

# Civilt Försvar 2016–2020

Lovisa Mickelsson

Den svenska regeringen konstaterade i försvarsbeslutet 2015 att ett väpnat angrepp mot Sverige inte längre kan uteslutas. Konstaterandet och försvarsbeslutet i stort innebär betydande förändringar för det länge nedprioriterade totalförsvaret<sup>1</sup>, men kanske framförallt för det civila försvaret<sup>2</sup>. Utvecklingen av det civila försvaret har under en tid legat i skuggan av krisberedskapsarbetet, samtidigt som hotet om ett militärt angrepp på svenskt territorium har upplevts som avlägset. Denna bakgrund utgör naturligt en utmaning för den pågående upprustningen och ställer krav på tydliga vägval. Det här memo:t sammanfattar översiktligt utvecklingen av det civila försvaret under perioden 2016-2020.<sup>3</sup>

## FÖRSVARSBESLUTET 2015

Vid tidpunkten för försvarsbeslutet 2015 var det säkerhetspolitiska läget försämrat samtidigt som det svenska totalförsvaret ställts om för att agera i fredstida kriser eller för att agera i internationella insatser. Beslutet innebar därför att planeringen för totalförsvaret skulle återupptas.

Målet för det civila försvaret fastslogs vara:

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

Till följd av försvarsbeslutet tog regeringen fram planeringsanvisningar för det civila försvaret vilka specificerade hur aktörerna inom det civila försvaret skulle återuppta planeringen för höjd beredskap<sup>4</sup>. Systemet för krisberedskap som grund för uppbyggnad och de civila aktörernas stöd till Försvarsmakten var centralt i anvisningarna. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Försvarsmakten fick i uppdrag att arbeta fram gemensamma grunder för sammanhängande totalförsvarfsplanering i

en gemensam grundsyn. Uppdraget till myndigheterna uppdaterades 2017 till att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret.

## KUNSKAPSUPPBYGGNAD

Stora delar av beredskapen, såsom lagerhållning och personalplanering, lades ned i början av 2000-talet, flyttades eller omorganiserades för att fylla behov inom krisberedskapen. En viktig del som försvann i och med nedläggningarna är kunskapen om beredskapsplaneringen för civilt försvar.

Perioden 2016-2020 präglades därför i stor utsträckning av kunskapsuppbyggande verksamhet om civilt försvar och totalförsvaret. MSB:s och Försvarshögskolans grundläggande utbildningar inom totalförsvaret för bevakningsansvariga myndigheter<sup>5</sup> är exempel på detta. MSB framställde såväl vägledningar som stödverktyg för hur myndigheter, regioner och kommuner kunde inrikta arbetet med krigsplanering och krigsorganisation.

De bevakningsansvariga myndigheternas redovisningar som lämnats till regeringen bekräftar en ökad kännedom

1 *Totalförsvaret* är all verksamhet som behövs för att förbereda Sverige på krig. Totalförsvaret består av militärt och civilt försvar.

2 *Civilt försvar* omfattar all civil verksamhet i totalförsvaret och ska förbereda Sverige för väpnat angrepp och bedrivs under ytterst krig.

3 Informationsinhämtning till memo:t har gjorts från öppna källor, exempelvis: *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020* Prop. 2014/15:109, *Totalförsvaret 2021–2025* Prop. 2020/21:30 och texter från budgetpropositionerna 2017-2022 Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.

4 Om Sverige är i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är orsakade av att det är krig utanför Sveriges gränser, får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap. Om Sverige är i krig råder högsta beredskap. Det innebär exempelvis att militär mobilisering påbörjas, att aktörer går över i krigsorganisation och att ett stort antal totalförsvarfsförfattningar träder ikraft.

5 *Bevakningsansvariga myndigheter* har ett särskilt ansvar att förebygga, motstå och hantera krissituationer och ytterst höjd beredskap enligt Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Alla länsstyrelser samt 26 ytterligare nationella myndigheter räknas som bevakningsansvariga, se fullständig lista i förordningen.

---

om totalförsvaret, civilt försvar och hur samhället kan stödja Försvarsmakten samt hur stödet kan påverka den egna verksamheten.

En ansträngning för att höja allmänhetens kunskapsnivå genomfördes av MSB mot bakgrund av en enkätundersökning från 2015 som visade att invånarnas hemberedskap led av stora brister när det gällde att klara grundläggande behov vid en kris. År 2017 startade därför MSB "Krisberedskapsveckan" och år 2018 lanserade MSB den uppmärksammade broschyren "Om krisen eller kriget kommer". Båda syftade till att öka allmänhetens kunskap om hemberedskap och kännedom om beredskapsområdet i stort. Nästan alla kommuner har hittills varit engagerade i Krisberedskapsveckan på något sätt.

## ÅTERUPPTAGANDE

Civila aktörer återupprättade under perioden 2016-2020 viktiga beredskapsplaner. Myndigheter, regioner och kommuner utvecklade sina krigsorganisationer, planerade för alternativa och skyddade ledningsplatser, genomförde personalplanering och planering av säkerhets- och signalskydd samt utvecklade det geografiska områdesansvaret.<sup>6</sup> I redovisningen av arbetet utifrån planeringsanvisningarna för 2016 och 2017 framgick att perspektivet höjd beredskap tidigt integrerades i befintliga processer och styrningar för myndigheters krisberedskap.

MSB tecknade ett samarbetsavtal med Sveriges kommuner och regioner (SKR) avseende ersättning för arbetet med återuppbyggnaden av det civila försvaret. Därtill finansierade MSB en del av kommunernas och regionernas åtgärder för att klara att utföra uppgifter inom lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap genom anslag 2:4 Krisberedskap<sup>7</sup>.

## MODERNISERING AV DET CIVILA FÖRSVARET

En modernisering av det civila försvaret initierades under försvarsbeslutsperioden 2016-2020. Omvärlden, hot mot Sverige, digitaliseringens omfattning, teknikutvecklingen och ansvarsstrukturerna inom beredskapen är alla exempel på stora förändringsområden sedan sent 1990-tal.

Det stod tidigt klart att det civila försvarets struktur behövde utvecklas. Regeringen tillsatte därför år 2018

utredningen om ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar. Utredningen fick bland annat i uppgift att föreslå en struktur för indelning av myndigheter i sektorer, ge förslag på geografisk indelning för den regionala civila ledningen och ge förslag på hur MSB:s roll kan utvecklas. Utredningens förslag lämnades till regeringen i mars 2021.

I och med försvarsbeslutet 2015 aktualiserades frågan om det psykologiska försvaret återigen. Regeringen tillsatte en utredning om en ny moderniserad myndighet för psykologiskt försvar som planeras att inrättas år 2022.

Relaterat till det psykologiska försvaret är informationspåverkan mot Sverige något som blivit alltmer påtagligt under de senaste åren. Under perioden gav därför regeringen MSB i uppdrag att bygga en förmåga att identifiera och möta informationspåverkan mot Sverige inom det egna ansvarsområdet och stödja andra bevakningsansvariga myndigheter i arbetet.

Vidare fick ett antal myndigheter, både civila och militära, i uppdrag att tillsammans lämna förslag på inrättande av ett cybersäkerhetscenter i syfte att stärka Sveriges förmåga inom cybersäkerhet. Centret startades i början av 2021.

Perioden är utmärkande när det kommer till modernisering inom säkra kommunikationer. Radiokommunikationssystemet Rakel har uppdaterats och därigenom blivit mer robust samtidigt som antalet användare av systemet ökar. Rakel Generation 2 förväntas modernisera systemet ytterligare genom möjligheten till inbyggd mobil datakommunikation. Antalet användare av kommunikationsmedlen Swedish Government Secure Intranet (SGSI) och Webbaserat informationssystem (WIS) har ökat bland kommuner, regioner, frivilligorganisationer och kommunala bolag. Länsstyrelserna ökade även sin signalskyddskapacitet genom projektet Säkra kommunikationer (SKOM).

En ny säkerhetsskyddslag trädde i kraft 2019. I samband med att lagen trädde i kraft publicerade Säkerhetspolisen föreskrifter och vägledning inom säkerhetsskydd.

De bevakningsansvariga myndigheterna gjorde i slutet av tidsperioden analyser inom prioriterade områden och gav förslag för den fortsatta inriktningen av civilt försvar. Tillsammans med underlaget från MSB och Försvarsmakten var dessa analyser och förslag en grund för Totalförsvarsbeslutet 2020 för tidsperioden 2021-2025.

---

6 Mer om geografiskt områdesansvar i: Eriksson, P., Larsson, P. & Welander, F. (2020). *Kommunerna och det lokala geografiska områdesansvaret*. FOI-R-4800-SE

7 Anslag 2:4 Krisberedskap är ett anslag som är tänkt att stärka arbetet med krisberedskap och civilt försvar i Sverige.

## SAMVERKAN

Samverkan mellan aktörer i Sverige och med aktörer utanför landet ökade under perioden. Övningar med bäring på civilt försvar (och totalförsvar) genomfördes. Den största planerade övningen var Totalförsvarsövning 2020 vilken delvis anpassades och utfördes trots den pågående hanteringen av Covid-19-pandemin. Länsstyrelserna fick i sitt regleringsbrev uppdraget att särskilt prioritera övningsverksamhet, vilket bidrog till att fler övningar realiserades.

Hantering av Covid-19-pandemin har inneburit att beredskapsplaneringen till viss del har fått stå tillbaka. Men samtidigt uppger några länsstyrelser i sina årsredovisningar att hantering av Covid-19 inneburit en förmågeutveckling som i normala fall motsvarar flera års övningsverksamhet.

MSB tillsammans med Försvarsmakten började utveckla en sammanhängande totalförsvarsplanering från 2016. Fokus låg på samverkan mellan aktörer, sekretess- och robusthetskrav relaterade till höjd beredskap, samt planering för att aktörer ska kunna verka från alternativa ledningsplatser. Tillsammans bildade MSB och Försvarsmakten arbetsgrupper inom de så kallade sju prioriterade områdena: energiförsörjning, livsmedel (inkl. dricksvatten), transporter, hälso- och sjukvård samt omsorg, finansiella tjänster, information och kommunikation samt skydd och säkerhet.

Den samverkan som etablerades mellan aktörer i Sverige rör exempelvis totalförsvarssamverkan mellan länsstyrelser, kommuner, regioner, näringslivet, frivilligorganisationer och Försvarsmakten. Redan tidigt under försvarsbeslutsperioden redovisas att det fanns en förbättrad samverkan mellan de bevakningsansvariga myndigheterna och Försvarsmakten.

Samverkan mellan frivilliga försvarsorganisationer och offentliga aktörer inleddes och fördjupades under perioden. Till exempel lades fokus på de frivilligas roll inom totalförsvaret, utbildningsinsatser om robust personalförsörjning samt övningar.

Samarbetet mellan näringslivet och offentliga aktörer inleddes även om mycket arbete återstår. Genom utredningen om näringslivets roll inom totalförsvaret framkom att det är viktigt att fortsätta att fördjupa arbetet genom exempelvis inrättande av näringslivsråd, uppdatering av förordningar inom området och identifiering av totalförsvarsviktiga företag.

Ett samarbete med NATO inom det civila beredskapsarbetet inleddes 2015 och ökade under försvarsbeslutsperioden. Samarbetet var främst koncentrerat till att stärka de så kallade sju prioriterade områdena/baskraven (seven baseline requirements<sup>8</sup>).

Samarbete mellan de nordiska länderna inom civilt försvar är åter aktuellt, även om krisberedskapssamarbetet fortfarande dominerar. Det så kallade Hagasamarbetet tar sikte på att utveckla den civil-militära samverkan och öka kunskapen om så kallade hybrida hot.

## SLUTSATS – MER VÄNTAR

Har det civila försvarets förmåga stärkts 2016-2020? Det råder inte någon tvekan om att så är fallet men bland det mest centrala under innevarande period 2021-2025 blir att kunna bedöma *hur mycket*. Regeringen har gett MSB i uppdrag att bedöma det civila försvarets förmåga och därigenom skapa förutsättningar för att på sikt kunna fatta mer välvägdade beslut om vilka åtgärder som krävs för att ytterligare stärka hela totalförsvarsförmågan.

Ett nytt inriktningsbeslut har fattats inför perioden 2021-2025. I totalförsvarsbeslutet 2020 har målet för det civila försvaret utökats till det följande:

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

De underlag som de bevakningsansvariga myndigheterna lämnade inför totalförsvarsbeslutet och Försvarsberedningens skrivelse Motståndskraft signalerar tydligt att flera områden (t.ex. hälsa och sjukvård, organisation och ledning samt livsmedel och dricksvatten) inom civilt försvar står inför fortsatt stora beredskapsutmaningar. Totalförsvarsbeslutet för perioden 2021-2025 tar därför sikte på att kraftigt höja förmågan inom flera av dessa områden.

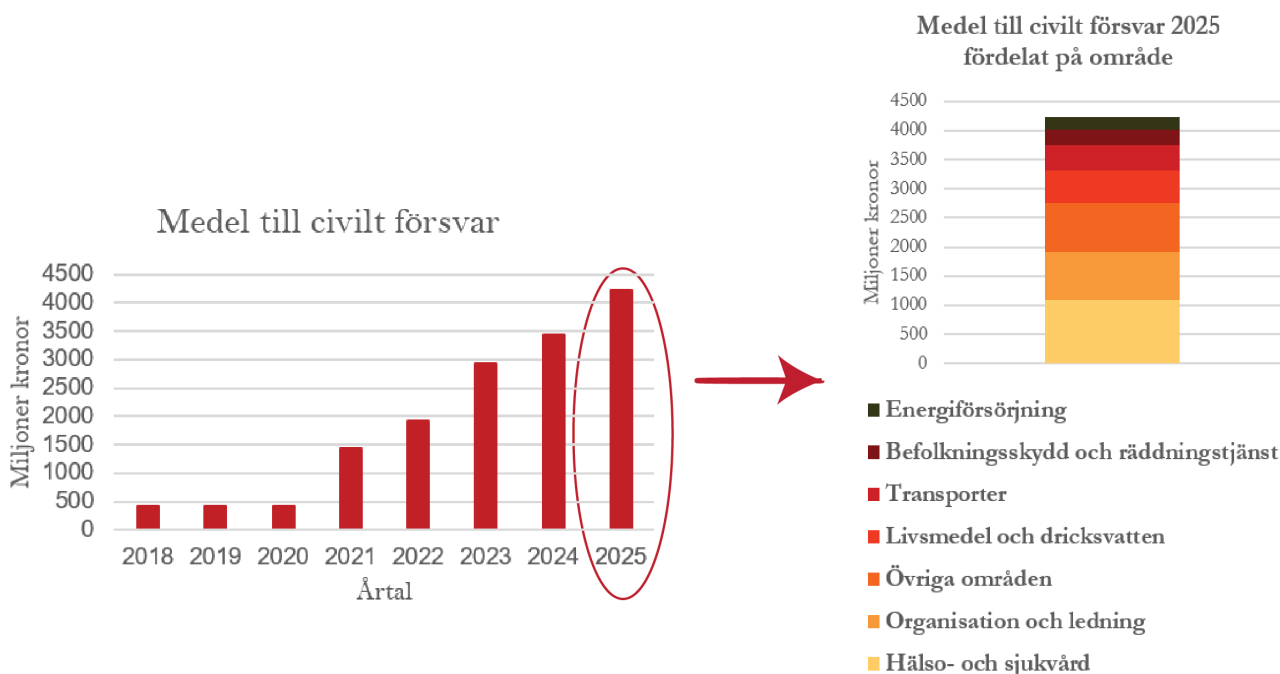
8 De sju baskraven är 1) assured continuity of government and critical government services 2) resilient energy supplies 3) ability to deal effectively with uncontrolled movement of people 4) resilient food and water resources 5) ability to deal with mass casualties 6) resilient civil communications systems 7) resilient civil transportation systems.

I totalförsvarsbeslutet 2020 aviseras flera åtgärder varav några exempel är: en utredning om försörjningsberedskap, en ny lagstiftning inom säkerhet och försvar samt upprustning inom elförsörjningen, hälso- och sjukvården och transportsektorn. Förslaget om en ny struktur för det civila försvaret är redovisat och ska omhändertas. Regeringen har även tillsatt en utredning för att modernisera befolkningsskyddet.

Regeringen skriver i totalförsvarsbeslutet 2020 att det är viktigt att vara och en skaffar sig en egen beredskap för att klara sig utan stöd under en tid eftersom samhället inte

kommer att kunna förse invånarna med samma service som i fredstid. Det kommer därför framöver att vara fortsatt viktigt att skapa en medvetenhet hos invånarna om kris och krig och dess tänkbara konsekvenser.

Slutligen, år 2018 tillfördes det civila försvaret nära 430 miljoner kronor årligen. Det nya totalförsvarsbeslutet innebär ytterligare höjningar av anslagen som saknar motstycke i modern historia (se Figur 1) – vi borde därför ha mycket att förvänta oss. Upprustningen av det civila försvaret har bara börjat men mycket arbete återstår. ■



**Figur 1:** Medel till det civila försvaret 2018-2025 samt fördelning av medel år 2025.

Källa: Prop. 2020/21:30 sid.126