multipla händelser där det är osäkert om de är ”normala” olyckor eller orsakade av en antagonist.
2. Samhällets förmåga att hantera antagonistiska angrepp från okänd angripare.
3. Samhällets förmåga att hantera angrepp från främmande makt samt att övergå från fredstida krishantering till höjd beredskap (totalförsvaret).

2.4 Typfall 3: Angrepp med fjärrstridsmedel mot främst militära mål

2.4.1 Situation och händelseförlopp

I likhet med det föregående typfallet har angriparen här syftet att varna och straffa Sverige för ett visst agerande i en pågående internationell kris, vilken utgör den primära konflikten. I detta typfall tillkommer också syftet att avvärja Sverige, det vill säga skapa ett läge där Sverige – oavsett politisk vilja - inte militärt kan påverka den fortsatta krisens/krigets utveckling. När angreppen inleds har Sverige inte fattat beslut om eller genomfört militära eller civila beredskapshöjningar. Det gör man dock efter att de första angreppen skett.

Angriparen strävar i inledningen av detta typfall att undvika att orsaka civila förluster, för att inte uppfattas som hänsynslös.

Angriparen vill skapa goda förutsättningar för handlingsfrihet och vidare agerande från sin sida, politiskt och militärt. Detta inkluderar både agerande mot tredje part och mot Sverige, om Sverige efter ett inledande angrepp inte fogar sig.

De medel som angriparen använder initialt är olika former av fjärrstridsmedel, inklusive kryssningsrobotar och ballistiska robotar, cyberattacker och specialförband/sabotage. Attackflyg med styrda vapen används för uppföljningsangrepp.

I en första fas om 1-2 dagar utgörs målen för angreppet i första hand av Sveriges fjärrstridskrafter, främst i bas, samt de lednings- och understödsfunktioner dessa behöver för att nå effekt och ha uthållighet. Därtill bekämpas infrastruktur av kritisk militär betydelse (elkraft, telekommunikationer, kritiska broar/vägar). Därvid föredras mål med låg påverkan på omgivningen i form av döda och skadade.

Efter ett par dagar, där den svenska regeringen inte har vikit ner sig och svenska flyg- och marinsstridskrafter har bekämpats, riktas angrepp även mot svenska markförband samt mot eventuella

²⁸ Styrel – ”styrning av el till prioriterade användare” syftar till att identifiera och prioritera elanvändare som är viktiga för att samhället ska fungera. Det kan till exempel vara sjukhus, räddningstjänst och elektroniska kommunikationer, men också elanvändare som till exempel ansvarar för att vatten- och avloppssystem ska fungera. <http://www.energimyndigheten.se/styrel>

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 16 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

marina enheter till sjöss. I detta ingår att begränsa eller hindra Försvarsmaktens möjligheter att mobilisera, förflytta förband, skydda sig mot angrepp, uppfatta läget och att genomföra väpnad strid. Därtill anfaller angriparen i denna fas civil och militär infrastruktur av särskild betydelse för mottagande av hjälp från tredje part, med syftet att neutralisera dessa och få stöd/basering till Sverige att framstå som farlig och osäker. Angreppen pågår 3-5 dagar.

Angriparen har möjlighet att eskalera konflikten i olika hänseenden, inkl. landstigning m.m. på svenskt territorium (se typfall 4).

2.4.2 Bedömd sektorsvis påverkan

De samhällssektorer som i detta typfall är utsatta för direkta angrepp är, förutom skydd och säkerhet, energiförsörjning (främst elkraft), elektroniska kommunikationer och transporter (transportinfrastruktur). Övriga sektorer, såsom livsmedelsförsörjning, hälso- och sjukvård, finansiella tjänster osv., påverkas dock indirekt, dels av bortfallet av elström och telekommunikationer samt transportsvårigheter, dels av de utträngningseffekter och andra påfrestningar som ett överraskande krigsutbrott medför.

Energiförsörjning (elkraft) framstår som den enskilt mest betydelsefulla sektorn. Utslagning av produktion och distribution av elektrisk kraft kan väntas få mycket stora effekter dels direkt, dels i andra och tredje led på nästan alla de andra sektorerna och på det militära försvaret. Vårt samhälle är starkt elberoende och det är inte alla samhällsfunktioner som har tillgång till fungerande reservkraft. Till saken hör att även partiell utslagning av systemen för produktion och distribution av elkraft kan leda till överbelastning, varvid systemen kan upphöra att fungera, helt eller delvis.

Vad gäller elektroniska kommunikationer kan man förvänta bortfall/degradering av kapaciteten på grund av direkt bekämpning, cyberattacker och andrahandseffekter av bortfall av elektrisk kraft. Samtidigt kan belastningen på de civila elektroniska kommunikationssystemen öka, dels genom ökade kommunikationsbehov för de militära och civila försvaren, dels till följd av ökad kommunikation kopplad till allmänhetens oro på grund av kriget. Det sammantagna resultatet kan bli överbelastning, varvid behov uppstår att kunna prioritera och leda trafik. Transporter är den tredje civila sektorn som i detta typfall utsätts för direkt bekämpning, främst mot broar/vägar och flygplatser/hamnar av kritisk betydelse för det militära försvaret. Utan el återstår främst väg- och flygtrafik, och denna blir svår att leda utan el och telesamband. Sjötransport är en möjlighet, dock främst för längre transporter, men denna är dels sårbar, dels beroende av lämpligt tonnage, samt vägtransport till/från hamn. Utslagning av viktiga knutpunkter bör ge stockningar uppströms och brister nedströms avbrottet. Kringgång bör vara möjligt, men kostar tid och resurser. Totalt sett torde dock i detta typfall de indirekta effekterna av bortfall av elström och telekommunikationer påverka transportsektorns funktionalitet mer än resultatet av den direkta bekämpningen.

Övriga sektorer (finansiella tjänster, handel och industri, hälso- och sjukvård, information och kommunikation, kommunalteknisk försörjning, livsmedel, socialförsäkringar, samt ledning och förvaltning) torde i detta typfall främst drabbas av sekundära och tertiära effekter, dels på grund av bortfall av el, tele och transporter, dels på grund av den oro bland befattningshavare och allmänhet som ett krigsutbrott rimligen leder till. Inom sektorn skydd och säkerhet är Försvarsmakten ett primärt mål och det är inte heller otänkbart att t.ex. Kustbevakningen eller system för sjöövervakning m.m. kan vara potentiella mål. Övriga aktörer inom sektorn som t.ex. polis och räddningstjänst blir också sannolikt hårt belastade, dock utan att vara huvudsakliga mål för angriparen.

Sektorn ledning kan föranleda ett eget omnämnande. Den centrala ledningen borde ha viss beredskap för denna typ av scenario, även om den kan vara rostig, samt ha tillgång till reservkraft och skyddade lokaler m.m. Samtidigt kan den centrala ledningen tänkas bli utsatt för direkta angrepp, vilket skulle försvåra verksamheten påtagligt. Belastningen på den centrala ledningsnivån torde under alla förhållanden bli stor i händelse av ett överraskande krigsutbrott. Om därtill inte regional och lokal ledning, samt bevakningsansvariga myndigheter/företag, har ett fungerande maskineri för detta slag av händelse torde belastningen på den centrala nivån bli än större. Om man lägger på bortfall av elförsörjning och telekommunikationer så är potentialen för kaos och paralyser inte obetydlig, med uppenbara följdkonsekvenser för de militära och civila försvaren, särskilt under den första tiden efter ett angrepp. Av

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 17 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

fundamental betydelse och särskild vikt är att regeringen snabbt kan besluta om mobilisering och högsta beredskap, samt eventuellt om att riket befinner sig i krig, samt kommunicera dessa beslut till berörda. Om så kan ske, och om civila och militära aktörer har en aktuell, relevant och välövad planering för ett sådant läge, borde dock problemen kunna mildras.

2.4.3 Påverkan på samhällets förmåga att stödja det militära försvaret

I detta typfall inleds angreppet när det svenska militära försvaret i allt väsentligt står på fredsfoot, och därpå ska påbörja mobilisering under pågående angrepp. Ett rimligt antagande bedöms vara att det militära försvarets beroende av civila aktörer avseende elkraft, telekommunikationer och transporter är högst betydande, särskilt i ett läge som ovan.

Ledningskaos, civilt och militärt och på olika nivåer, torde också i hög grad ha negativa konsekvenser för det militära försvarets möjligheter att fungera på fredsfoot och att skifta till krigsfoot. Detta gäller särskilt om planering för ett sådant fall inte finns färdig och har övats.

I detta typfall påverkas de civila sektorernas förmåga att stödja det militära försvaret allvarligt av direkta angrepp på sektorerna el, tele och transporter, medan övriga sektorer påverkas indirekt genom bortfall av el, tele och transporter, överbelastning och ledningskaos. Sådana förnödenheter och tjänster som kan finnas gripbara lokalt kan dock ställas till Försvarsmaktens förfogande, om förutsättningarna i övrigt finns, men detta torde vara av övergående betydelse om inte påfyllnad från centralt håll kan ske. Om bortfallet av elkraft och teleförbindelser kan hävas eller mildras, så borde dock de civila sektorerna totalt sett ha större möjlighet att stödja det militära försvaret än i typfall 2, där dessa utsätts för mer omfattande bekämpning.

2.4.4 Resonemang och variationer

Angreppen skulle kunna breddas mot att också civila mål som inte är av uppenbar militär betydelse blir primära. Angreppen på de civila sektorerna blir då både bredare och djupare. Typfallets tyngdpunkt på angrepp med kryssningsrobotar kombineras i högre grad med angrepp såsom sabotage mot infrastruktur m.m., attentat mot nyckelpersoner och attacker syftande till att sprida skräck i samhället eller anstränga sjukvården. Angriparen fäster här mindre avseende vid opinionen i världssamfundet än vad som beskrivs i händelseförloppet ovan.

Andra variationer kan tänkas. Sverige kan ha genomfört vissa militära och civila beredskapshöjningar innan angreppet sker. Sådana torde dock inte göra större skillnad om de inte påtagligt reducerar sårbarheten mot angrepp med fjärrstridsmedel, och/eller ökar resiliensen²⁹. Sverige kan också ha tagit konkreta politiska och militära steg för att underlätta snabb hjälp utifrån. I en mer långtgående variation ingår tredje part redan från början som aktiv deltagare och är då angriparens egentliga huvudmotståndare. Denna tredje part har rimligen allierade som deltar i konflikten.

Typfall 3 skulle kunna sägas ge en bra bild av de möjligheter som det moderna kriget erbjuder en angripare och de svårigheter som det skulle kunna ställa en angripen stat inför. Här får angriparen stor utdelning av en jämförelsevis mycket begränsad insats med fjärrstridsmedel mot sårbara nyckelmål, utan att en enda soldat eller stridsvagn har korsat vår gräns. Den svenska politiska och militära ledningen skulle då ställas inför svåra val avseende det fortsatta agerandet. Visserligen är ingen del av det svenska territoriet ännu ockuperad, men Sverige har mycket små möjligheter att med egna militära medel hindra att så sker i nästa steg, eller att påverka den större konfliktens förlopp.

²⁹ Med resiliens avses en kraft i samhällets funktioner att återskapa förmåga, ”resa sig”, efter en attack. Detta kan jämföras med termen robusthet som mer inbegriper förmåga att klara direkta nedsättande effekter av en attack.

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 18 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

2.5 Typfall 4: Angrepp som omfattar landstigning och luftlandsättning mot viktiga områden i Sverige

2.5.1 Situation och händelseförlopp

Angriparens syfte är att kraftigt reducera Sveriges förmåga att agera i en aktuell internationell kris, genom att fysiskt förneka oss och tredje part militär handlingsfrihet i närområdet och samtidigt öka sin egen handlingsfrihet. Angriparen söker generellt i detta typfall att uppnå sina mål så fort som möjligt, samt att kraftigt försvaga Sveriges möjligheter till ledning, beslutsfattande och agerande. Strävan är att genomföra angreppet så snabbt som möjligt, med utnyttjande av överraskningsmomentet, och nå effekt innan Sverige eller tredje part hunnit agera effektivt. Operationens strävan till överraskning och snabbhet betyder att angriparen tar större taktiska/operativa risker än vad som är doktrinärt ”normalt” och att landstigning/luftlandsättning påbörjas så snart Sveriges fjärrstridskrafter, ledningssystem och infrastruktur m.m. har reducerats i tillräcklig omfattning.

En ökad politisk och militär spänning inklusive tecken på anfallsförberedelser före angreppet har noterats, varför Sverige har vidtagit smärre förberedelser inom militär, polisiär och övrig civil beredskap. Dock sker angreppet utan föregående tydlig strategisk/operativ varning, varför förberedelserna inom det militära försvaret och enstaka myndigheter endast är marginella.

Angreppet inleds med en våg av fjärrstridsmedel (kryssningsrobotar kombinerade med ballistiska robotar; ca 100-200 stycken) och sabotagegrupper. Cyberattacker sker mot viktiga funktioner. Mål är svenskt flyg och flotta i bas, reservbaser, förråd för kvalificerad ammunition, bränsle, reservdelar etc., markförband med hög tillgänglighet, det militära försvarets ledningsorgan och kommunikationsnoder, samt centralförråd. Ett mindre antal insatser görs mot civil infrastruktur av särskild betydelse (el, tele och väg/järnväg). Vissa insatser som stör den politiska och den militära ledningen genomförs med sabotagegrupper. Områden och infrastruktur av särskild betydelse för tillförsel av hjälp utifrån blockeras eller neutraliseras med sabotage eller fjärrstridsmedel.

Attackerna har avsedd verkan. Det militära försvaret drabbas, el- och telenät i Mellansverige och vissa regioner är utslagna för minst några dagar och förflyttningar på väg/järnväg försvåras allvarligt. Fortsatta angrepp försvårar berörda aktörers försök till reparationer och mättar Sveriges motståndskraft. Skadeutfallet militärt och civilt på svensk sida är i de flesta fall måttligt, utom på ett fåtal särskilt drabbade orter, samt på platser där fjärrstridsmedel av misstag har träffat bostadshus.

Ett svenskt område av stor strategisk/operativ betydelse besätts av fallskärmstrupp och andra markstridsenheter. Luftlandsättning och landstigning sker även i mindre omfattning mot ett sekundärt område. Luftlandsättningarna och landstigningarna understöds av attackflyg.

Efter de första attackerna beslutar regeringen om högsta beredskap och om mobilisering. Ansvariga aktörer försöker bedöma vad som har skadats och den påverkan skadorna får, samt vad som inom angripna system inte slagits ut och därmed har blivit mer skyddsvärt. De militära resurser som inte har slagits ut reorganiseras på bästa möjliga sätt för verkan och överlevnad, samtidigt som mobilisering ska genomföras. Detta är mycket krävande och försvåras av att ledningsfunktioner har varit mål. Svåra prioriteringar är nödvändiga.

Angriparen framgrupperar attackhelikoptrar, kvalificerat luftvärn och kustrobotar till tagen terräng i syfte att öka sin egen och minska Sveriges/tredje parts handlingsfrihet.

Ett ultimatum utfärdas av angriparen, med innebörden att Sverige inte kommer att tillfogas ytterligare skada och angriparen kommer att dra sig tillbaka, på villkor att Sverige avbryter samarbete med tredje part och i stället samarbetar med angriparen. Om Sverige inte fogar sig och i stället gör motstånd får Sveriges regering svara för följderna. Angriparen uppmanar ”fredsälskande” svenskar att påverka regeringen i denna riktning.

Total förfluten tid från angreppets inledning till när ultimatumet löper ut är tre dygn.

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 19 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

2.5.2 Bedömd sektorsvis påverkan

Hela samhället påverkas av händelserna som typfallet omfattar. Den påverkan som de tidigare beskrivna typfallen medför är också aktuell för detta typfall, med skillnaden att den geografiska isoleringen blir mer framträdande, då det finns främmande trupp i territoriet. Typfallet ter sig i dagsläget mycket krävande för såväl det civila som det militära försvaret, samt för ledning på central, regional och lokal nivå. Redan det faktum att ett angrepp av detta slag genomförs skulle i sig mycket kraftigt belasta vårt militära och civila försvar och den politiska beslutsförmågan/viljan, med risk för överbelastning. Med de specifika angreppen mot ledning och infrastruktur, betydande skadeutfall på vissa platser samt landstigning/ luftlandsättning, torde problemen bli mycket stora.

Som följd av att delar av elförsörjningskedjan drabbas påverkas också ett stort antal andra sektorer, redan vid el-störning i liten omfattning. Påverkan på transportsektorn blir stor, delvis till följd av att elförsörjningen områdesvis slås ut, delvis som följd av direkta attacker vid viktiga angoringspunkter och andra noder såsom hamnområden, särskilt i närheten av strategiskt viktiga områden. Attacker mot t.ex. elförsörjningen i Mälardalen innebär att bl.a. tågtrafiken påverkas. Därmed uppstår delvis en transportbarriär mellan södra och norra Sverige. Flera operatörer, transportföretag, åkerier etc. minskar omfattningen av sin verksamhet, delvis på grund av svårigheterna att komma fram men även med anledning av riskläget, vilket medför att lastförflyttning försvåras även där framkomlighet på vägar finns. En följd av att attacken är fragmenterad är att delar av transporter inom delar av samhället på sina ställen fungerar lokalt och regionalt.

Sektorerna information och kommunikation samt elektroniska kommunikationer påverkas av att angriparen i inledningsskedet har siktat in sig på tele- och ledningssystem. Detta får följder för inte bara de civila delarna av samhället – även militärt försvar använder infrastruktur inom sektorn som har påverkats negativt av angreppen. Kommunikationssystemens respektive resiliens får betydelse för hur länge effekterna varar efter attackerna.

Energi- och vattenförsörjning påverkas direkt i de kommuner som påverkas av angrepp. Det faktum att elektriciteten bitvis är utslagen får stora konsekvenser även för annan kommunalteknisk försörjning.

Hälso- och sjukvårdssektorn belastas lokalt och momentant på de platser där angreppen är mest omfattande. Skadorna är i stor utsträckning splitter- och brännskador. Möjligheter till omsorg påverkas av förhöjda risker i vissa områden samt möjlighet till kommunikation.

Sabotagen riktade mot rikets ledning får direkta konsekvenser för beslutsfattandet men även offentlig förvaltning, ledning och stöd i stort. Nedsatta möjligheter till kommunikation, på grund av utslagen teletrafik, påverkar på kort sikt statsmakternas kontakt med myndigheter och viktigare aktörer som har behov av t.ex. stöd genom fattade beslut.

Räddningstjänsten blir belastad i angripna områden. Därmed blir dess möjligheter till stöd till det militära försvaret begränsade. I sektorn skydd och säkerhet påverkas ett flertal myndigheter, inte minst polisen (och förstås Försvarsmakten).

Uteblivna samhällsfunktioner, t.ex. inom hälso- och sjukvård samt omsorg samt skydd och säkerhet skapar osäkerheter och riskerar att öka på skräck samt minska moralen hos allmänheten. Detta accentuerar effekter som hör hemma under psykologiskt försvar.

Den militära aktiviteten i svenskt luftrum påverkar icke-militär luftfart – tillförsel av varor till Sverige och Sveriges möjlighet till hjälp utifrån påverkas. Civila flygrörelser begränsas kraftigt och uteblir tidvis helt i vissa områden.

Det är svårt att uttala sig om hur totalförsvaret kan kanalisera frivilliga resurser. Det är dock rimligt att anta att det i Sverige vid en händelseutveckling likt typfallet kommer finnas en tillströmning av frivilliga som vill erbjuda sitt stöd i till gagn för totalförsvaret.

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 20 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

2.5.3 Påverkan på samhällets förmåga att stödja det militära försvaret

I detta typfall, med en angripare som med överraskningsmoment besätter del eller delar av svenskt territorium, påverkas det civila försvarets förutsättningar att stödja det militära försvaret redan innan beslut om höjd beredskap. Hela samhället (och därmed i princip hela det civila försvaret³⁰) påverkas av angreppet. Geografisk isolering förekommer vilket i sig medför utmaningar.

Grundläggande samhällsfunktioner som också det militära försvaret nyttjar påverkas, t.ex. uppstår begränsningar i elkraft och telekommunikationer (se typfall 2 och typfall 3 ovan). Av dessa begränsningar och begränsningar i transportinfrastruktur följer också utmaningar inom ett flertal andra sektorer att stödja i genomförandet av en militär mobilisering.

Stödet i fasen före den öppna konflikten är begränsat mot bakgrund av typfallets art med ett snabbt förlopp och med överraskningsmoment. Eftersom förvarningsfasen är kort finns risk för att aktörerna inom det civila försvaret inte hinner uppbåda ett värdefullt stöd till det militära försvaret i god tid. Detta accentuerar behovet av förberedelser från både civila och militära aktörer.

Vid/under angreppet är resurser som är av central betydelse för det civila försvaret och som befinner sig inom det området som angriparen har tagit påverkade i stor grad. Att stödja militära styrkor som befinner sig i närheten av ett sådant område är förenat med förhöjd risk. Tidsaspekten i detta fall, med eftersträvad överraskning och ett hastigt förlopp, gör det svårt att räkna med att civila aktörer kan stödja det militära försvaret under händelseutvecklingen med annat än de resurser som redan finns till hands – och även det kan bli svårt att hinna med utom i de fall där man har intagit någon form av (begränsad) beredskap. Eftersom angriparen vill påverka Sveriges agerande och möjligheter till agerande i en internationell konflikt är en strävan att påverka försvarsviljan, varför effekter som relaterar till psykologiskt försvar också blir intressanta.

Efter angreppet kommer följderna av attackerna som har påverkat de civila aktörerna att ha negativa effekter på deras möjlighet att leverera tjänster och stöd till det militära försvaret. Inledningsvis rymts i detta störd el-, tele- och förnödenhetsförsörjning. Sjukvården är fortsatt belastad en tid och då även med att hantera traumafall och konvalescenter. Totalförsvaret som helhet har även en utmaning i att rensa upp efter stridigheter. Det senare kan vara en kostsam fråga. Det ligger även en utmaning i fördelning av uppgifter och ansvar i en återuppbyggnadsfas.

2.5.4 Resonemang och variationer

Möjligheter att verksamt påverka angriparens agerande beror delvis på hur tidigt Sverige börjar agera och vilka handlingsmöjligheter som då föreligger. Det blir svårare, eller mer kostsamt, att påverka utgången om angriparen har lyckats ställa Sverige inför *fait accompli*. Det kan vara mer eller mindre uppenbart att Sverige befinner sig i ett potentiellt för-/inledningsskede – händelseutvecklingen i sig (inför angreppen), hur tydliga signaler som finns och den grad av allvar som beslutsfattare har förmåga att se och väljer att uppfatta, är variationer av vikt för förberedelser och mental förberedelse i samhällets olika delar.

Det militära försvaret genomför i detta typfall mobilisering och strid samtidigt, trots att man fått sina spetsigaste delar försvagade av de inledande attackerna, och de civilas möjligheter att stödja Försvarsmakten är allvarligt kringskurna.

Kort förvarningstid och behov av förberedelser har nämnts. Sådana förberedelser bör ha innehållit analyser av bl.a. behov, tillgång och efterfrågan av stöd samt roller och ansvar etc. För god effekt bör berörda aktörer tillsammans ha övat att producera, ge och ta emot stöd. Den grad av stöd som det militära försvaret kan få av samhället i stort kan påverkas i ett inför-skede genom försvarsupplysning och annan utbildning. Tillsyn och kontroller avseende ansvariga aktörer inom det civila försvaret kan ha positiv effekt.

Fortsatta attacker efter de som är beskrivna, samt med andra medel, är variationer som kan förekomma. Ytterligare vågor av attacker med fjärrstridsmedel är möjligt. Elförsörjningen kan påverkas ytterligare

³⁰ Under högsta beredskap är civilt försvar den civila delen av "all samhällsverksamhet som då skall bedrivas", jämför lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 21 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

genom att angreppen i något skede riktas så att kärnkraft av nöd behöver stängas ned. Omfattningen av attackerna kan koncentreras till eller utökas så att utslagning av infrastruktur, svenska fjärrstridsmedel och markförband med hög tillgänglighet blir mer kännbar. Användande av eller hot om användande av massförstörelsevapen kan förekomma. Detta påverkar såväl skyddsnivån och det civila försvarets möjligheter att agera, som försvarsviljan i landet. Angriparen kan t.ex. agera så att indikationer uppstår på användning av kemiska vapen i områden på svenskt territorium som är strategiskt viktiga för Sverige eller tredje part. Indikationer i, eller planterade rapporter från, olika delar av landet om t.ex. fallskärmsfällning, utländska soldater i svensk militär- eller polisuniform, samt längs ostkusten siktade ubåtar, skapar osäkerhet om situationen och svårigheter för planering och underlag för prioriteringar.

Den strategi Sverige väljer för att hantera angreppet, påverkar kraven som ställs på och förutsättningarna för det civila försvaret efter det initiala skedet. Att förlika och inrätta sig någorlunda efter en försvagad position och förlust av territoriell kontroll ställer andra och lägre krav än om Sverige väljer en strategi för att rusta landet för en fortsättning som innebär försvar mot fortsatta framstötter, eller återskapar *status quo ante*. Detta innebär olika möjligheter att avsätta resurser (pengar, förnödenheter m.m.) åt de civila delarna av samhället.

Politiska/ diplomatiska ställningstaganden från Sveriges sida och i vilken utsträckning statsmakterna har för avsikt att försvara oss ensamt eller söka hjälp från tredje part påverkar skeendet. Effekterna av detta medför varierande möjligheter till inflytande i världsoptionen och till svensk handlingsfrihet.

Sveriges möjligheter till hjälp utifrån påverkas i stor utsträckning av säkerhetsläget och omvärldsläget. Att sända hjälp till Sverige innebär, för den part som gör det, en risk för egna resurser och är ett ställningstagande i den internationella krisen. Sveriges handlingsmöjligheter beror på militära, politiska, opinionsmässiga etc. medel för att öka möjligheterna att Sverige får verkningsfull hjälp. Symboleffekter, symbolrika framgångar eller motgångar för Sveriges del kan framställas så att hjälp från tredje part blir mer motiverat i omvärldens ögon. Eftersträvat stöd är en balans mellan vilken hjälp som kan erhållas tidigast och vad för stöd som har stor effekt. Detta bör vägas in i Sveriges möjlighet att påverka vilket stöd som kan erhållas. Förmåga till analys av svenskt civilt försvars begränsningar och behov av hjälp utifrån är av vikt. Detta i alla faser (före/under/efter). Hur den internationella kris ser ut som har utlöst angreppet får påverkan på omvärldens uppfattning och ställningstagande – om angreppet mot Sverige till exempel sker före, under eller efter angrepp mot andra berörda stater i närområdet. Läget är annorlunda om Sverige är det enda landet som angrips.

Även angriparen har i någon utsträckning förmåga att påverka och därmed sätta ned möjligheten för oss att erbjudas hjälp utifrån. Detta kanske genom exempelvis hot eller genom hög förmåga att påverka hur omvärlden uppfattar konflikten. Det senare så att tredje parts ev. stöd till Sverige kan uppfattas som ett mindre korrekt ställningstagande.

Efterhandsläge och tänkbara situationer efter avslutat angrepp omfattar ett stort utfallsrum. Symboliska och praktiska åtgärder, samt när dessa sker och hur de prioriteras, är en strategifråga i sig. Effekterna av agerande i detta läge är av betydelse för moral, resiliens i funktioner och hur fort återgång till ett nytt normalläge kan ske.

2.6 Reflektion

Samtliga de typfall vi har beskrivit är relativt snabba i sina förlopp. Detta ligger i linje med regeringens försvarspolitiska inriktning³¹ som anger att många av dagens konflikter har ett snabbt förlopp. Det stämmer också överens med vad Försvarsmakten beskriver i sin perspektivstudie 2013.³² Där talar myndigheten t.ex. om att den i framtiden kommer att ha en begränsad förbandsmassa, givet prolongerad anslagsnivå och att statsmakterna i linje med vad Försvarsmakten förespråkar väljer att prioritera en kvalitativt högteknologisk insatsorganisation, samt att konsekvensen av en begränsad förbandsvolym är att stridskontakten endast blir kortvarig. I ett långt tidsperspektiv bort mot 2030 – men förstås i en gradvis utveckling fram till detta

³¹ Regeringens prop. 2008/09:140 *Ett användbart försvar*, s. 10.

³² Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013-10-01, FM2013-276:1, s. 31.

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 22 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

datum – skissar Försvarsmakten på tre olika möjliga militärstrategiska koncept och konstaterar att samtliga dessa endast har förmåga att kortvarigt ta upp striden mot en kvalificerad motståndare. De har dessutom begränsad uthållighet vid en utdragen kris.

En situation där Sverige får stöd av tredje part skulle däremot kunna leda till ett längre förlopp, också med utdragna strider på svensk mark (om än bara i begränsad utsträckning med svenska förband). En sådan situation kan naturligtvis konstrueras, t.ex. som en fortsättning på typfall 4, men behandlas inte vidare i denna förstudie. En bedömning är dock att det kan innebära utmaningar för det civila försvaret att hantera.

Ytterligare en reflektion kring de typfall som vi har redovisat här, är att de är relativt omfattande och allvarliga. Likväl som ett längre och än allvarligare förlopp kan konstrueras, så kan också ett mindre allvarligt fall med t.ex. systematiska kränkningar över längre tid konstrueras. Redan analysen av ett sådant fall skulle förmodligen kunna generera många värdefulla insikter avseende civilt försvar.

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 23 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

3 Iakttagelser och diskussion

3.1 Inledning

Syftet med de från varandra fristående typfall som presenteras i föregående kapitel har inte varit att ge en detaljerad bild, vare sig av vilka krav det militära försvaret ställer på det civila försvaret eller av behoven inom övriga delar av det civila försvaret. Ambitionen har i stället varit att genom att presentera ett antal möjliga situationer och händelseutvecklingar möjliggöra en första principiell diskussion över vilka områden som behöver studeras vidare och vilka andra åtgärder än studier som kan vara aktuella. I detta kapitel summeras de slutsatser som har dragits i anslutning till typfallen. Utöver detta redovisas också en serie iakttagelser från en genomförd litteraturgenomgång. Allt detta kommer sedan ligga till grund för de förslag på studier med mera som presenteras i kapitel 4.

3.2 Sektorsvisa iakttagelser

3.2.1 Iakttagelser från typfallsresonemangen

Av samtliga typfall framgår, i större eller mindre utsträckning, att det finns stora variationer i hur samhället drabbas och vilka krav som kommer att ställas på olika delar av det civila försvaret. De skeenden som beskrivs i typfallen drabbar inte hela landet, geografiskt, samtidigt. Av detta följer att kraven på det civila försvaret är annorlunda avseende både omfång och typ i de regioner som direkt drabbas och de som inte gör det.

Av i princip samtliga typfall framgår också att det finns vissa sektorer som i större utsträckning löper risk att direkt drabbas. Det handlar framför allt om elförsörjning och elektroniska kommunikationer. Dessa sektorer har en stor direkt betydelse för samhället men när de drabbas så drabbas också en mängd andra sektorer indirekt. Sålunda kan t.ex. hälso- och sjukvård, livsmedelsförsörjning och kontanthantering försvåras när elförsörjning och elektroniska kommunikationer faller bort.

En fråga som aktualiseras av flera typfallsresonemang rör hur befolkningen kommer att reagera på olika situationer och vilka effekter detta i sin tur medför. Vid angrepp mot de civila delarna av samhället finns det risk för att arbetskraft uteblir – till följd av att infrastruktur och transportmöjligheter har förstörts. Det kan även inträffa till följd av evakuering eller på grund av rädsla för angrepp mot transportmedel eller arbetsplatsområden. Andra psykologiska aspekter kan spela in – såsom vilja att befinna sig i närhet av familjen eller sätta denna i säkerhet, hamstring av förnödenheter, stora kontantuttag, osv.

Vid sidan om dessa iakttagelser som kan göras med utgångspunkt i flera typfall finns ett antal iakttagelser som aktualiseras av endast ett eller två typfall. Här finns frågor om prioritering av knappa resurser till militära eller civila ändamål (Typfall 1), möjligheten att ta ut – och behovet av att planera för detta – civila resurser till militära ändamål (Typfall 1), samhällets förmåga att hantera en upptrappning av angrepp (Typfall 2), samt betydelsen av tidig förvarning och rätt beslut (Typfall 3 och 4). Utmärkande för scenarierna i Typfall 3 och 4 är även att både civilt och militärt försvar möter en snabb eskalering och ett komplext händelseförlopp.

3.2.2 Övriga iakttagelser

De typfall med variationer som har presenterats i kapitel 2 utgör en grund för diskussion kring en tänkt utveckling i ett övergångsskede från fred med fokus på samhällets krisberedskap, till väpnat angrepp (höjd beredskap) med fokus på totalförsvar. De sektorsvisa resonemangen grundas främst på underlag

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 24 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

framtaget inom ramen för den fredstida krisberedskapen. Myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser bör här särskilt lyftas fram.³³

Typfallen kan användas (brett eller smalt), för sektorvisa bedömningar och för olika administrativa nivåer. Även om typfallen främst beskriver ett inledande och pågående skede, kan de appliceras på ett före- under- och efterperspektiv i enlighet med MSB:s ansvar³⁴ och arbetssätt³⁵. Två faktorer som genomgående har påverkat diskussionen kring de fyra typfallen är dels krisberedskapsperspektivet som utgångspunkt för civilt försvar, dels dagens slimmade militära försvar och dess behov av civilt stöd. Den administrativa beredskapen³⁶, blir här viktigt att diskutera, t.ex. hantering av totalförsvarsplikt eller om det uppstår skillnader i tillämpning av ansvarsprincipen.

I Försvarsmaktens perspektivstudie för 2013 understryks behovet av samordnad planering inför höjd beredskap. Gemensamma planeringsunderlag, kommunikation etc. mellan Försvarsmakten och relevanta aktörer, ställer sekretessfrågorna på sin spets. Försvarsmakten efterfrågar bl.a. ”interoperabla sambands-system, kryptografiska funktioner och föreskrifter för utbyte av säkerhetsklassad information”.³⁷ I dagsläget är det oklart vilket stöd det militära försvaret behöver (annat än övergripande) eller kan räkna med att få från det civila samhället. Enligt Försvarsmakten kommer man (givet en prolongerad ekonomisk ram) att fokusera på ”det unikt militära och på huvudsakligen stridande förmågor”³⁸, vilket medför behov av avlastning inom områden som t.ex. logistik. Från det civila perspektivet har GD MSB Helena Lindberg i en artikel³⁹ kring ÖB:s ”enveckasförsvar”⁴⁰ lyft fram behovet av civilt stöd vid angrepp. Hon skriver bl.a. att krisberedskapssystemet skapar en viktig grund för det civila försvaret men att ”det finns områden där samhället är relativt dåligt förberett” t.ex. när det gäller ”krigssjukvård, transporter och försörjning med livsmedel”, samt att ”det civila försvaret sannolikt behöver ha en god förmåga under en längre period – veckor eller månader – för att svara upp mot en veckas skarp förmåga inom Försvarsmakten”.

Behovet av stöd mellan civila och militära aktörer är under utredning. Flera studier kring det civila försvaret genomförs bl.a. vid MSB, FHS, FOI och Försvarsmakten. I Försvarsberedningens fortsatta arbete, kommer analyser och förslag till inriktning för det civila försvaret att genomföras. Analyserna ska omfatta bl.a. Försvarsmaktens behov av stöd från civila verksamheter vid höjd beredskap och krig samt Försvarsmaktens förmåga att stödja det civila samhället i vid fredstida händelser. Försvarsberedningens rapport ska redovisas den 31 mars 2014.⁴¹

3.3 Stöd till militärt försvar

3.3.1 Iakttagelser från typfallsresonemangen

Det kommer att finnas stora lokala och regionala skillnader i det stöd som det civila försvaret behöver ge det militära försvaret.

³³ Rapporter och övrig dokumentation från MSB, bevakningsansvariga myndigheter, Försvarsmakten, FOI m.fl. som har använts under arbetet med typfallen återfinns i litteraturlistan.

³⁴ Enligt MSB:s instruktion avser myndighetens ansvar före, under och efter en kris (SFS 2008:1002, §1).

³⁵ Se t.ex. MSB:s modell som lägger fokus på de aktiviteter som vidtas för att *förbereda* (förebygga) inför olika händelser, att *akut avhjälpa* följderna av en händelse samt att *återställa* (avveckla, återuppbygga, lära) efter en händelse (MSB, 2012 s. 20).

³⁶ Administrativ beredskap innefattar alla de lagar och föreskrifter som är nödvändiga för att det svenska samhället och totalförsvaret ska kunna lösa sina uppgifter under kriser och i krig samt hur samhället ska organiseras vid höjd beredskap. MSB (2013) *Delrapportering av uppdrag avseende planering inför höjd beredskap (civilt försvar)* Fö2013/918/SSK Dnr.2013-2330. s 7.

³⁷ Försvarsmakten (2013) *Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien*. FM2013-276:1. s. 29.

³⁸ Försvarsmakten (2013) *Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien*. FM2013-276:1. s. 28.

³⁹ Lindberg, H. (2013) ”Enveckasförsvaret” kräver civila resurser. <http://www.newsmill.se/artikel/2013/01/11/enveckasf-rsvaret-kr-ver-civila-resurser> (hämtad 2013-11-25).

⁴⁰ Göransson, S. (2012) *Försvar med tidsgräns* SvD 2012-12-30. http://www.svd.se/nyheter/inrikes/forsvar-med-tidsgrans_7789308.svd (hämtad 2013-11-25).

⁴¹ Försvarsdepartementet (2013) ”Anvisningar för Försvarsberedningens fortsatta arbete” Publicerad 11 juli 2013. www.regeringen.se (Hämtad 2013-11-18).

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 25 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

Vad gäller de sektorer som är mest i fokus för det militära försvarets behov av stöd från det civila försvaret överensstämmer iakttagelserna utifrån typfallen i stort med de sektorer som är viktiga för civilt försvar i stort (se avsnitt 3.2). Det handlar primärt om el, tele, livsmedelsförsörjning, drivmedelsförsörjning, sjukvård och transporter.

En generell iakttagelse är vidare att prioriteringsfrågor lätt hamnar i fokus: vid knappa resurser av sådant som Försvarsmakten behöver men inte har själv i tillräcklig omfattning (det må vara el, drivmedel, transportresurser, sjukvårdsplatser eller något annat) kommer prioritering att behöva ske mellan olika civila behov och mellan civila och militära behov.

Det blir i typfallen också tydligt att förberedande planering är en viktig faktor. Det kan t.ex. handla om övergripande ansvarsfördelning men framför allt om en stor mängd större eller mindre praktiska frågor. Hur och med vilka resurser ska en mobilisering skyddas? Vilka civila fordon ska Försvarsmakten disponera om de har behov av det och hur och var ska dessa fordon tas emot? Hur ska drivmedelsbehovet lösas? Hur ska prioritering ske vid ett stort skadeutfall?

En särskild dimension av planering och förberedelser rör ledning men detta behandlas i en separat studie av FHS och resonemang kring detta utelämnas därför här.

3.3.2 Övriga iakttagelser

Försvarsmakten har i den perspektivstudierapport som kom under hösten 2013 lyft fram det militära försvarets förutsättningar och dess behov av stöd från det civila försvaret. I rapporten behandlas bland annat att⁴²:

- det finns ett generellt behov att öka kunskapsnivån avseende exempelvis författningar och bestämmelser för höjd beredskap
- beroendet mellan det militära försvaret och civila aktörer är betydande
- i morgondagens svenska försvarsmakt ingår inte en robust logistisk bas, vilket förutsätter att Försvarsmakten, även då höjd beredskap inte är anbefalld, kan avlastas inom områden som exempelvis ledning och logistik
- Försvarsmakten är och kommer i ökad utsträckning vara beroende av ett fungerande samhälle och ett kvalificerat civilt stöd vid en konflikt
- det fordras att förstärkningsresurser planeras och organiseras (administrativt) och som kan kallas in vid en beredskapshöjning – krigsplacering i det civila försvaret behöver beaktas
- Försvarsmaktens och det civila försvarets behov av stöd vid höjd beredskap och krig behöver utredas
- företeelser i processen att utveckla civil-militär samverkan är viktiga att fördjupa ytterligare, samt att
- förändringar fordras som handlar om ökad och mer samordnad planering med samhällets aktörer över hela konfliktskalan, planering och organisering av förstärkningsresurser för avlastning och stöd till Försvarsmakten.

Regeringen har i MSB:s regleringsbrev för år 2013 gett myndigheten i uppdrag att redovisa status och erfarenheter av samverkan mellan länsstyrelserna, andra berörda aktörer och Försvarsmakten avseende krisberedskap och totalförsvar (punkt 24). Länsstyrelsernas roll för civilt försvar är avgörande; inte minst eftersom de har i uppgift att i samråd med Försvarsmakten verka för att det civila och militära försvaret samordnas. Försvarsmakten har bland annat för detta ändamål inrättat fyra regionala staber.⁴³

⁴² Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013-10-01, FM2013-276:1 ,Bilaga 1s. 28-28.

⁴³ Se t.ex. Försvarsmakten (2011b), KFS 14 för Regional stab Öst, Bilaga 1 till HKV 01 630:69335, 2011-12-16.

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 26 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

Som grund för sitt arbete med uppdraget⁴⁴ har MSB tagit fram en enkät som stöd för länsstyrelsernas redovisning. Baserat på detta underlag konstaterar myndigheten bland annat följande med bäring på civilt försvar:

- Privat-offentlig samverkan har avgörande betydelse då en stor del av de resurser som kan komma ifråga vid höjd beredskap finns inom näringslivet. Denna fråga lämnar vi dock här eftersom företagets roll vid höjd beredskap behandlas i en studie som FHS genomför.
- Behovet av kunskapsuppbyggnad är mycket omfattande inom totalförsvar och täcker in allt från grundförutsättningar till fördjupningsfrågor inom en rad ämnen. En annan slutsats som MSB drar i sin redovisning och som tycks relaterad till detta handlar om att begreppsapparaten avseende totalförsvar är otydlig. Kopplat till frågan om kunskapsuppbyggnad finns också ett behov av att identifiera planeringsförutsättningar. Viss verksamhet avseende detta tycks ha inletts inom några län men av MSB:s redovisning att döma tycks detta vara i sin linda.
- Länsstyrelserna behöver en tydligare inriktning från central nivå för att kunna utveckla sitt arbete med civilt försvar.
- Flera länsstyrelser lyfter fram att det måste tillföras resurser för att de ska kunna prioritera arbete med civilt försvar. MSB menar därför i sin redovisning att resursfrågan behöver ses över.

MSB konstaterar också i sin redovisning att den samverkan som finns inom krisberedskapsområdet är väsentligt mer utvecklad och etablerad. Det tycks därför som att regeringens inriktning om att det civila försvaret ”ska utvecklas med utgångspunkt i samhällets krisberedskap” (prop. 2013/13:1) har fog för sig. Inte minst bör arbetsmetoder, strukturer och fora som används för samverkan inom krisberedskapen kunna utgöra en grund för motsvarande arbete inom civilt försvar. Här kan också noteras att länsstyrelserna enligt sin instruktion i sin roll på krisberedskapsområdet ska verka för att en grundläggande förmåga till civilt försvar uppnås.

Slutligen måste noteras att det även på den lokala nivån finns behov av planering och förberedelser för civil-militär samverkan och samordning. I de typfall vi beskrivit ovan blir kommuner och landsting i vissa fall hårt belastade. De har viktiga roller inom det civila försvaret och deras respektive ansvar inför och under höjd beredskap regleras i lag⁴⁵. Ansvaret omfattar beredskapsförberedelser, samordning av verksamhet, försörjning av varor, ledning av det civila försvaret på lokal nivå samt inom landstingen ledning av civil hälso- och sjukvård och den övriga verksamhet som landstingen ska bedriva inom civilt försvar.

⁴⁴ MSB (2013), ”Redovisning av uppdrag avseende samverkan inom krisberedskap och totalförsvar på regional nivå”, Diarienummer 2013-1548, 2013-12-03.

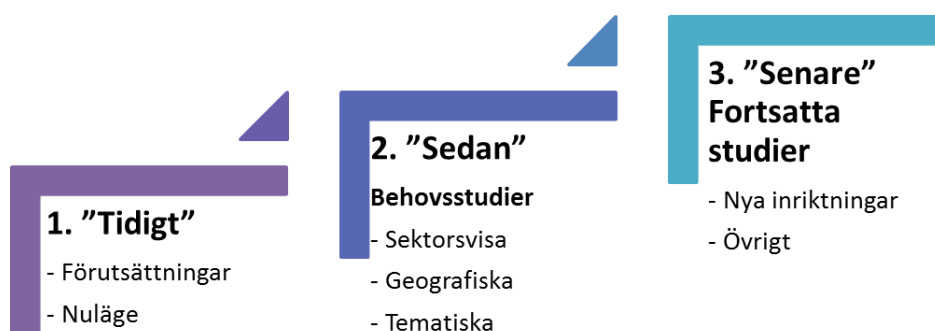
⁴⁵ Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära åtgärder och höjd beredskap.

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 27 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

4 Fortsatta studier m.m.

4.1 Inledning

Utgående från de typfall, iakttagelser och diskussioner som redovisats i kapitel 2 och 3 redovisar vi i det här kapitlet förslag till fortsatta studier och övriga åtgärder. Vi har valt att dela in redovisningen av förslagen i tre steg för det fortsatta arbetet (tidigt, sedan, senare). Det första steget ”Tidigt”, omfattar i dag gällande förutsättningar för det civila försvaret samt en nulägesbeskrivning (bevakningsansvariga myndigheter/aktörer). Dessa inledande studier kan sedan utgöra input till steg 2 ”Sedan”, där mer behovsinriktade studier föreslås. Ett tredje steg ”Senare” omfattar t.ex. mer långsiktigt inriktande studier. Avslutningsvis presenteras förslag på verksamhet som t.ex. planeringsarbete, utbildning och övning under rubriken *Övrigt – annat än studier*.



Majoriteten av det vi föreslår ligger i skedet ”sedan”. Detta är en naturlig följd dels av att vi har valt att låta ”tidigt”-skedet i stort sett bestå i klargörande av befintliga förutsättningar, dels av att aktiviteterna i ”senare”-skedet till stor del bedöms falla ut av resultat och erfarenheter från ”sedan-skedet”. De tre stegen och förslagen på annan verksamhet är inte sekventiellt definitiva. I viss utsträckning kan aktiviteter som nedan har placerats i olika skeden i praktiken genomföras parallellt: studier i exempelvis steget ”Sedan” kan påbörjas innan studierna i steget ”Tidigt” är avslutade och så vidare.

Exempel på ”tidigt”-studier är förutsättningar för det civila försvaret inkl. jämförelse med samhällets krisberedskap, aktörerna inom det civila försvaret och deras ”är”- resp. ”bör”-läge, aspekter av höjd beredskap av vikt för bl.a. planeringsarbeten samt undersökning av planeringsläge ur bl.a. metodperspektiv.

Utgående från en sådan grunduppfattning om förutsättningar och nuläge kan senare sektorsvisa och tematiska studier genomföras. Även geografiska studier kan med fördel genomföras. Viktiga sektorsvisa studier bedöms beröra försörjning av olika slag såsom el, kommunikationer etc. Vidare bör geografiska områden studeras utifrån hur de påverkas, primärt eller sekundärt, till följd av angrepp.

Ett resultat av ”tidigt”-studierna förväntas även bli ett antal temata som förtjänar fördjupade studier. En del aspekter på detta har berörts i tidigare kapitel i detta Memo. Det kan röra exempelvis särskilda funktioner, variationer i omvärldsläge, psykologiska effekter, evakuering, ekonomi, framsynt hantering av en efterfas samt relationen och bryggan mellan civilt försvar, samhällets krisberedskap och beredskapsplanering.

I ett senare skede kan bl.a. behov och följder av förändringar studeras, samt även t.ex. frågor kring internationellt stöd.

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 28 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

4.2 Tidigt

De studier som vi föreslår och som kan genomföras i ett tidigt skede i studieprocessen delas här in i ”förutsättningar” och ”nuläge”.

Förutsättningar

Ett inledande block av studier bör handla om de förutsättningar som utgör grunden för utvecklingen av civilt försvar. Det senaste decenniet har samhället förändrats, bl.a. bedrivs tidigare offentlig verksamhet nu av andra aktörer, t.ex. bolag och privata aktörer (se Bilaga 1), IT-beroendet är större etc. Dessa förändringar och nuläget kan djupare beskrivas (studeras/analyseras) ur ett totalförsvarsperspektiv, syftande till att klargöra behov och därmed krav på det civila försvaret.

Det civila försvaret tar sin utgångspunkt i samhällets krisberedskap. Dock finns krav som är specifika för höjd beredskap och krig, t.ex. stöd till det militära försvaret. Denna väsensskillnad, med krisberedskap å ena sidan och ett civilt försvar under höjd beredskap å andra sidan, behöver beskrivas för att skapa bättre förståelse för vad som förenar och vad som skiljer dem åt. På så sätt skapas god förståelse för övrig studieverksamhet samt övrigt utvecklingsarbete, övning och planeringsarbete.

Utifrån typfallen antas det civila försvaret möta omfattande systematiska och antagonistiska angrepp från främmande makt. Hur övergången från ett initialt skede, där samhällets krisberedskap har varit engagerad, till höjd beredskap och ett aktiverat civilt försvar ska ske kan med fördel studeras. De förutsättningar som gäller i dag kan användas för att tydliggöra en förväntad situation för berörda aktörer, t.ex. som utgångspunkt för utbildningar, övningar och diskussioner. De skilda förutsättningar i form av författningsstöd, uppgifter etc. som delvis föreligger med krisberedskap å ena sidan och ett civilt försvar under höjd beredskap å den andra, behöver beskrivas. Det är av vikt att tydliggöra vad som är skillnaden i förutsättningar, uppgifter, mandat m.m. vid ett antagonistiskt angrepp med höjd beredskap som följd. En sådan studie bör även kunna generera slutsatser av vikt för planeringsarbetet hos olika aktörer – genom att utgöra ett ingångsvärde i sakfrågor och belysa vilka områden som är viktiga i planeringen. Ett sådant arbete torde dessutom vara av värde för utvecklandet av samhällets krisberedskap. Här bör också ingå att Försvarsmakten klargör förutsättningarna för vilket stöd de behöver.

Fortsatt utveckling av och diskussioner kring typfallen i kapitel 2 bör kunna ge värdefullt underlag till de fortsatta studierna, utifrån de variationer av omvärldsläge, tidsutdräkt m.m. som har nämnts där. Som vi har konstaterat kan också andra scenarier/typfall konstrueras.

Nuläge

Befintlig status avseende lagar och regelverk, planeringsförutsättningar med mera bör analyseras i ett tidigt skede, liksom organisering och verksamhet vid höjd beredskap. Det civila försvarets förhållande till samhällets krisberedskap bör analyseras tidigt, liksom förhållandet till det militära försvaret. Statusen på planering och förberedelser hos bevakningsansvariga myndigheter och andra relevanta aktörer är en viktig grund för att möjliggöra utvecklingen av civilt försvar. Att kartlägga planeringsläget hos ett antal aktörer är därför av vikt – främst avseende planeringslägets status, men även ur ett metodperspektiv för att lyfta fram goda exempel på förberedelser och utveckling.

Detsamma gäller även hur de civila delarna av samhället, aktörer i ett civilt försvar, är organiserade i fredstid, t.ex. vilka underliggande principer som finns och vad dessa innebär för förutsättningarna för och relationer mellan olika aktörer. Det senare är särskilt intressant om man vill förstå de roller som olika aktörer kan vilja eller ska förväntas att ta i höjd beredskap, samt förutsättningarna för en ledningsstruktur från hög nivå och nedåt i ett civilt försvar.

4.3 Sedan

När planeringsförutsättningarna har klargjorts och de tidigaste studierna har genomförts (eller i alla fall påbörjats) finns i ett andra steg en serie studier som kan göras. Dessa delas nedan in i sektorsvisa studier, geografiska studier, samt tematiska studier.

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 29 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

Sektorsvisa studier

Som framgår av typfallsresonemangen är vissa sektorer av mer avgörande betydelse än andra, både direkt och genom att de indirekt har en påverkan på andra sektorer möjligheter att fungera fullt ut. Bland de sektorer som är av störst betydelse finns el, elektroniska kommunikationer, transporter samt vatten- och livsmedelsförsörjning. Sektorsvisa studier avseende behov i planeringen inför höjd beredskap, särskilda sårbarheter och utveckling med mera bör därför inledningsvis riktas mot dessa sektorer. I studierna bör ingå en genomgång av vilka system och planer som finns kopplade till en krissituation och deras relevans för civilt försvar.

Det kan också vara värt att studera relationen mellan olika sektorer utifrån ett totalförsvarsperspektiv. Avseende relationer/beroenden finns sedan tidigare ett omfattande arbete inom MSB avseende samhällets krisberedskap (ej civilt försvar). En delmängd av sektorsvisa studier enligt ovan kan handla om hur stora delar av kapaciteten i sektorn som kan falla bort, och under hur lång tid detta bortfall kan bli aktuellt vid ett angrepp mot Sverige. Särskilt i de fall bortfallet blir signifikant så väcker det i sin tur frågan om prioriteringar mellan militära och civila behov. Där det har framkommit behov på detta område (i studier som genomförts "tidigt") bör därför de sektorsvisa studierna följas upp av prioriteringsdiskussioner m.m.

Geografiska studier

Tidigare kapitel beskriver skillnader mellan geografiska områden. Som framgår av typfallsresonemangen finns det stora lokala och regionala skillnader i hur samhället drabbas och vilka krav som ställs på det civila försvaret. Ett exempel på det är att områden av mer strategisk betydelse enligt typfallen riskerar att drabbas direkt av angrepp. Övriga områden står inför en något annorlunda problematik med utmaningar till följd av sekundäreffekter, att funktioner faller bort, att resurser i området prioriteras till primärt angripna områden etc.

Län och kommuner, befolkningstäthet eller landsort, älvar eller kärnkraft: olika delar av landet kan vara olika utsatta och ha vitt skilda behov som påverkar det civila försvaret. Det handlar t.ex. om i vilken utsträckning det i förväg – i ett planeringsskede – går att identifiera vilka regioner som löper störst risk att drabbas av en viss typ och en viss omfattning av konsekvenser. En tänkbar frågeställning är om det går att identifiera olika typregioner. Om det går att identifiera regioner som löper en större risk att drabbas, eller där militära försvarets behov av stöd är större, kan det ligga till grund för resurstilldelning, tidiga planeringsinsatser med mera.

Tematiska studier – särskilda delfrågor

Det finns flera områden som har lyfts upp i typfallen som bör studeras vidare men där det kan vara svårt att nu inrikta sådana studier mot specifika aktörer. En modell kan därför vara att i ett relativt tidigt skede genomföra kartläggande förstudier för att sedan med dessa som grund identifiera eventuella behov av fördjupningsstudier inom särskilda delfrågor. Sådana områden kan vara psykologiskt försvar, behov och möjligheter att ta ut civila resurser till militära ändamål, hur information till allmänheten ska hanteras i olika skeden av en konflikt, samt betydelsen av tidig förvarning och rätt beslut. Potentiella hot och inverkan på Sveriges civila försvar bör studeras och beskrivas. I ett modernt samhälle, med globaliserad ekonomi, internet och med många privata aktörer, får ett ekonomiskt angrepp stor påverkan på samhället. En angripare eller till angriparen allierad kan t.ex. påverka Sveriges ekonomi, valuta och handel genom bl.a. ekonomiska och finansiella maktmedel, cyberangrepp m.m.

Vid angrepp mot de civila delarna av samhället finns det risk för att arbetskraft uteblir från sina arbetsplatser. Angränsande till detta är även en ev. problematik då personer i nyckelpositioner, t.ex. vid företag av vikt för totalförsvarsförmågan, blir inkallade till tjänst inom civilt eller militärt försvar. Här torde underlag från pandemistudier kunna användas som grund. Relaterat till detta område är även frågor som rör evakuering och hur omfattande en benägenhet till spontanevakning kan vara.

Två viktiga områden för fortsatt arbete rör ledning och företagets roll i en situation med höjd beredskap. Som vi har konstaterat i föregående kapitel tar vi dock inte upp dessa områden i denna förstudie, eftersom de hanteras i studier av FHS.

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 30 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

Vid återgång från höjd beredskap eller när angreppen är över, i en efterfas, har Sverige beslut att fatta och åtgärder att vidta på väg till ett nytt normaltillstånd. Samhällets resurser kommer i en sådan situation sannolikt behöva prioriteras. Det är då värdefullt om kunskap och en förståelse för utmaningar m.m. finns för underlag till beslut. I en studie kan en sådan situation utforskas, hur tillståndet i landet kan vara och vilka åtgärder som kan anses vara av vikt. Redan under pågående angrepp eller höjd beredskap är kunskap och förståelse för en sådan efterfas av vikt. Beslut som fattas under pågående angrepp kan få stor inverkan på efterfasen. Därmed kan en studie om efterfasens överväganden och åtgärder med fördel inkludera avvägningar och prioriteringar under/vid angreppet.

4.4 Senare

Lagar och regelverk

Efter att förutsättningar och behov m.m. har studerats enligt ovan kommer det sannolikt finnas behov av att ytterligare se över författningar och regelverk. Det är dock för tidigt att nu uttala sig närmare om frågeställningar för sådana studier.

Ledningsstrukturer vid höjd beredskap

Den grad av förändring i ledningsstrukturer på högre nivåer som i praktiken krävs vid höjd beredskap och antagonistiska angrepp bör studeras. Vilka förutsättningar med avseende på ledning som angreppen medför, vilka författningsmässiga grunder som råder och vilka behov av ev. förändringar och utveckling som kan vara motiverade är exempel på relevanta och viktiga frågeställningar som är värdefulla att undersöka.

Tredje part – ge och ta stöd internationellt

En tredje part kan, vilket har diskuterats i typfallen, komma att erbjuda hjälp till Sveriges militära och civila försvar. Sådan hjälp kan vara avsedd för civila delar av samhället eller syftande till att stärka funktioner som mer direkt är för stöd till det svenska militära försvaret. För att kunna tillgodogöra Sverige hjälpen på ett sätt som ger god effekt bör totalförsvaret vara berett att ta emot den. Som ett led i detta kan en sådan situation studeras. Fokus i studien kan ligga på vad för typ av hjälp som tredje part kan erbjuda, hur miljön ser ut i området för stöd, var någonstans stödet kan tas emot i Sverige, hur hjälpen kan kanaliseras rätt, vilken hjälp som är mest värdefull för Sverige, hur vi bör agera för att omvärlden ska se stöd till Sverige som berättigat och befogat etc.

4.5 Övrigt – annat än studier

Vid sidan om studier finns en serie andra åtgärder som kan vidtas. Som har konstaterats ovan är det t.ex. tydligt i flera typfall att förberedande planering är mycket viktigt. Vissa sådana aktiviteter pågår redan, bland annat mellan några länsstyrelser och Försvarsmaktens regionala staber. Denna verksamhet skulle dock kunna ha en betydligt större omfattning. För att stärka kopplingen mellan Försvarsmakten och berörda civila aktörer torde övningar kunna vara en framkomlig väg. Förutom att övningarna kan belysa viktiga frågeställningar och ge underlag för vidare planering så stärker arbetet med planering och genomförande kontakterna mellan Försvarsmakten och de civila aktörerna. Med detta torde också en ökad förståelse för varandras verksamhet, förutsättningar och behov följa.

Innan olika typer av övningar kan genomföras krävs dock ett visst inledande arbete, såväl kring innehåll som kring arbetsformer. Med innehåll avses här ett visst klargörande av inledande utgångspunkter, t.ex. kring hur en situation där det civila försvaret behövs kan se ut, vilket stöd Försvarsmakten anser sig behöva (på en mer detaljerad nivå), hur relationen mellan krisberedskap och civilt försvar ser ut, samt vilka frågeställningar som är mest relevanta att börja studera i övningsform. Med arbetsformer avses t.ex. hur arbetet ska ledas, klargörande av nödvändiga system och rutiner för hantering av sekretessbelagt underlag med mera. När dessa bitar är på plats är det av betydelse att tillse att det militära försvaret har förmåga att under höjd beredskap, i praktiken, ta emot stöd från det civila försvaret.

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 31 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

Litteraturförteckning

Energimyndigheten (2012) *Översiktlig risk- och sårbarhetsanalys över e-sektorn i Sverige 2012*. ER 2012:23.

Energimyndigheten (2012) *Styrel. Styrning av el tillprioriterade användare vid kortvarig elbrist*. ET2012:03.

Fischer, G., Stenérus Dover, A-S., Blomqvist K. (2013b) *Aktörer, angrepp och vapen – Reflektioner kring hot mot industriella informations- och styrsystem*. FOI Memo 4538.

Försvarsdepartementet (2013) ”Anvisningar för Försvarsberedningens fortsatta arbete” Publicerad 11 juli 2013. www.regeringen.se (Hämtad 2013-11-18).

Försvarsdepartementet (2013) *Vägval i en globaliserad värld*. Ds 2013:33.

FHS (2013) Nationellt utökat Civilt-Militärt samarbete. Underlag till Perspektivstudien 2013.

Försvarsmakten (2011b) *KFS14 för Regional stab Öst för ledning av territoriell verksamhet*. Bilaga 1. HKV 01 630:69335.

Försvarsmakten (2013) *Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien*. FM2013-276:1.

Göransson, S. (2012) Försvar med tidsgräns SvD 2012-12-30. http://www.svd.se/nyheter/inrikes/forsvar-med-tidsgrans_7789308.svd

Göransson Nyberg, A. (2013) ”Behovet av bättre CBRN krisberedskap” i G. Fischer, P. Larsson, L. Rygghammar, C. Sandö (red.). *Fokus Samhällssäkerhet - FOI och arbetet med samhällets säkerhet och trygghet*. FOI-R--3684--SE.

Jansson, A. (2012) *Nya risker, nya hot, nya utmaningar*. Presentation på ”Mötesplats SO” 10 oktober 2012. www.msb.se

Jonsson, D.K; Sonnsjö, H. (2012) *Att variera framtiden. Diskussion om hur explorativa scenariers byggstenar kan användas i Försvarsmaktens omvärldsanalys*. FOI-R--3374--SE.

KBM (2006) *CBRN – Ämnen och hotbilder*. KBM dnr: 1174/2006.

Lindahl, D. (2013) ”Konsekvenser av IT-angrepp mot kritisk infrastruktur” i G. Fischer, P. Larsson, L. Rygghammar, C. Sandö (red.). *Fokus Samhällssäkerhet - FOI och arbetet med samhällets säkerhet och trygghet*. FOI-R--3684--SE.

Lindberg, H. (2013) ”Enveckasförsvaret” kräver civila resurser. <http://www.newsmill.se/artikel/2013/01/11/enveckasforsvaret-kr-ver-civila-resurser> (hämtad 2013-11-25)

Lindgren, J., Fischer, G. (2011). *Livsmedelsförsörjning i ett krisperspektiv*. Livsmedelsverket.

MSB (2012) *Inriktning för området samhällsskydd och beredskap. Del 2*. Diariennr 2012-3618.

MSB (2013) *Delrapportering av uppdrag avseende planering inför höjd beredskap (civilt försvar)*. Fö2013/918/SSK.

MSB (2013) Redovisning av uppdrag avseende samverkan inom krisberedskap och totalförsvar på regional nivå, Diarienummer 2013-1548, daterad 2013-12-03

Nyberg, M., Svensson, J-E. (1986) *SKRIK-projektet. Studier av samhället i beredskap och krig. En översikt*.

Nyberg, M., Lignell, M., Lövkvist, A - L., Molander P., Rindeborn P., Ritchey T., Svensson, J-E., Szabo, C., Widberg, J. (1990) *SKRIK-projektet. Studier av samhället i beredskap och krig. En översikt 1986-1989*. FOA C 10280 -1.2. 9.

PTS (2013) Risk- och sårbarhetsanalys för sektorn elektronisk kommunikation. Myndighetens redovisning för 2012 Dnr. 12-10536-11.

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 32 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

Regeringsbeslut Fö/2013/918/SSK ”Uppdrag till Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap avseende planering inför höjd beredskap (civilt försvar)”, 2013-04-25.

Regeringens prop. 1991/92:102 *Totalförsvarets utveckling till och med budgetåret 1996/97.*

Regeringens prop. 1995/96:12 *Totalförsvaret i förnyelse.*

Regeringens prop. 1996/97:4 *Totalförsvaret i förnyelse, etapp 2.*

Regeringens prop. 1998/99:74 *Förändrad omvärld – omdanad försvar.*

Regeringens prop. 1999/00:30 *Det nya försvaret;*

Regeringens prop. 2001/02:10 *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret.*

Regeringens prop. 2001/02:15 *Samhällets säkerhet och beredskap.*

Regeringens prop. 2004/05:5 *Vårt framtida försvar.*

Regeringens prop. 2004/05 160 *Avveckling av militärdistriktsorganisationen.*

Regeringens prop. 2005/06:133 *Samverkan vid kris - för ett säkrare samhälle.*

Regeringens prop. 2007/08:92 *Stärkt krisberedskap för säkerhets skull.*

Regeringens prop. 2008/09:140 *Ett användbart försvar - försvarspolitisk proposition.*

Regeringens prop. 2010/11:56 *Prioritering av samhällsviktiga elanvändare.*

Rikspolisstyrelsen (2013) *Polisens budgetunderlag 2014 – 2016.* Dnr: EA-902-222/13.

Rindstål, P., Sundblad, Ö., Wiss, Å. (2013) *Perspektivstudier – Försvarsmaktens långsiktiga strategiska planering.* FOI Memo 4425.

Socialstyrelsen (2012) *Socialstyrelsens risk- och sårbarhetsanalys 2012.* Artikelnr 2012-11-27.

SOU 2013:28 *Försäkring på transportområdet i krig och kris. Betänkande av 2012 års krigsförsäkringsutredning.*

SPF (2008) *Risk- och sårbarhetsanalys av mediesektorn 2008.*

SSM (2012) *Strålsäkerhetsmyndighetens risk- och sårbarhetsanalys med förmågebedömning för 2012.* Dok. nr: SSM2011-4222-3.

SVT (2013) “Upp mot 3 900 utan ström”
http://www.svt.se/nyheter/amne/?tag=tag:story@svt.se,2011:Stormen_Hilde#/nyheter/regionalt/vasterbottnsnytt/upp-mot-3-900-utan-strom?&_suid=1385719789420038268582690655495 (Hämtad 2013-12-12).

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

Allmänt underlag, citeras inte i texten.

Artéus, G., Fältström, H. (2011) *Totalförsvaret under Sveriges kalla krig.* FOKK 31.

Fischer, G., Larsson, P., Ryghammar, C., Sandö, C. (Red.) (2013a) *Fokus samhällssäkerhet.* FOI och arbetet med samhällets säkerhet och trygghet. FOI-R--3684--SE 59

Försvarsdepartementet (2012) *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Försvarsmakten.*

Försvarsdepartementet (2012) *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.*

Fördjupningsområdet Civil-militär samverkan med pooling och sharing i Sverige. 2013-05-20.

Försvarsmakten (2011a) *Militärstrategisk doktrin (MSD) 2012 års utgåva.* M7739-354023.

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 33 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

Försvarmakten (2012) Försvarmaktens Handbok Samverkan FM HSam. Förhandsutgåva 2013. M7739-352049.

Försvarmakten (2013) Försvarmaktens budgetunderlag för 2014 med särskilda redovisningar. Bilaga 1. Benämning 23 383:53446.

Hunstad, A. (2013) Teknisk prognos – Cybersäkerhet. FOI Memo 4557

Jonsson, D.K; Sonnsjö, H. (2013) EU:s framtida energisäkerhet i en föränderlig omvärld Scenarioanalys för Försvarmakten. FOI-R--3627--SE.

Krishanteringsrådet Östra Skaraborg (2012) Samhällets stöd till Försvarmakten. Redovisning av aktiviteter under 2012.

Landsbyggsdepartementet (2013) Kommittédirektiv. En trygg dricksvattenförsörjning. Dir. 2013:75.

Livsmedelsverket (2011a) Nationellt nätverk för dricksvatten. Handlingsplan 2012-2014.

Livsmedelsverket (2011a) Nationellt nätverk för dricksvatten. En gemensam strategi.

MSB (2011) Falla en – faller då alla? En slutredovisning från KBM:s arbete med samhällskritiska beroenden.

MSB (2012) Studie om samhällsviktig verksamhet, kritiska beroenden och förmågebedömning. MSB359.

MSB (2013) Ett modernt civilt försvar. Utveckling 2013-2015 mot 2020. Dnr 2013-4604.

MSB (2009) "Krisberedskap". <https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Krisberedskap/Om-krisberedskap/> (hämtad 2013-11-25)

NE, "Krig" <http://www.ne.se/lang/krig>. (hämtad 2013-09-25)

Neretnieks, K. (2011) "Svensk militär solidaritet kring Östersjön: Tre scenarier." Frivärld No. 4. Stockholm Free World Forum. Oktober 2011.

Norén, A., Roosberg, H., Ödlund, A. (2012) Civil-militär samverkan på regional nivå - Erfarenheter och lärdomar inför införandet av Militärregionsstaber. FOI-R--3426--SE.

PTS (2013) Driftsäkerhet i elektroniska kommunikationer Analys av större störningar under 2012. PTS-ER: 2013:12.

Roffey, R. (2013) Underlag från myndighetsintervjuer: Samhällets förmåga att hantera en antagonistisk händelse med farliga ämnen. FOI Memo 4329.

Roffey, R., Kölhed, M., Trané, C., Ryghammar, C. (2013) Samverkan mellan polis och Försvarmakten när det gäller explosivämnesområdet. FOI Memo 4498.

Sonnsjö, H. (2012) Övning Skåne Seminarieövning arrangerad av myndigheterna i Samverkansområdet Farliga ämnen, Malmö stad och Region Skåne 6 december 2011. FOI-R--3411-SE.

SOU 2008:61 Krisberedskapen i grundlagen. Översyn och internationell utblick. Expertgruppsrapport. Grundlagsutredningens rapport XIII.

Svenska kraftnät (2011) Redovisning av 2011 års risk- och sårbarhetsanalys inklusive förmågebedömningar från Affärsverket svenska kraftnät. Dnr: 2011/304.

Trnka, J., Persson, M., Hörling, P., Nilsson, S., Kartman, H. (2011) Framtida ledningscentraler – slutrapport. FOI-R--3256--SE.

Veibäck, E., Fischer, G., Östenson, M., Lindgren, J. (2012) Krishantering vid livsmedelsbrist. Resultat från seminarieövningar i fem kommuner. FOI Memo 3868.

Ödlund, A. (2013) Försvarmaktens stöd till det civila samhället i fredstid. FOI Memo 4391.

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 34 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

Bilaga 1: Civilt försvar och höjd beredskap

Efterkrigstiden och kalla krigets hotbild ledde till en omfattande planering och organisering i syfte att förbereda Sverige för en invasion. Idén om det totala kriget byggde på ”det egna landets samtliga militära och civila ansträngningar för att beröva motståndaren alla möjligheter till fortsatt strid genom anfall även mot civila mål och terror mot befolkningen med åsidosättande av folkrätten”.⁴⁶ Det totala kriget krävde i sin tur ett totalt försvar, dvs. ett försvar som inbegrep hela samhället. Totalförsvaret byggde på fyra grundpelare: det militära försvaret, det civila försvaret, det ekonomiska försvaret samt det psykologiska försvaret. Författningar, resurser och organisation skilde mellan krig och fred. Det fanns en administrativ beredskap som bestod av författningar och en förberedd civil-militär organisatorisk struktur (t.ex. gemensamma ledningsplatser) som skulle träda ikraft vid höjd beredskap. Det militära försvaret bestod av de tre vapengrenarna (armén, marinen och flygvapnet) och var organiserat i stort antal försvarsmyndigheter. Försvaret var i princip rikstäckande geografiskt och byggde på allmän värnplikt och mobilisering av omkring 700 000 soldater om Sverige angreps. Det civila försvaret omfattade befolkningsskydd och räddningstjänst och ansvaret fördelades främst lokalt på kommuner och regionalt på länsstyrelser. Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) hade centralt en samordnande uppgift och lämnade även förslag på fördelning av statliga medel till det civila försvaret. Det ekonomiska försvaret omfattade beredskapslagring av viktiga varor samt krigsproduktion av strategiska varor som krigsmateriel samt produktion av varor som i fredstid importerades. Det psykologiska försvaret skulle bl.a. stärka försvarsviljan, motverka fiendtlig propaganda och stödja en trovärdig nyhetsförmedling.

Totalförsvarstanken genomsyrade hela samhället. Stor kraft lades vid planering och åtgärder som att identifiera krigsviktiga företag och säkerställa produktion och försörjning av varor. Ett exempel på större projekt som drevs till stöd för totalförsvaret under 1980-talet är FOA:s studier av samhället i krig och kris, det s.k. SKRIK-projektet⁴⁷. SKRIK-studierna analyserade de civila samhällsfunktionernas betydelse för totalförsvarets krigsavhållande förmåga och förmåga att föra krig. Studierna analyserade bl.a. krigsorganisationen under störda förhållanden, försörjning i avskurna områden, mobiliseringens ekonomiska och sociala konsekvenser, människan i krigssamhället, samhällets skydd mot kemiska stridsmedel, civil beredskap på lokal nivå, vattenförsörjningen i krig samt lägsta nivå för olika funktioner i beredskap och krig.

Under senare hälften av 1980-talet frångicks invasionshotet som planeringsgrund. Istället lades fokus på hotet om avgränsade strategiska överfall mot samhällsviktiga funktioner och överraskande operationer långt inne i landet. Denna ”nya” hotbild ställde krav på territoriellt försvar, flexibel ledningsförmåga och samverkan mellan civil och militär ledning.

⁴⁶ NE, 2013-09-25 <http://www.ne.se/lang/krig>.

⁴⁷ För en översikt över SKRIK-studierna se Nyberg & Svensson (1986) samt Nyberg et al. (1990).

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 35 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

Efter Sovjetunionens sammanbrott utvidgades säkerhetstänkandet från antagonistiska hot riktade mot Sverige till ett allt mer ökat fokus på fredstida händelser och kriser samt internationella insatser. Den utvidgade synen på samhällets hantering av hot och risker ledde till en gemensam lagstiftning samt en gemensam planeringsprocess för fredstida krishantering och höjd beredskap. En viktig utgångspunkt var att en förstärkt fredstida förmåga att hantera kriser i samhället förväntades ge en grundläggande förmåga att även hantera en krigssituation. I och med försvarsbesluten från 1992 och framåt förändrades utgångspunkterna och förutsättningarna för totalförsvaret succesivt genom en rad propositioner (se informationsrutan till höger).

En kort kronologi visar följande:

Den 1 juli 1994 inrättades den nya myndigheten Försvarsmakten efter en sammanslagning av de tre försvarsgrenarna samt den operativa ledningen.⁴⁸ De angivna skälen var att man ville skapa tydlighet i lydnads- och orderförhållanden, i krig såväl som i fred, samt att ge en chef (Överbefälhavaren) odelat ansvar för en sammanhållen myndighet och därmed öka möjligheterna till att utkräva resultatansvar. Vidare inrättades Högkvarteret som ett allsidigt sammansatt ledningsorgan till stöd för ÖB.

I och med 1996-års försvarsbeslut (som fattades i två etapper: i december 1995 och i december 1996) förändrades totalförsvaret från invasionsförsvar till anpassningsförsvar och utformades utifrån en helhetssyn på hanteringen av olika hot och risker. Totalförsvarets resurser skulle kunna användas både i internationella insatser och till att stärka förmågan att hantera svåra påfrestningar i fred såväl som i krig. Regionalt utvecklades militärområdena och ersattes av militärdistriktsstaber och militärdistriktsgrupper. Samtidigt avskaffades civilbefälhavarorganisationen och den högre regionala nivån och deras uppgifter utvecklades eller fördelades mellan funktionsansvariga myndigheter och länsstyrelser.⁴⁹ Begreppet ”strategisk time-out” myntades under 1990-talet. Hotet från öst bedömdes som obefintligt och i en hotlös tid kunde försvaret ställas om i lugn och ro. Endast ett minimum av försvarsplanering genomfördes under denna tid (fram t.o.m. 2010) och förmåga till mobilisering minskade. Försvarsbeslut 2000 förde förändringsprocessen vidare i och med beslut om nedläggning av ett stort antal förband och staber. Försvarsmakten skulle anpassa sin operativa förmåga med hänsyn till förändringar i framtiden, i.e. minskas numerärt och organisatoriskt men utvecklas resurs- och kompetensmässigt med sikte på internationella insatser.⁵⁰ Inom den civila krishanteringens valdes tre principer som grund för utvecklingen av dels beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred dels under höjd beredskap: *Ansvarsprincipen* – den som har ansvar för en verksamhet i fred även ska ha det i kris och krig; *Likhetsprincipen* – En verksamhets organisation och lokalisering bör så långt som möjligt överensstämma i fred och i krig; samt *Närhetsprincipen* – en kris bör hanteras av den lägsta nivå eller instans som närmast berörs av det akuta krisförloppet. Till detta kom ett *geografiskt områdesansvar* – att det inom ett geografiskt område bör finnas ett organ som ansvarar för

Regeringens propositioner (urval)

1991/92:102 *Totalförsvarets utveckling till och med budgetåret 1996/97;*

1995/96:12 *Totalförsvar i förnyelse;*

1996/97:4 *Totalförsvar i förnyelse, etapp 2;*

1998/99:74 *Förändrad omvärld – omdanad försvar;*

1999/00:30 *Det nya försvaret;*

2001/02:10 *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret;*

2001/02:15 *Samhällets säkerhet och beredskap;*

2004/05:5 *Vårt framtida försvar;*

2005/06:133 *Samverkan vid kris - för ett säkrare samhälle;*

2007/08:92 *Stärkt krisberedskap för säkerhets skull;*

2008/09:140 *Ett användbart försvar - försvarspolitik proposition.*

⁴⁸ Prop. 1991/92:102

⁴⁹ Prop. 1999/2000:97

⁵⁰ Prop. 1999/2000:30

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 36 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

inriktning, prioritering och samordning av tvärsektoriella krishanteringsåtgärder.⁵¹

En ny gemensam planeringsstruktur som omfattade både svåra påfrestningar på samhället i fred och höjd beredskap infördes med början 2002. Det system som inrättats för att planera och samordna den civila beredskapen inför krig avskaffades och ÖCB och systemet med funktionsansvariga myndigheter ersattes av KBM och en ny myndighetsindelning i samverkansområden. I enlighet med förordning (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap fick vissa myndigheter ett särskilt ansvar för samhällets krisberedskap och indelades i samverkansområden utifrån identifierade samverkansbehov (§4). Dessa myndigheter gavs även ett ”bevakningsansvar” när det gällde höjd beredskap. Med ”bevakningsansvar” avsågs bl.a. ett särskilt ansvar att ”vidta de förberedelser som krävs inom respektive ansvarsområde vid höjd beredskap”. I en hotlös fredstid innebar detta att myndigheten skulle ”*planera för att kunna anpassa verksamheten* (förf. kursiv.) inför en förändrad säkerhetspolitisk situation samt att man skulle ”genomföra den omvärldsbevakning och de risk- och sårbarhetsanalyser samt de utvecklingsinsatser som krävs för att myndigheten skall klara sina uppgifter vid höjd beredskap” (8 §)⁵². På kommunal nivå ersatte en för krig och fredstida kriser gemensam lag⁵³ den 1 juli 2006 de tidigare författningarna⁵⁴.

Inför försvarsbeslutet 2004 gjorde regeringen bedömningen att ett ”väpnat angrepp i alla dess former från en annan stat direkt mot Sverige är osannolikt under överskådlig tid”.⁵⁵ Nedskärningarna inom försvaret fortsatte: Förband lades ned och organisationsenheter och verksamhet avvecklades eller omorganiserades. Försvarsmaktens territoriella ledning avskaffades helt och ledningen koncentrerades till Högkvarteret. Militärdistriktsstaberna lades ner och ersattes av SäkSamsektioner med ansvar främst för samverkan med civila myndigheter och regional säkerhetstjänst. Det militära territoriella ansvaret i Sverige centraliserades till den operative chefen i Högkvarteret medan ledningen av territoriella insatser övertogs av de tre taktiska kommandona (armé-, marin- och flygtaktiskt kommando).⁵⁶

Sammanfattningsvis kan sägas att idén med totalförsvaret som ”hela folkets angelägenhet” försvann från den politiska agendan efter kalla kriget. De organisatoriska förutsättningar för samordning av det civila och militära försvaret som tidigare hade eftersträfvats togs bort i och med omdaning av försvaret från invasions- till insatsförsvaret. Det civila ansvaret för krishantering decentraliserades i och med ansvarsprincipen medan det militära försvaret centraliserades. Det civila försvaret och beredskapen inför krig nedmonterades och fanns kvar främst i författningstexter och som formuleringar i propositioner och inriktningsdokument om krisberedskap. Detta ledde till att det idag finns ett glapp, kunskapsmässigt, organisatoriskt och verksamhetsmässigt när det gäller civilt försvar.⁵⁷ Principer för finansiering, hantering av sekretess, ledningsfrågor, prioriteringar i samband med höjd beredskap, utbildning och gemensamma övningar är några av de utmaningar som regeringen, MSB och Försvarsmakten behöver hantera för att bygga ett nytt civilt försvar som motsvarar dagens krav.

⁵¹ Prop. 2001/02:10

⁵² SFS (2002:472) ersattes 2006 av Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Texten om höjd beredskap ovan anges i den nya förordningen i 18 §.

⁵³ Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

⁵⁴ Lag (1994:1720) om civilt försvar och Lag (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting

⁵⁵ Prop. 2004/05:5, s. 211

⁵⁶ Prop. 2004/05:160

⁵⁷ Ödlund, A. (2011) Civilt försvar och höjd beredskap - utgångspunkter för fortsatt utveckling. FOI-R--3252--SE.

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 37 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

Bilaga 2: Sektorer

Tabellen nedan visar en översikt över sektorer, myndigheternas ansvarsförhållanden, författningar och exempel på påverkan vid störningar/avbrott. Indelningen har legat till grund för typfallens resonemang om sektorsvis påverkan, och utgått bl.a. ifrån myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser.

Indelningen enligt tabellens vänstra kolumn är grundad på MSB:s ”Ett fungerande samhälle i en föränderlig värld - Nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet” år 2011 samt MSB:s pågående arbete ”Samhällsviktig verksamhet - Vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet och konsekvensbedömning” remissutgåva 2013. Den senare skiljer sig från den tidigare i det att Elektroniska kommunikationer har lanserats som egen sektor.

Vid en genomgång av sektorerna utifrån händelseförloppen i typfallen framstår energiförsörjningen som den kanske mest centrala, då avbrott direkt påverkar övriga sektors verksamhet och förutsätter tillgång till reservkraftverk och en fungerande drivmedelsförsörjning till dessa.

Sektor/ (ansv. myndighet)	Funktioner exempel	Författningar	Påverkan på samhället vid avbrott/störningar exempel
Elektroniska kommunikationer (Post- och Telestyrelsen) Nationella telesamverkans-gruppen http://www.telesamverkan.se/	Telefoni, internet, it-kommunikation, radio m.m.	Lag (2003:389) om elektronisk kommunikation.	Avbrott påverkar system för bl.a. information, kommunikation och ledning. Starkt elberoende sektor.
Energiförsörjning (Energimyndigheten, Svenska Kraftnät, Elsäkerhetsverket)	Produktion och distribution av el, fjärrvärme, drivmedel m.m.	Elberedskapslag (1997:288). Lag (1984:1049) om beredskapslagring av olja och kol.	Ett elavbrott får omedelbara konsekvenser för de flesta verksamheter i samhället. Hur prioritera?
Finansiella tjänster (Finansinspektionen, Riksbanken, Riksgälden)	Betalningar, tillgång till kontanter, centrala betalningssystem, värdepappershandel m.m.	Lag (1957:648) om betalningsväsendet under krigsförhållanden. Lag (1992:1602) om valuta- och kreditreglering.	Sektorn är starkt beroende av elektronisk kommunikation och därmed el. Starka internationella beroenden.
Handel och industri	Bygg- och entreprenadverksamhet, detaljhandel, tillverkningsindustri m.m.	Krigshandelslag (1964:19). Förfogandelag (1978:262). Lag (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare m.fl. att delta i totalförsvars-planeringen.	Brist på varor, reservdelar m.m. Beroende av import, export, lagerhållning, transporter.
Hälso- och sjukvård samt omsorg (Socialstyrelsen, Smittskyddsinstitutet,	Sjuk- och primärvård, läkemedels- och materielförsörjning,	Socialtjänstlag (2001:453) Hälso- och sjukvårdslag (1982:567). Smittskyddslag (2004:168)	Personal, utrustning, it, el, lokaler, mediciner, transporter m.m.

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 38 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

Läkemedelsverket, landsting, kommuner)	omsorg (barn, funktionshindrade äldre) psykiatri, smittskydd m.m.	Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.	Svara mot ökat behov av akutvård och omprioriteringar?
Information och kommunikation (PTS, MSB m.fl.)	Distribution av post, elektronisk kommunikation, produktion och distribution av dagstidningar, radio, TV, sociala medier m.m.	Radio- och tv-lag (2010:696). Överenskommelse mellan programbolagen Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB och MSB angående varnings- och informationssystemet VMA. Postlagen (2010:1045).	Störningar i information, kommunikation och möjlighet att skicka ut VMA
Kommunalteknisk försörjning (Kommuner)	Dricksvatten, avloppssystem, renhållning, väghållning m.m.	Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.	Störningar/avbrott i VA-systemet, renhållning etc. lokalt. Starkt el- beroende.
Livsmedel (Jordbruksverket, Livsmedelsverket)	Produktion, distribution och kontroll av livsmedel, jordbruk	Livsmedelslag (2006:804) Krigsveterinärförordning (1981:648) Ransoneringslag (1978:268) Förordning (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster.	Djurhållning, produktionsresurser, import, export, transporter, förvaring/lagring. Starkt el-beroende.
Offentlig förvaltning Ledning Stöd	Nationell, regional och lokal ledning, begravningsverksa mhet, diplomatisk, konsulär verksamhet	Regeringsformen (1974:152). Myndighetsförordning (2007:515) Förordning (1996:1515) med instruktion för regeringskansliet Myndighetsinstruktioner Kommunallag (1991:900) Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Förordning (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. Förordning (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m.	Störningar i ledning etc. på olika administrativa nivåer.

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 39 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

		Begravningslag (1990:808).	
Skydd och säkerhet (KBV, MSB, RPS, FM, Tullverket, Sjöfartsverket)	Domstolsväsende, åklagarmyndigheten, militärt försvar, kriminalvård kustbevakning, polis, räddningstjänst, alarmeringstjänst, tull, gränsskydd, bevaknings- och säkerhetsverksamhet m.m.	Lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap. Lag (1994:1909) om totalförsvarsplikt Förordning (1006:927) med bestämmelser för Försvarsmaktens personal. Hemvärnsförordning (1997:146) Förordning (1980:123) med reglemente för militärpolisen Förordning (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten. Förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet Förordning (FFS 1987:12) om krigsfrivilliga vid Försvarsmakten Lag (2003:778) om skydd mot olyckor Polislag (1984:387) Lag (1943:881) om polisens ställning under krig. Förordning (2008:1097) om beredskapspolisen Lag (1982:395) om Kustbevakningens medverkan i polisiär verksamhet. Lag (1979:1088) om gränsövervakning i krig m.m. Lag (2006:545) om skyddsrum. Lag (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap. Skyddslag (2010:305).	Avbrott i flöden i inrikes- utrikeshandel/transporter. Sjöövervakning, ledning, alarmering, bevakning etc.
Socialförsäkringar (Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten)	Allmänna pensionssystemet, sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen m.m.	Socialförsäkringsbalk (2010:110) kap 117. Förordning (1977:284) om arbets-skadeförsäkring och statligt personalskydd. Lag (1984:989) om socialförsäkringsväsendet under krig och krigsfara. Förordning (2009:1173) med instruktion för pensionsmyndigheten.	

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 40 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

Transporter	Flyg-, järnvägs-, sjö- samt vägtransport. Isbrytning. Kollektivtrafik m.m.	Sjötrafikförordning (1986:300) Luftsartslag (2010:500) Förordning (1991:1216) om vägtrafikombud. Militärtrafikförordning (2009:212)	Avbrott i transporter, behov av prioriteringar. Obs drivmedelsförsörjning.
--------------------	--	---	---

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 41 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

Bilaga 3: Studierna, utdrag ur uppdragsbeskrivning

Nedan återges bakgrund, syfte, mål och uppdrag som de är beskrivna av MSB för respektive delstudie A, B och D. Delstudier C, E och F har FHS ansvarat för och de beskrivs ej här.

A) Inledande studie om samhället i krisberedskap och krig; SKRIK 2000

Bakgrund

Efter regeringens propositionen Ett användbart försvar, prop: 2008/09:140 har nationell försvarsplanering återupptagits. Den utgår ifrån ett antal kris- och omfall. Det komplexa samhället idag och i ett 20-årigt perspektiv kommer att påverkas av angrepp med olika medel och av olika omfattning. Den studie som dåvarande Försvarets forskningsanstalt (FOA) genomförde på 1980-talet ger ledning till hur en studie av dagens och morgondagens samhälle påverkas av olika typer av väpnat angrepp där Sveriges suveränitet, suveräna intressen och territoriella integritet är hotas.

Syfte

Kris- och omfallen får konsekvenser för det civila försvaret. Studien syftar till att ge underlag för koncept-, doktrin- och strategiarbete för civilt försvar samt ska kunna ligga till grund för beställning av fördjupande delstudier.

Utgångspunkten för SKRIK-studierna från 1980-talet var tanken om det integrerade totalförsvaret och människans roll i detta. Studierna betonade bl.a. de civila samhällsfunktionernas betydelse för totalförsvarets krigsavhållande förmåga och förmåga att föra krig. Den grundläggande idén med denna studie är densamma fast med 2000-talets förutsättningar.

Mål

Målet är att ge underlag för åtgärder inom området samhällsskydd och beredskap samt totalförsvaret. Resultatet ska kunna användas vid uppbyggnaden av ett totalförsvaret och inom området samhällsskydd och beredskap. Perspektivet är dagens samhälle och 20-år framåt.

Studien ska behandla området som helhet, enligt denna uppdragsbeskrivning, och resultera i en övergripande bedömning och analys av hur en fortsatt studieverksamhet ska ske, syftande till en slutrapport med välgrundade och konkreta förslag.

Uppdraget

En viktig förutsättning för uppdraget är att försvarsekretess kan hanteras.

Uppdraget förutsätter nära samverkan med MSB och Försvarsmakten.

Studien utgår från en genomgång och analys av dimensionerande kris- och omfall samt andra relevanta angreppsfall. I ett särskilt uppdrag som ska genomföras kopplat till den här studien ska kris- och omfallen tolkas och bedömas med utgångspunkt i deras betydelse för civilt försvar vid krisberedskap och krig.

Studien gäller krigsorganisation under störda förhållanden och vid väpnat angrepp; bland annat vad avser försörjning i avskurna områden, mobiliseringens ekonomiska och sociala konsekvenser, människan i ett samhälle vid väpnat angrepp med olika medel, upprätthållandet av de viktigaste samhällsfunktionerna, samhällets skydd mot CBRNE, krisberedskap på lokal nivå, vatten- och livsmedelsförsörjning i krig samt lägsta nivå för olika funktioner i beredskap och krig. Studien ska med andra ord innehålla dimensionerna mänskligt – fysiskt och cyber.

Det idag gällande målet för civilt försvar är att skydda och rädda liv, upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna (inkluderande livsnödvändig försörjning) och att stödja det militära försvaret. Till det kommer att kunna återställa funktion och reparera viktiga resurser, objekt och anläggningar efter angrepp med olika medel). Civilt försvar baseras i första hand på förmågan till skydd mot olyckor och krisberedskap.

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 42 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

B) Tolkning av dimensionerande hotbilder mot Sverige för civilt försvar som en del av totalförsvaret

Bakgrund

Efter regeringens propositionen Ett användbart försvar, prop: 2008/09:140 har nationell försvarsplanering återupptagits. Den utgår ifrån ett antal kris- och omfall.

Syfte

Kris- och omfallen får konsekvenser för det civila försvaret. I vissa fall kan delar av dessa scenarier behöva utvecklas så att det civila försvaret kan inriktas på ett ändamålsenligt sätt. Studien syftar till att identifiera sådana områden och att föreslå skrivningar av inriktningskaraktär.

Mål

Målet är att kris- omfallplaneringen för det civila försvaret, som en del av totalförsvaret, kan ges ändamålsenliga inriktningar på olika ansvarsnivåer i samhället och inom viktiga samhällssektorer.

Uppdraget

En viktig förutsättning för uppdraget är att förvarsekretess kan hanteras.

Uppdraget förutsätter nära samverkan med MSB och Försvarsmakten.

Studien innefattar genomgång och analys av dimensionerande kris- och omfall samt andra relevanta angreppsfall. De ska tolkas och bedömas med utgångspunkt i deras betydelse för civilt försvar vid krisberedskap och krig.

Resultatet ska kunna användas för inriktning av samhällsskydd och beredskap och inom totalförsvaret.

Det idag gällande målet för civilt försvar är att skydda och rädda liv, upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna (inkluderande livsnödvändig försörjning) och att stödja det militära försvaret. Till det kommer att kunna återställa funktion och reparera viktiga resurser, objekt och anläggningar efter angrepp med olika medel). Arbetet ska kunna användas vid mål- och riskbedömningar med anledning av försvarsplanering.

D) Stöd till militärt försvar

Bakgrund

Efter regeringens propositionen Ett användbart försvar, prop: 2008/09:140 har nationell försvarsplanering återupptagits. Den utgår ifrån ett antal kris- och omfall.

Det militära försvaret har ansvaret för att hantera militära hot medan ansvaret för andra former av allvarliga hot och händelser hanteras av ansvariga aktörer inom ramen för samhällets krisberedskap. Myndigheter, kommuner och landsting bör dock också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar dvs. förmåga att stödja Försvarsmakten och upprätthålla viss verksamhet vid situationer med militära hot.

Under det kalla kriget hade de militära förbanden en autonom förmåga att agera utan stöd från samhället i högre grad än vad som är fallet idag. De flesta resurser som fanns inom det dåvarande totalförsvaret är idag avvecklade. Det svenska samhället och näringslivet är effektivt och konkurrenskraftigt men samtidigt väldigt känsligt för störningar.

Ett resurssnålt samhälle är bra vid fredsförhållanden men kan drabbas mycket hårt vid svåra samhällsstörningar, där krig får anses vara den största påfrestningen.

Syfte

Studien ska leda till en kartläggning och analys över vilka möjligheter den civila verksamheten inom totalförsvaret har för att stödja den militära delen av totalförsvaret.

De viktigaste samhällsfunktionerna ska kunna upprätthållas över tiden genom omprioriteringar och resursallokering samt att det militära försvaret ska stödjas i tillräcklig omfattning.

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 43 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

Mål

Studien ska visa hur resurser i samhället genom verksamheten inom civilt försvar, som en del av samhällsskydd och beredskap, kan stödja det militära försvaret i att på ett så effektivt sätt som möjligt kunna motstå ett väpnat angrepp, att kunna hantera konsekvenserna av ett sådant angrepp och för återuppbygga av samhället efter angrepp. Studien ska särskilt beakta de olika skeden som finns i en konflikt, före, vid, under och efter

Detta mål tar sin utgångspunkt att totalförsvaret måste kunna verka över en tillräckligt lång tid och veta vilka behov som finns i samhället vid ett angrepp och hur de ska kunna tillgodoses t.ex. genom prioriteringar, ransoneringar samt stöd från utlandet.

Uppdraget

En viktig förutsättning för uppdraget är att förvarsekretess kan hanteras.

Uppdraget förutsätter nära samverkan med MSB, Försvarsmakten och andra relevanta aktörer. En förutsättning för studien är att Försvarsmakten medverkar så att behov och möjligheter att tillgodose dessa kan kartläggas och analyseras inom olika varu- och tjänsteområden. Frågor om leveranssäkerhet i tid och rum är av avgörande betydelse.

Försvarsmakten idag och framöver är mer och mer beroende av ett samhälle som fungerar och som kan stödja det militära försvaret i deras uppgifter under fred och vid krig. Förmågan att verka självständigt över stora ytor och över tiden är idag begränsad. Den slutsats som kan dras av detta är att det civila försvaret i högre grad än tidigare behöver bidra till och stödja Försvarsmakten under höjd beredskap.

Studien ska visa hur omfattande behovet för stöd är och omfatta alla relevanta förmågor som måste upprätthållas för att inte dessa ska bli kritiska för Försvarsmaktens förmåga till väpnat strid. Utöver detta ska studien även visa vilka möjligheter och med vilka medel som finns för att skydda gränssättande resurser.

Studien ska omfatta organisation, personal, materiel och anläggningar, men inte vara begränsad till dessa. I det fall uppdragstagaren under uppdragets genomförande identifierar att sådana resurser som behövs i det nya totalförsvaret är föremål för avveckling så ska detta rapporteras utan onödigt dröjsmål till uppdragsgivaren i syfte att undvika kapitalförstöring för samhället.

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 44 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

Bilaga 4: Uppdrag



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

SÄRSKILD
ÖVERENSKOMMELSE

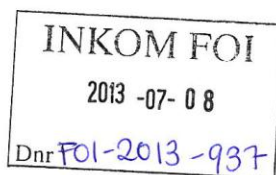
Datum
2013-06-18

Vid korrespondens återopa
FOI beteckning

Nr
FOI-2013-937
MSB

Sida 1 (4)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
651 81 Karlstad



Er referens
Jan Lundberg
Enheten för strategisk analys
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Tel: 0771-240 240

Vår referens
Kristina Blomqvist
Tel: 08-55503821
E-post: kristina.blomqvist@foi.se

Giltig t.o.m.
2013-07-04

Inledande studier: samhället i krisberedskap och krig

Som avtalat översänder FOI här den särskilda överenskommelse som krävs för beställning av enskilda uppdrag från FOI. Beställningen blir giltig när ett exemplar har skrivits under av båda parter och sänts tillbaka till FOI.

För uppdraget gäller som grundregel de villkor som anges i Överenskommelse avseende MSB:s beställningar av uppdrag och tjänster från FOI (Dnr: FOI-2011-161 samt MSB 2010-9590).

1. Bakgrund till uppdraget

Efter regeringens proposition *Ett användbart försvar, prop: 2008/09:140* har nationell försvarsplanering återupptagits. Den utgår ifrån ett antal kris- och omfall. Det komplexa samhället idag och i ett 20-årigt perspektiv kan komma att påverkas av angrepp med olika medel och av olika omfattning. Kris- och omfallen får konsekvenser för det civila försvaret. MSB önskar därför genomföra ett antal studier inom området.

2. Syfte och mål

Uppdraget till FOI består av tre olika studier, där delstudie A fungerar som en samlande helhet och ger en övergripande strukturering av området. Delstudien ska således fungera som ett ramverk för de olika överblickarna i de andra delstudierna som ska genomföras, och ska även ge uppslag inför arbetet med såväl dessa planerade delstudier som inför helt nya. Målet med delstudie A är att ge underlag för vidare arbete inom området, och den ska därför resultera i en övergripande bedömning och analys av hur en fortsatt studieverksamhet inom området ska ske. Delstudierna B och D är delstudier av utredande förstudiekaraktär, inom områden som MSB identifierat och angett.

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 45 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

Sida 2 (4)

Utöver de ovan nämnda delstudierna A, B och D planerar MSB ytterligare tre delstudier (C, E och F). Dessa ligger utanför FOI:s uppdrag, och kommer att lösas av annan aktör. De sex delstudierna hänger dock samman och kommer att kräva en gemensam koordinering med mera. Den andre aktören kommer också att delta i arbetet med delstudie A – det som sägs nedan omfattar dock enbart FOI.

I syfte att synkronisera uppdraget och dess utförande med pågående arbete inom MSB ingår i uppdraget att löpande ha kontakt med ansvariga mottagare och beställare inom MSB.

3. Omfattning

Delstudie A:s syfte och mål kommer att uppnås genom genomförandet av tre workshoppar med tillhörande analys samt analys av planerade övriga delstudier inom området (arbetssteg 1, 2 och 4 nedan). Delstudie B och D är traditionella studier av utredande förstudiekaraktär (arbetssteg 3a och 3b).

FOI åtar sig att genomföra projektet i följande steg:

Nr	Genomförande	Innehåll	Kommentar	Kostnad (kr)
1.	Maj-Juni 2013	Delstudie A: Planering och föreberedelse - Projektplanering – uppsamling av kunskaper och erfarenheter internt FOI - Möte med MSB för överlämning av ev. material, tidsplanering och diskussion om avstämningstillfällen - Planering och utveckling av workshop 1	Inblandade parter utanför FOI står för kostnaderna för sitt eget medverkande.	50 000
2.	Juni - September 2013	Delstudie A: Planering, genomförande och första analys av workshoppar, samt löpande projektkoordinering - Genomförande av workshop 1 (tentativt 10 juni) med representanter från FOI och leverantörer av delstudie C, E och F, samt eventuellt MSB. - Planering och utveckling av workshop 2 och 3 - Genomförande av workshop 2 och 3 (tentativt 24 september respektive 23 oktober) med representanter från FOI och leverantörer av delstudie C, E och F, samt eventuellt MSB. - Dokumentation och analys av resultat efter respektive workshop - Avstämning med MSB efter respektive workshop - Dialoger med delstudieansvariga för studie B och D.	Medverkande organisationer står för kostnaderna för sitt eget deltagande och dialoger.	240 000

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 46 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

Sida 3 (4)

		• Projektkoordinering över samtliga delstudier (A-F) • Viss koordinering med uppdragsmottagare med hänsyn till annat pågående utvecklingsarbete inom MSB.		
3a.	Juni-Oktober 2013	Delstudie B: Tolkning av dimensionerande hotbilder mot Sverige för civilt försvar som en del av totalförsvaret • Genomgång och analys av befintligt material (kris- och omfall samt eventuellt nyligen genomförda analyser och relaterat material) • Vid behov genomförande av intervjuer eller annan ytterligare datainsamling • Dokumentation av resultat i form av FOI-MEMO (Hemligt)		460 000
3b.	Juni-Oktober 2013	Delstudie D: Stöd till militärt försvar • Genomgång och analys av befintligt material (kris- och omfall samt eventuellt nyligen genomförda analyser och relaterat material) • Vid behov genomförande av intervjuer eller annan ytterligare datainsamling • Dokumentation av resultat i form av FOI-MEMO		365 000
4.	Augusti - November 2013	Delstudie A: Sammanfattande analys och slutsatser • Övergripande analys av uppdragets övriga delstudier (B-F) • Sammanfattande analys av genomförda workshoppar • Sammanställning av resultat • Arbetslägesredovisningar för MSB • Dokumentation av resultat i form av FOI-MEMO • Resultatredovisning för MSB	Inblandade parter utanför FOI bekostar själva sitt deltagande i arbetet med den sammanfattande analysen.	135 000

FOI MEMO	Datum/Date 2013-12-16	Sida/Page 47 (47)
Titel/Title Civilt försvar – en förstudie		Memo nummer/number FOI Memo 4733

Sida 4 (4)

4. Avgränsningar

Redovisningen av delstudie A kommer att bygga på resultatet av de inom uppdraget genomförda workshoparna och en övergripande analys av genomförda delstudier. Delstudie A står även för den nödvändiga administrativa överbygganden för de olika delstudierna (t ex gemensam projektkoordinering), vilket kommer att begränsa omfattningen av den skriftliga leveransen från delstudie A.

Delstudie B berör sekretessbelagd information och kommer därför att avrapporteras i ett hemligt memo. Resultaten från denna delstudie kommer därför också endast i begränsad omfattning att delas med övriga delstudier och ingå i rapporteringen i delstudie A.

5. Leveransplan

Skriftlig rapportering av uppdraget sker i form av 3 FOI-MEMO senast den 15 november 2013.

6. Genomförande och särskilda förutsättningar

I uppdraget ingår att samordna arbetet med utförare av delstudierna C, E och F. Det medför också att studiens resultat är beroende av dessa organisationers medverkan och leveranser. FOI kan bara ta fullt ansvar för de delar av leveransen som bygger på FOI:s arbete.

Uppdraget i sin helhet och delstudie B i synnerhet förutsätter tillgång till relevant underlagsmaterial från såväl MSB som Försvarsmakten. Detta material måste göras tillgängligt för FOI från/ via MSB.

Uppdraget förutsätter dialog med MSB och att avdömningar görs vid lämpliga tillfällen under arbetets gång. Eventuella förändringar av förutsättningar för uppdragets genomförande ska dialogiseras tydligt från respektive part för att vardera part ska kunna vidta nödvändiga åtgärder.

7. Kostnad och fakturering

Uppdraget utförs enligt fast pris till en kostnad om 425 000 kr, exkl. moms för delstudie A, 460 000 kr, exkl. moms för delstudie B och 365 000 kr, exkl. moms för delstudie D, totalt 1250 000 kr, exkl. moms. Betalning sker mot faktura efter genomfört uppdrag.

Faktura skickas till MSB, FE 272, 833 83 Strömsund. ID-nummer på kontaktperson för uppdraget skall alltid anges på fakturan CDIID "JANLU" samt MSB:s D-nr för uppdraget.

FOI, Avdelningen för Försvarsanalys

2013-06-17



Maria Lignell Jakobsson
Avdelningschef

MSB, Avdelningen för utvärdering och lärande

2013-07-05



Per Sundström
Enhetschef