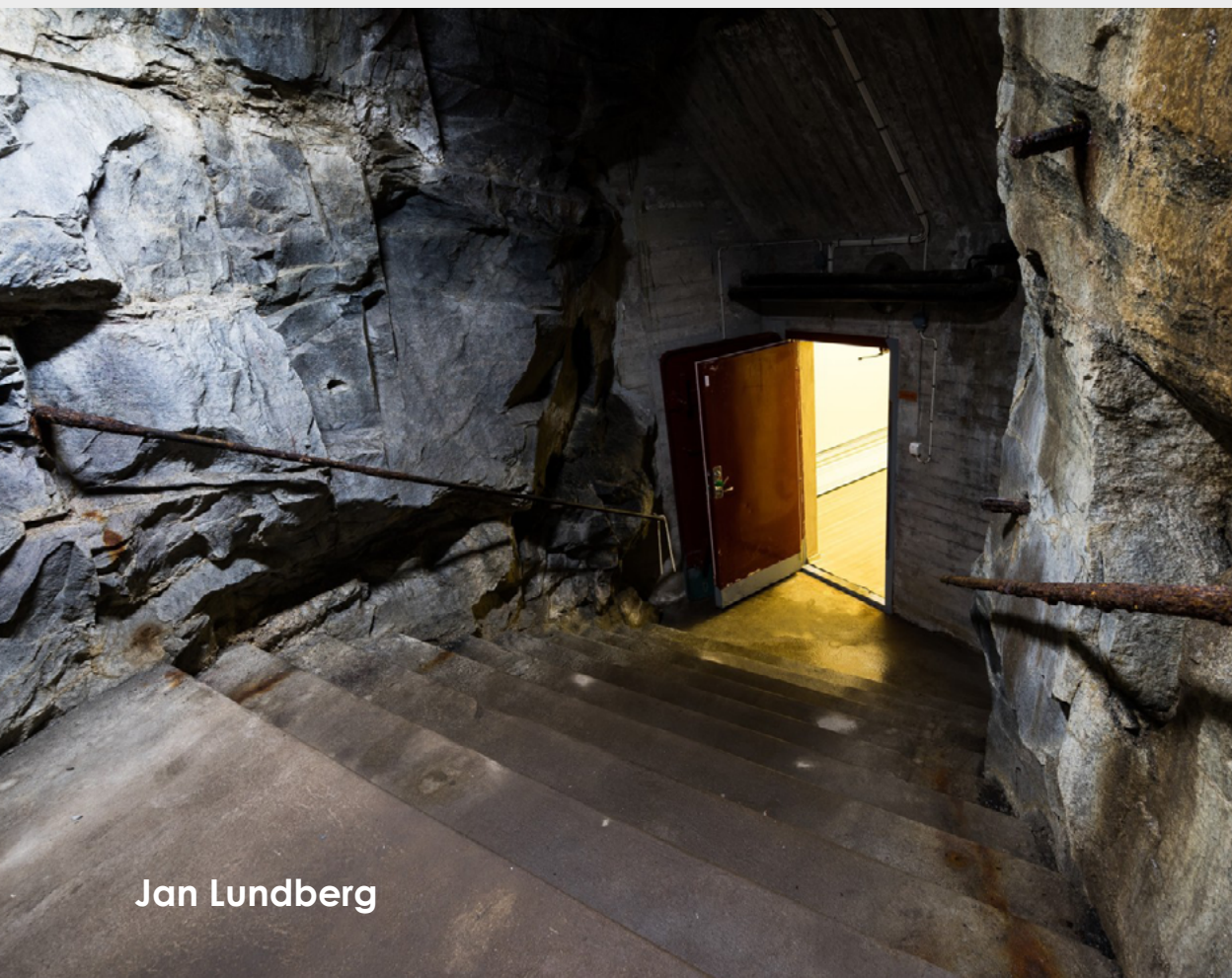




Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

Totalförsvarets civila del

Framväxt och fall – erfarenheter
för framtiden



Jan Lundberg

Totalförsvarets civila del
Framväxt och fall – erfarenheter för framtiden

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
Avdelningen för krisberedskap och civilt försvar (KC)
Enheten för strategisk analys (KC-SA)

Foto omslag: Richard Dahlgren, Fortifikation-Väst
Text: Jan Lundberg

Tryck: By Wind AB
Produktion: Advant

Publikationsnummer: MSB2222 – november 2023
ISBN: 978-91-7927-410-8

Förord

Efter år av nedmontering håller den civila delen av totalförsvaret – det civila försvaret, för att använda dagens terminologi – på att byggas upp igen. Med Rysslands invasion av Ukraina har utvecklingen accelererat. I detta läge kan det finnas skäl att sätta in dagens arbete i en historisk kontext.

Den civila delen av totalförsvaret var mångfacetterad och byggdes upp under flera decennier. Krigen och konflikterna samt samhällets utveckling under 1900-talet formade det svenska totalförsvaret. Under det andra världskriget ställdes det svenska samhället om för krig. Det svenska fredssamhället utvecklades till ett beredskapssamhälle. Det militära försvaret rustades upp, näringslivet planlades för rikets försörjning, försvarsansträngningarna och luftskyddet byggdes upp.

Det andra världskriget gick över i ett kallt krig med kärnvapen och en värld som delades upp i öst och väst. I det svenska fredssamhället växte välståndet. I planverk, lagerlokaler och utbildnings- och övningsanläggningar växte samtidigt ett annat, parallellt samhälle fram, tänkt att kunna sjösättas i händelse av krigsfara eller krig: totalförsvaret. Större delen av landets vuxna befolkning hade en uppgift inom detta totalförsvaret. En stor del av statens budget satsades också på totalförsvaret. Det militära försvaret var störst i budgettermer och som enskild organisation men den civila delen av totalförsvaret var mer omfattande och komplex, och därigenom även mer svårplanerad.

Det går att beskriva den civila delen av totalförsvaret i enbart organisatorisk indelning, ansvarsförhållanden, beredskapsåtgärder med mera. Dessa förhållanden måste dock sättas in i ett sammanhang. Materian är dessutom föränderlig eftersom styrande principer, doktriner och andra förutsättningar förändrats över tiden, liksom samhället.

För att finna sammanhang och förstå vad totalförsvarets civila del är och har varit, har rapportens författare Jan Lundberg därför studerat en stor mängd skriftliga källor som till exempel arkivmaterial, utredningar och propositioner. Jan har själv arbetat med utveckling av den civila delen av totalförsvaret både under det kalla kriget och i den återuppbyggnad som sker nu. Hans personliga erfarenheter och reflektioner har därför också färgat och berikat rapporten.

Det är min förhoppning att rapporten ska underlätta och inspirera den fortsatta uppbyggnaden av ett civilt försvar för 2000-talet.

Stockholm, oktober 2023



Charlotte Petri Gornitzka
Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	7
Utveckling över tid	9
Viktiga områden	11
Inledning	15
Bakgrund och syfte	16
Begrepp och sammanhang	18
Material	19
Läsanvisning	20
De viktigaste skedena före och under det kalla kriget	23
1925–1939 Mellankrigstiden	25
1939–1945 Andra världskriget	28
1945–1950 Efterkrigstiden	32
1950-talet Hot om kärnvapenkrig	35
1960-talet Hot om invasion	38
1970-talet Relativ avspänning	43
1980-talet Nytt kallt krig och det kalla krigets slut	47
Försvarsbeslutsperioderna efter det kalla krigets slut	53
1992 års försvarsbeslut och efterföljande period	54
1996 års försvarsbeslut och efterföljande period	57
2001 års försvarsbeslut och efterföljande period	61
2004 års försvarsbeslut och efterföljande period	65
2009 års försvarsbeslut och efterföljande period	70
2015 års försvarsbeslut	73
Viktiga verksamhetsområden inom det civila försvaret	77
Ledning och samordning	78
Strukturella frågor på nationell nivå	78
Geografisk indelning med fokus på högre regional ledning ..	92
Frågor om ansvar	97
Planering och ekonomi	100
Beredskapshänsyn i planering och samhällsutveckling	106
Civilförsvaret, befolkningskydd och räddningstjänst	109
Försörjningsberedskap och ekonomiskt försvar	112
Psykologiskt försvar	117
Avslutande reflektioner	123
Förslag till vidare läsning	130
Litteraturlista	132

| **Sammanfattning**

Sammanfattning

Rapporten beskriver den civila delen av totalförsvaret – dess framväxt och fall. Den innehåller kronologiska kapitel där utvecklingen av den civila delen av totalförsvaret kan följas över tid. För den som har behov av att läsa om ett specifikt område såsom försörjningsberedskap eller psykologiskt försvar finns även ett tematiskt kapitel. Rapporten avslutas med författarens reflektioner där den civila delen av totalförsvaret och det system för krisberedskap som byggdes upp under 2000-talet sätts in i dagens kontext med den pågående uppbyggnaden av ett civilt försvar.

Totalförsvaret byggde på tanken att skapa största möjliga försvarseffekt genom att ställa om det svenska samhället för neutralitet, krigsfara och krig. Större delen av den vuxna befolkningen hade en uppgift inom totalförsvaret. I större och medelstora städer satt det tavlor i trapp-uppgångar om hur utrymning skulle gå till. Telefonkatalogen hade ett par sidor på temat ”Om kriget kommer”. Hotet om krig och skyddet av civilbefolkningen var tydligt för alla och envar.

När ett nytt totalförsvar nu byggs upp igen är det viktigt att ta del av och förstå hur väl planerat och komplext, samt hur resursrikt, det svenska totalförsvaret var. Militära och civila myndigheter på olika nivåer arbetade för att skapa största möjliga resursutnyttjande och försvarseffekt. Det fanns självklart svagheter i ett sådant planerat system. Ibland blev planeringen så detaljrik att den inte kunde uppdateras i takt med samhällets förändringar. Detsamma gällde materiel och lager. Trots detta hade Sverige ett förhållandevis starkt totalförsvar som var väl förankrat på högre ledningsnivåer i samhället. Politisk enighet om totalförsvaret var ett mål i sig.

Under större delen av 1900-talet var Sverige alliansfritt i fred och neutralt vid krig. Landet var geostrategiskt placerat mellan större maktblock, med Östersjön som ett särskilt strategiskt område. Den svenska råvarurikedomen var avgörande för möjligheten att stå utanför bland annat andra världskriget.

Detta krig slutade med ett delat Europa och stora vinster för det totalitära Sovjetunionen. Andra världskriget ledde också till en utveckling och användning av kärnvapen. Det kalla kriget började som en följd av konflikten mellan öst och väst. En järnridå drogs ner genom Europa.

Motsättningarna mellan det demokratiska väst och det totalitära öst ledde till en kapprustning, inte minst på kärnvapenområdet. Sverige hade under andra världskriget byggt upp en betydande försvarsindustri. För att kunna stå utanför konflikten mellan öst och väst byggde Sverige successivt upp ett totalförsvar baserat på det svenska samhället och dess invånare.

Indelningen av totalförsvaret skiftade över tiden. Den indelning som var dominerande fram till 1980-talet var militärt försvar, civilförsvar, ekonomiskt försvar, psykologiskt försvar och övrigt totalförsvar. Det militära försvaret dominerade resursmässigt och personellt. Det bestod av 800 000 personer, medan civilförsvaret omfattade ungefär 200 000 civilförsvarspliktiga. Till detta kom att samhället även måste fungera vid avspärrning eller krig. Inom det ekonomiska försvaret lagrades därför rå- och insatsvaror samt färdiga produkter. Tiotusentals företag planlades att kunna fortsätta sin verksamhet under kris eller krig. En del av dessa företag skulle leverera varor och tjänster till främst det militära försvaret.

Att ställa om merparten av det svenska samhället till en situation med avspärrning och krig krävde åtgärder och planering inom nästan alla samhällssektorer och på alla ansvarsnivåer. Resursanvändningen skulle ändras för att klara krisens och krigets krav utan att samhället slutade att fungera. En omfattande planeringsorganisation byggdes därför upp för att hålla totalförsvaret aktuellt, även om detta hamnade i otakt med den fredstida utvecklingen av näringslivet och samhället. På det hela taget hade Sverige dock under stora delar av det kalla kriget förutsättningar att i kraft av sitt totalförsvar kunna stå utanför ett stormaktskrig.

Efter Tysklands återförening och upplösningen av Sovjetunionen avvecklades totalförsvaret i allt väsentligt. Krisberedskap och militära insatser utomlands kom istället i fokus.

Utveckling över tid

I rapportens kronologiska del skildras hur den civila delen av totalförsvaret utvecklades decennium för decennium. I Försvarsberedningens rapport "Värnkraft" (Ds 2019:8) beskrivs Försvarsmaktens utveckling från det kalla krigets slut indelat i försvarsbeslutsperioder. För att göra det möjligt att jämföra den civila delen av totalförsvaret och krisberedskapen med utvecklingen på militär sida, används samma indelning i det kronologiska kapitel som handlar om tiden efter det kalla krigets slut.

Under 1930-talet blev det uppenbart att Europa kunde stå inför ett nytt krig. Sverige började bygga upp en försörjningsberedskap. Luftskyddet var i huvudsak en folklig och lokal aktivitet.

När andra världskriget bröt ut genom Tysklands angrepp mot Polen i september 1939 började Sverige ställa om landet för avspärrning och väpnad neutralitet. Det dröjde dock till 1942 innan rustningarna och behovet av skydd av civilbefolkningen slog igenom budgetmässigt. År 1943 började det stå klart att Tyskland skulle förlora kriget. Utredningar tillsattes för att belysa hur ett mer ordnat totalt försvar skulle kunna byggas upp.

Slutet av 1940-talet präglades av ett aggressivt Sovjetunionen som avskaffade demokratin inom sin intressesfär i Östeuropa. Öst och väst hade nu tillgång till kärnvapen. Tyskland var i spillror och ett nytt kallt krig inleddes. Efter att ha misslyckats med att bilda ett skandinaviskt försvarsförbund valde Sverige den alliansfria vägen.

1950-talet har beskrivits i en artikel på Försvarsmaktens webbplats som nedgrävningens tid. Genom att bygga olika typer av skyddsrum och etablera en organisation för utrymning av större befolkningscentra i Sverige skulle befolkningen skyddas mot kärnvapenangrepp.

Det kalla kriget fortsatte mellan öst och väst under 1960-talet. I början av decenniet stod det klart för statsmakterna att totalförsvaret saknade väl definierade mål och en strategisk inriktning. Det ledde till en omfattande reformering av hur Regeringskansliet och de centrala myndigheterna arbetade. Totalförsvarets chefsnämnd (TCN) inrättades, bland många andra åtgärder.

1970-talet präglades av strukturkris och neddragningar. I början av decenniet infördes programbudgetering efter amerikansk modell för att styra upp planering, budgetering och uppföljning. Oljekrisen 1973–74 ledde till stor lageruppbyggnad av petroleumprodukter. Stora resurser satsades också på att rädda den krisande textil- och konfektionsindustrin.

Under 1980-talet blev det kalla kriget ännu kallare. Ubåtskränkningar förekom regelbundet. Det hade nu blivit dags att reformera den civila delen av totalförsvaret. Den då gällande ansvarsprincipen kom att införas fullt ut, liksom programplanering. Samordning ansågs behöva bli starkare på myndighetsnivå och den nya myndigheten Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) fick ett sådant mandat. Det som nu kallades det civila försvaret indelades i ungefär 20 funktioner med funktionsansvariga myndigheter. Fördelningen av den civila budgetramen genomfördes av ÖCB, som sedan lämnade fördelningsförslag till regeringen för beslut.

Efter det kalla krigets slut monterades successivt den civila delen av totalförsvaret ned. Resurser såldes ut och anpassning blev en central princip. Vid ett förändrat försvars- och säkerhetspolitiskt läge skulle resurser och organisation byggas upp igen. Medlemskapet i den Europeiska gemenskapen (EG) ansågs garantera fria och säkra varuflöden. ÖCB lades ned 2002 och ersattes av Krisberedskapsmyndigheten (KBM). Den nya myndighetens fokus var större fredstida kriser och internationella frågor. En viktig uppgift var informationssäkerhet. Nya ansvars-, likhets- och närhetsprinciper introducerades. Funktionerna ersattes med så kallade samverkansområden.

År 2009 bildades Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) genom en sammanslagning av KBM och Statens räddningsverk. Den nya myndigheten tog också över de frågor som Styrelsen för psykologiskt försvar hade kvar när myndigheten avvecklades. MSB fick också en ny uppgift, att stödja samordningen av hanteringen av allvarliga olyckor och kriser.

Viktiga områden

I den tematiska delen av rapporten behandlas några viktiga verksamhetsområden inom Sveriges civila försvar. Utvecklingen inom respektive område beskrivs sammanhållet och mer utförligt än i tidigare rent kronologiska kapitel. Syftet är att läsaren ska kunna följa viktiga områdesvisa utvecklingar samlat.

Ledning och samordning är svårt att åstadkomma i det svenska samhället med den svenska förvaltningsmodellen där myndigheter är relativt självständiga. I början på 1960-talet och under 1980-talet genomfördes genomgripande reformer som hanterade avgörande strukturella frågor på nationell nivå i den civila delen av totalförsvaret. Ett omfattande utredningsarbete föregick reformerna.

Den geografiska indelningen, och inte minst då den högre regionala ledningen, är en annan viktig aspekt av samverkan och ledning. Inom den militära delen av totalförsvaret låg länge den operativa planeringen och ansvaret på militärområdesnivån. För att upprätthålla ett enhetligt och samplanerat totalförsvaret bildades civilområden. Målen nåddes och de gemensamma planeringsinriktningarna lade grunden för ett starkt totalförsvaret.

Frågor om ansvar är centrala i all planering och hantering. Därför beskrivs och problematiseras också övergripande hur ansvarsfrågorna har hanterats efter det kalla kriget. Ansvarsprincipen som övergripande värdegrund inom krisberedskapen och det civila försvaret bör ses i sitt historiska sammanhang samt hur den har förändrats över tiden.

Planering och ekonomi är centralt inom totalförsvaret. 1980 års reform syftade till att införa programbudgetering och programplanering fullt ut inom det civila försvaret. Frågor i stort skulle vara en angelägenhet för regering och riksdag, genomförande skulle vara myndigheternas ansvar.

Beredskapshänsyn i planering och samhällsutveckling är ett sätt att hantera de sårbarheter som uppstår på grund av samhällets utveckling. Om beredskapshänsyn tas brett i viktiga beslut och fysisk planering kan beredskapen stärkas eller bibehållas. Konceptet beredskapshänsyn i planering och samhällsutveckling uppmärksammades först på 1980-talet och föll sedan i glömska på 2000-talet.

Civilförsvaret, befolkningsskydd och räddningstjänst är områden där ansvaret har pendlat mellan statlig och kommunal nivå över tid. Vid krig utsätts samhället och befolkningen för fiendens angrepp på ett sätt som gör att skydd måste finnas, samtidigt som många parallella skadehändelser måste kunna hanteras.

Försörjningsberedskap och ekonomiskt försvar är synonymer för förmågan att klara det förändrade resursbehovet vid en kris eller i krig. Det gäller att utnyttja den industriella basen på bästa sätt och att lagra varor som det kan bli brist på. Försörjningsberedskap handlar om allt från ekonomin i stort och livsnödvändig försörjning till myndigheternas behov av krigsanskaffning. Den försörjningsberedskap som utvecklades tidigt med världskrigen som drivkraft monterades ned efter att Sverige formellt blev en del av Europas inre marknad och hotet från Sovjetunionen hade fallit bort.

Psykologiskt försvar handlar om motståndsvilja och att motverka fiendens påverkansoperationer. Medborgarna ska också kunna få säker tillgång till myndighetsinformation. Fri och öppen opinionsbildning är en grundval. Organiseringen av Sveriges psykologiska försvar har växlat över tid. Periodvis har uppgifter i fred och i krig separerats. Gradvis har också informationsuppgifter som rör Estoniakatastrofen, tsunamin i Indiska oceanen och andra fredstida kriser ersatt planeringen för det psykologiska försvaret vid krigsfara och krig.

| Inledning

Inledning

Detta kapitel ger en bakgrund till, och tydliggör syftet med, rapporten som behandlar framväxten av totalförsvarets civila del och dess successiva nedmontering från slutet av 1900-talet med tillhörande förändringar av principer och utgångspunkter. I kapitlet introduceras också ett antal centrala begrepp och det material som har legat till grund för rapporten.

Bakgrund och syfte

Arbetet med den civila delen av totalförsvaret har legat nere under ett par decennier. Under den tiden har samhället förändrats och mycket har arkiverats eller fallit i glömska. Det finns mycket att lära av framväxten av totalförsvarets civila del, inte minst när det gäller strukturella och doktrinära frågor. Det finns också områden där strukturer och resurser byggdes upp för att hantera tidsspecifika samhällsproblem som till exempel att rädda den svenska textilindustrin. Det gäller att lära av det klokt tänkta, men att avfärda sådant som tillhör en förgångna tid när den civila delen av totalförsvaret nu byggs upp igen.

Totalförsvaret hade successivt byggts upp under 1900-talet. Efter det kalla krigets slut avvecklades i allt väsentligt den civila delen av totalförsvaret. Nya principer och strukturer lade istället grunden för att kunna hantera större fredstida kriser. Nationellt totalförsvaret upplevdes som förlegat och föråldrat, något militärt hot mot Sverige förelåg inte. Tvärtom visade utvecklingen i omvärlden att hoten och riskerna fanns inom områden som tidigare hade varit förbisedda. Fartygskatastrofen Estonia, storskaliga terroråd från våldsbejakande terrorister och naturkatastrofer som tsunamin i Indiska oceanen visade tydligt på att en vidgad hot- och riskbild behövde hanteras. Efter det kalla kriget förändrades också samhället i grunden på många områden. Internet och sammankopplingen av samhället i en cyberdimension skapade nya möjligheter, sårbarheter och hot. Sverige blev medlem i det som senare kom att kallas den Europeiska unionen (EU). Den fria rörligheten av bland annat varor och tjänster inom EU gjorde att försörjningsberedskapen ansågs förlegad och att den följaktligen avvecklades. I Sverige genomfördes ett antal reformer för att avreglera och vitalisera den svenska samhällsekonomin och näringslivet. Ett så kallat systemiskt tänkesätt kom att prägla den svenska försvars- och säkerhetspolitiken. Genom att delta i internationella insatser för att stabilisera fallerade stater stärktes Sveriges säkerhet.

På många sätt har 1900-talet präglats av dess krig och det därpå följande kalla kriget. Den bipolära världsordningen med motstående ideologiska system, där supermakterna hade tillgång till kärnvapenarsenaler som kunde utplåna motståndaren och mänskligt liv, ledde paradoxalt nog till kapprustningar men inga världskrig. Efter Sovjetunionens fall

gjorde Sverige analysen, likt Storbritannien efter första världskriget, att krig inte var sannolikt förrän efter en tioårig period. Nedmonteringen av totalförsvarets strukturer och resurser gick fort och i stor enighet. Sovjetunionens kollaps ledde till att det delade Europa nu upphörde och att den liberala demokratin tycktes ha segrat.

Djupt rotade föreställningar om världen och religiösa föreställningar fanns emellertid kvar. De hade delvis tryckts tillbaka av konflikten mellan öst och väst respektive kommunism och marknadsekonomi. Idéer formas ofta som resultatet av långa förlopp. Sveriges historia präglas starkt av närheten till Ryssland. Ryska föreställningar om västliga värderingar och hotet från andra stater finns kvar. Sveriges geostrategiska läge är i allt väsentligt oförändrat. Den ryska interventionen i Georgien ledde till en radikal omsvängning. Det nationella svenska försvaret behövde byggas upp igen. Rysslands annektering av Krimhalvön 2014 har ytterligare försämrat säkerhetsläget i Sveriges närområde, liksom den efterföljande ryska invasionen av Ukraina i februari 2022.

Det är viktigt att lära från historien i den nu pågående uppbyggnaden av Sveriges totalförsvaret. I den här rapporten görs därför en genomgång av hur den civila delen av totalförsvaret har utvecklats i ett lite längre perspektiv. Genomgången börjar efter första världskriget och avslutas med 2015 års försvarsbeslut.

Därefter har ytterligare ett försvarsbeslut fattats med nya mål för totalförsvaret och det militära respektive civila försvaret samt en ekonomisk satsning på förmågeutveckling. En ny struktur för krisberedskap och civilt försvar har beslutats. Nya utredningar har också genomförts samt tillsatts i närtid. Dessutom har Sverige ansökt om medlemskap i Nato. Sammantaget förväntas detta leda till en utveckling av Sveriges beredskap.

Denna rapport syftar till att ge ett underlag för fortsatt arbete med att bygga upp en ändamålsenlig civil beredskap¹ – här och nu och i framtiden. Översikter, systembeskrivningar, handböcker och skrifter av upplysande karaktär redovisas i rapporten utan att anspråk på fullständighet

1. För att tydliggöra den ömsesidigt förstärkande effekten av de åtgärder som vidtas inom det civila försvaret respektive krisberedskapen använder MSB begreppet civil beredskap. Den samlade förmågan i civil beredskap dimensioneras av de krav som ställs av det väpnade angreppet men omfattar hela hotskalan. Det betyder att civil beredskap ska kunna möta alla former av samhällsstörningar i ett operativt skede, och den förmågan byggs genom beredskapshöjande åtgärder, såväl förebyggande som förberedande.

kan göras. Fokus för rapporten är istället större skeenden, strukturer och doktriner. Rapporten behandlar också de yttre och inre händelser och beslut som utgör kontexten till de inriktningar som beslutats över tiden.

Begrepp och sammanhang

Rapporten innehåller underlag av betydelse för förståelsen för utvecklingen av den civila delen av totalförsvaret. Det är dock inte möjligt att frikoppla den från samhällsutvecklingen och utvecklingen av det militära försvaret.

Faktorer som påverkat totalförsvaret är samhällsutvecklingen i stort, tekniska och vetenskapliga landvinningar, näringsverksamhet, samhälls-ekonomi, hot, risker, sårbarheter och skydd. Makt och maktbaser i det internationella systemet samt dimensionerande hot mot Sveriges säkerhet och självständighet har lett till att Sverige över tiden har behövt anpassa totalförsvaret för att kunna skydda sina grundläggande värden, sin suveränitet och sin befolkning.

Det som nu kallas totalförsvaret benämndes inledningsvis det totala försvaret. Vid en genomgång av utredningar, propositioner och riksdagsbeslut träder en bild fram av ett totalförsvaret som grundats på skiftande principiella och doktrinära inriktningar. Vid vissa tillfällen har större utredningar genomförts som lett till en reformering av totalförsvaret. Vid studiet av dessa reformer är det viktigt att skilja på problematisering, doktrinära och principiella grunder, förslag till implementering och den faktiska implementeringen. Brister i den faktiska implementeringen gör inte nödvändigtvis att de grundläggande principer som en reform grundats på har varit felaktiga.

Begreppet civilt försvar används idag ofta som om det har och har haft en självklar mening under en längre tid. Det civila försvaret som begrepp är emellertid relativt nytt sett i ett längre tidsperspektiv. Det tillkom som ett resultat av 1980-talets reformer. Historiskt har istället den civila delen av totalförsvaret setts som huvudbegrepp. Totalförsvaret bygger på samhället, och på dess styrka och svaghet. Det har haft olika indelningsgrunder över tid. Den indelning som var dominerande fram till 1980-talet var militärt försvar, civilförsvar, ekonomiskt försvar, psykologiskt försvar och övrigt totalförsvaret.

Civilförsvaret är det som idag kallas befolkningsskydd och räddningstjänst. Det ska inte sammanblandas med begreppet civilt försvar som idag används som samlingsbegrepp för den civila delen av totalförsvaret. Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) föreslogs ursprungligen heta Överstyrelsen för civilt försvar. Civilt försvar ansågs emellertid leda tankarna för mycket till en organisation. Civil beredskap skulle vara hela samhällets och dess medborgares beredskap. Under senare år har civil beredskap börjat användas för att beteckna krisberedskap och civilt försvar. Ända sedan termerna civilt försvar och civil beredskap ersatte civilförsvaret och den civila delen av totalförsvaret på 1980-talet har en begreppsförvirring funnits i samhället.

En genomgång av hur den civila delen av totalförsvaret har utvecklats sedan mellankrigstiden visar på svårigheterna i att bygga långsiktigt hållbara system som i sig är föränderliga. Ett genomgående drag är att myndigheter antingen undviker att förändra sig eller att förändringar som är temporära misstolkas och får ett alltför stort genomslag i ett längre perspektiv.

Material

Ett mycket omfattande skriftligt källmaterial ligger till grund för denna rapport. Uppbyggnaden av den civila delen av totalförsvaret finns dokumenterad i arkivmaterial, utredningar, propositioner, rapporter och böcker. Orsakerna bakom yttre skeenden finns också ofta beskrivna i det omfattande skriftliga materialet. Inget av det material som har använts i denna rapport har varit sekretessbelagt.

Det har varit nödvändigt att gå tillbaka till försvarsutredningar och propositioner för att förstå varför den civila delen av totalförsvaret har förändrats över tid. Dessa bygger i sin tur på initiativ och utredningar som utgjort doktrinära eller idémässiga underlag till regeringens och riksdagens ställningstaganden. Det är viktigt att komma ihåg att alla försvarsbeslut och andra viktiga avgöranden fattades med den kunskap och de underlag som förelåg vid den tiden.

Läsanvisning

Rapporten är indelad i fyra kapitel. I det första kapitlet återges en kronologisk beskrivning av de viktigaste skedena före och under det kalla kriget. I det andra kapitlet behandlas försvarsbeslutsperioderna efter det kalla krigets slut. Försvarsbeslutet 2015 är i allt väsentligt rapportens slutpunkt. De två inledande kronologiska kapitlen följs av ett tredje tematiskt kapitel som redogör för utvecklingen inom ett antal viktiga verksamhetsområden inom den civila delen av totalförsvaret. Den som vill läsa om till exempel försörjningsberedskap eller befolkningsskydd slipper då att bläddra mellan olika kronologiska kapitel. De olika verksamhetsområdena återfinns också i rapportens inledande kronologiska kapitel, men inte på ett sådant systematiskt sätt att till exempel försörjningsberedskap eller befolkningsskydd redovisas i samtliga skeden. Rapporten avslutas med ett kapitel där ett antal avslutande reflektioner ges med förhoppningen om att länka historien till den nu pågående uppbyggnaden av ett civilt försvar.

**De viktigaste
skedena före
och under det
kalla kriget**

De viktigaste skedena före och under det kalla kriget

Detta kapitel redovisar de viktigaste skedena före och under det kalla kriget. Beskrivningen har sin tyngdpunkt i kalla kriget men börjar ändå på 1920-talet eftersom det som kom att bli det andra världskriget lade grunden till det kalla kriget. Varje delavsnitt inleds med en faktaruta som i punktform listar dimensionerande hot, omvärlden och händelser, viktiga utredningar samt viktiga principer och doktriner under perioden. Därefter beskrivs perioden med ett fokus på strukturer och viktiga principiella beslut samt orsakerna till dessa beslut.



Produktionskapacitet var centralt för den ekonomiska försvarsberedskapen. Motala Mekaniska verkstad under 1930-talet. Foto: Tekniska museet.

1925–1939 Mellankrigstiden

Faktaruta

Dimensionerande hot

Tyskland, Sovjetunionen, västmakterna.

Omvärlden

Totalitära makter och rörelser, lågkonjunktur, upprustning.

Händelser

Börskrasch 1929, nationalsocialistiskt maktövertagande i Tyskland 1933, spanska inbördeskriget 1936, Münchenavtalet 1938, finska vinterkriget 1939.

Viktiga utredningar

Ekonomisk försvarsberedskap, luftskydd.

Principer och doktriner

Nya doktriner för krigföring.

Försvarsbeslutet 1925 innebar stora reduceringar av Sveriges försvar. Beslutet fattades i en tid av fredsoptimism då hoten mot Sverige minskat genom Tysklands och Sovjetunionens svaghet. Den tekniska utvecklingen och erfarenheter från första världskriget samt det spanska inbördeskriget ledde till att nya doktriner för krigföring introducerades. Den italienske krigsteoretikern Guilo Douhet publicerade 1921 boken ”Il Dominio dell'Aria (Luftherraväldet)”. Hans lära var att bombflygets offensiva kapacitet skulle komma att riktas mot motståndarens infrastruktur, fabriker och städer. Kriget skulle bli korta på grund av den starka offensiva kraften hos bombflyget. Läran kom att påverka synen på kommande krig.

I Tyskland användes propaganda för att påverka omvärlden och den egna befolkningen. Propagandaminister Goebbels fick 1933 makten över press, radio, film, litteratur och konstlivet.

Mot slutet av 1920-talet hade det blivit uppenbart att nya krig skulle kunna bryta ut i Europa där Sverige skulle kunna påverkas. Utredningar tillsattes därför, för att utifrån erfarenheter från världskriget, belysa

hoten och Sveriges möjligheter att försvara sig.² Under det första världskriget var försörjningsberedskapen eftersatt och förmågan att försörja befolkningen var inte tillräcklig. Det ekonomiska försvaret och privata företags roll i krigstider var därför föremål för särskild uppmärksamhet.

Regeringen inrättade 1928 Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap. Den hade bland annat till uppgift att klarlägga Sveriges tillgångar och behov av varor och tjänster samt att planlägga och förbereda landets försörjning med inhemska och importerade förnödenheter. Uppdraget kom även att omfatta finansväsendet. Resultatet var i allt väsentligt planer, organisering och överenskommelser. Riksdagen fattade 1937 beslut om att inrätta Statens reservförrådsnämnd för statlig lagringsverksamhet. Rikskommissionen fick i uppgift att ange lagringsmålen. Därmed påbörjades den omfattande verksamheten med inköp av förnödenheter från utlandet, nödvändiga för Sveriges industri och militära försvar.³

Utvecklingen inom stridsflygområdet skapade en allmän medvetenhet om vad ett modernt krig skulle kunna innebära för samhället och civilbefolkningen. Luftskydds rörelsen tillkom genom enskilda initiativ och organiserades huvudsakligen på lokal nivå. Regeringen tillsatte 1928 en luftförsvarsutredning. Utredningens förslag från 1931 stannade dock på papperet. Statsmakterna ansåg att ett statligt luftskydd skulle ha blivit för kostsamt under den rådande ekonomiska krisen. Frågan utreddes igen vid 1930-talets mitt. Efter tvekan trädde luftskyddslagen i kraft 1937 och den statliga Luftskyddsinspektionen inrättades. Sveriges Centralförbund för civilt luftskydd bildades. Anslutningen blev stor och förbundets medlemsantal uppgick 1939 till 160 000 medlemmar, vilka bland annat övade utrymning, brandsläckning och mörkläggning. Skyddsrumbyggnad var fortsatt frivilligt och inleddes i större omfattning först efter krigsutbrottet. För att kunna utrymma större städer och tätorter inrättades 1940 Statens utrymningskommission.

De frivilliga, kommunala och statliga initiativ som togs under 1930-talet gav Sverige en grund att utgå från inom försörjningsberedskapen och

2. SOU 1930:12. *Sveriges försvarspolitiska läge samt behov av försvarskrafter.*

3. Månsson, Olle, 1976, *Industriell beredskap. Om ekonomisk försvarsplanering inför andra världskriget (SUAV).*

luftskyddet. De faktiska åtgärderna genomfördes nära inpå eller efter krigsutbrottet. Den ekonomiska krisen i början av 1930-talet, de stora kostnaderna för till exempel skyddsrum och att Tysklands upprustningar inte beaktades får anses som starkt bidragande orsaker till att Sverige genomförde många åtgärder först efter krigsutbrottet 1939.



Lastångfartyget VIKING av Stockholm i konvoj under andra världskriget.
Fotograf: Oscar Norberg/Sjöhistoriska museet.

1939–1945 Andra världskriget

Faktaruta

Dimensionerande hot

Tyskland, Sovjetunionen, västmakterna.

Omvärlden

Blixtkrig, krig av total karaktär, handelskrig, eskalerande världskrig, utrotning, brutalitet, krigsproduktion, underrättelsekrig.

Händelser

Atlantdeklarationen 1941, Pearl Harbor och USA:s inträde i världskriget 1941, Teherankonferensen 1943, Jaltakonferensen 1945, USA använder atomvapnet 1945.

Viktiga utredningar

Ekonomisk försvarsberedskap, civilförsvar, psykologiskt försvar.

Principer och doktriner

Civilistprincipen, totala försvaret, transatlantisk inriktning.

Andra världskrigets påverkan på Sverige och den civila delen av totalförsvaret låter sig inte enkelt beskrivas i några få stycken. Några viktiga förhållanden och ställningstaganden lyfts dock fram här eftersom de i hög grad påverkade beslut och åtgärder under det kalla kriget. Sverige lyckades stå utanför kriget, men påverkades ändå i stor utsträckning.

Kriget utkämpades med hjälp av industriell förmåga och kapacitet. Det var också ett vetenskapligt och teknikbaserat krig. Radar, moderna flygplan, antibiotika, operationsanalys, ballistiska missiler, datamaskiner, plaster och kärnvapen⁴ är exempel på resultatet av de forsknings- och utvecklingsinsatser som kriget gav upphov till.

Det andra världskriget är det hittills mest destruktiva krig som har utkämpats. Totalt deltog 100 miljoner soldater och annat manskap i de stridande ländernas krigsmakter. I storleksordningen 50 miljoner civila miste livet till följd av kriget. Kriget utspelade sig på olika krigsskådeplatser i världen. Det inleddes med Tysklands anfall på Polen den 1 september 1939 och slutade sex år senare med Japans kapitulation den 15 augusti 1945. Det bröt inte ut som ett totalt världskrig vid en given tidpunkt utan utvidgades successivt. Detta faktum hade stor betydelse för Sveriges beredskap och möjlighet att stå utanför kriget.

Sverige år 1939 skiljer sig självklart från dagens Sverige. Det gäller även omvärldsförhållandena. Industrisamhället hade vid krigets utbrott ersatt agrarsamhället, även om en stor del av befolkningen fortfarande arbetade i det arbetskraftsintensiva lantbruket. Informations- och tjänstesamhället var relativt litet. Tyskland var vid den tiden kulturellt och handelsmässigt av stor betydelse för Sverige. I Sverige inrättades 1940 Statens Informationsstyrelse för att upplysa, granska, kartlägga och styra svensk opinionsbildning. Myndigheten meddelade bland annat Tidningarnas Telegrambyrå vad som fick publiceras och lät beslagta eller förbjuda sådant som skulle kunna skada svenska intressen.

Det fanns tre krigsfall som grund för planeringen i Sverige: angrepp från Tyskland (fall I), angrepp från Sovjetunionen (fall II) och angrepp från västmakterna (fall III). Fall II blev aktuellt när Sovjetunionen anföll Finland den 30 november 1939 i det som kom att kallas vinterkriget. Sverige valde att avstå från att gå in i kriget på Finlands sida.

4. Kärnvapen är ett samlingsnamn för atombomber, vätebomber och neutronbomber (red.).

Betydande materiell hjälp gavs dock till Finland och Sverige blev därmed i folkrättslig bemärkelse ”icke krigförande”, till skillnad mot den tidigare förklarade neutraliteten. När Tyskland anföll Danmark och Norge den 9 april 1940 blev Sverige inringat av Tyskland. Krigsfall I kom därmed i fokus. Vid vissa tillfällen var även krigsfall III aktuellt, främst med anledning av Sveriges järnmalmsexport till Tyskland. Vid avslutningen av kriget blev hotet från Sovjetunionen påtagligt (krigsfall II). Hotet mot Sverige var således av varierande karaktär under det andra världskriget.

Kriget innebar att samhället och näringslivet till stora delar ställdes om för att hantera ett neutralt och till stor del avskuret land omgivet av krigförande stater. Ett Folkhushållningsdepartement med ett tiotal kommissioner inrättades för att klara nödvändiga försvarsåtgärder och folkhushållningen. Sverige var aldrig helt avskuret från utrikeshandel under krigsåren, även om förhållandena varierade. Den transoceana handeln kunde till en mycket liten, men betydelsefull, del upprätthållas genom lejdåbåtstrafiken. Handeln över Östersjön med Tyskland och Europa var omfattande. När det stod klart att Tyskland skulle förlora kriget sade Sverige upp handelsavtalen med Tyskland. Försörjningsmässigt var därför 1944 och till slutet av kriget den svåraste tiden för Sverige och dess befolkning.

Industrin ställdes så långt möjligt om för att tillgodose krigsmaktens behov. Försvarsbeslutet 1942 innebar en substantiell svensk försvarsupprustning. Stridens snabbhet och mekanisering hade nu uppfattats även i Sverige. Den omfattande svenska försvarsindustrin byggdes upp. Den lageruppbbyggnad som skett före kriget hade stor betydelse när det gällde strategiska varor som var nödvändiga för den svenska industrin. Svenska råvaror utnyttjades i största möjliga utsträckning. Skogen blev Sveriges räddning inom bränsle- och transportområdet. Riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap inrättades som en följd av utredningarna om folkhushållningen under andra världskriget. Myndigheten inrättades 1947 under folkhushållningsdepartementet. Riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap tog successivt över de kristida organens uppgifter.

De hemortsförsvarssakkunniga som tillsatts av regeringen för att göra en översyn av det lokala försvaret, inklusive luftskyddet, föreslog en

blandad civil och militär organisation, ett folkskydd.⁵ Tanken på att ställa civila myndigheter under militärt befäl föll emellertid inte väl ut. Regeringen tillsatte en ny utredning, 1943 års civilförsvarsutredning.⁶ Den konstaterade att det totala krigets karaktär krävde ett totalt försvar. Utredningen föreslog att en ny myndighet, Civilförsvarsstyrelsen, skulle inrättas. Militärt och civilt skulle åtskiljas. En civilistprincip slogs fast, som innebar att civila försvarsorganisationer och myndigheter skulle ledas av civila.

Även om utredningsförslaget innebar en centralisering betonades länsstyrelsernas viktiga roll. En civilförsvarslag beslutades, där Civilförsvarsstyrelsen fick betydande befogenheter.⁷ Civilförsvarsstyrelsen var ända fram till 1980-talet den huvudsakliga civila motparten till det militära försvaret inom ramen för totalförsvaret.

Vid slutet av det andra världskriget hade Sverige ett starkt och förhållandevis modernt försvar. Den svenska produktionsapparaten var intakt. Varubrist och ransoneringar fortsatte emellertid några år in på 1950-talet. Utvecklingen under kriget med massangrepp mot industrier och städer gjorde att det var naturligt att permanenta ett totalförsvar. En stark försvarsindustri hade skapats. Inom informationsområdet hade de kryptografiska bedrifterna lagt grunden till signalunderrättelsetjänst och matematisk informationsbehandling. I Europa hade Tyskland försvunnit som hot, samtidigt som Sovjetunionen var starkare än någonsin. Till skillnad mot västmakterna behöll Sovjetunionen sina konventionella militära styrkor i Europa. I Europa blev USA en viktig säkerhetsgaranti.

5. SOU 1943:27. *Betänkande med förslag till lag om folkskyddsväsendet (folkskyddslag) m.m.*

6. SOU 1944:5. *Betänkande med förslag till civilförsvarslag m.m.*

7. Civilförsvarslag (1944:356).



Broschyren "Om kriget kommer" kom fortsatt att vara aktuell när segrarmakternas konflikter gick över till det kalla kriget.

1945–1950 Efterkrigstiden

Faktaruta

Dimensionerande hot

Sovjetunionen.

Omvärlden

Europa i spillror, Sovjetunionen frångår överenskommelser och behåller mycket stora konventionella styrkor i Europa, begynnande bipolär värld.

Händelser

Potsdamkonferensen med beslut om förhållanden i Europa efter kriget 1945, Förenta nationerna 1945, Winston Churchill myntar begreppet järnridån 1946, Marshallplanen 1947, Pragkuppen 1948, fördraget om vänskapssamarbete och ömsesidigt bistånd mellan Finland och Sovjetunionen 1948, Berlinblockaden 1948–49, konsultationer om skandinaviskt försvarsförbund föreslås. Frågan utreds 1948–1949 men leder inte till att ett försvarsförbund bildas. Atlantpakten 1949, kommunistpartiets seger i Kina 1949, Koreakriget 1950–.

Viktiga utredningar

ÖB Helge Jungs utredningsuppdrag, andra försvarsutredningen, inrättandet av civilbefälhavarorganisationen.

Principer och doktriner

Både - och-doktrinen (Helge Jung), Elasticitetsprincipen, FN-stadgan, FN antar den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, Truman-doktrinen.

Perioden präglades av Sovjetunionens överväldigande konventionella styrka och början på ett kallt krig. Sverige ställdes om från en krigs-ekonomi, men det militära försvaret rustades inte ner. Ett skandinaviskt försvarsförbund planerades men blev inte av. Grunden lades dock till samordning mellan de skandinaviska länderna. Finland hade genom Parisavtalet tvingats till stora försvars- och säkerhetspolitiska eftergifter mot Sovjetunionen. Sverige anslöt sig till Förenta Nationerna (FN) 1946.

När kriget i Europa tog slut den 8 maj 1945 hade redan planer överenskommit för efterkrigstida maktsfärer, gränser, ockupation, demokratiska val och en ny världsordning genom bildandet av FN av de allierade makterna. Detta skedde bland annat vid Atlantmötet 1941, Teheran-konferensen 1943, Jaltakonferensen och Potsdamkonferensen 1945.

Motsättningarna mellan öst och väst blev dock successivt allt tydligare. USA och Sovjetunionen anskaffade kärnvapen. I ett tal i mars 1946 konstaterade Winston Churchill att en järnridå hade sänkts över den europeiska kontinenten. President Truman slog 1947 fast att USA hade för avsikt att ”stödja alla fria folk som gör motstånd mot försök att underkua dem genom väpnade minoriteter eller genom tryck utifrån” (Truman-doktrinen). Det kalla kriget hade börjat.

I Sverige hade studier om totalförsvaret påbörjats efter krigsslutet. Försvarsbeslutet 1942 innebar en femårig plan för det svenska försvarets uppbyggande. Den 18 juni 1944 fick ÖB Helge Jung i uppdrag att utarbeta olika förslag för det svenska försvarets utveckling. Ett resultat var vad ÖB Bengt Gustafsson benämnt som ”Både - och-doktrinen”, det vill säga att både kunna möta ett angrepp tidigt och, om det misslyckades, kunna

bedriva fördröjningsstrid.⁸ Vintern 1944 påbörjades **ÖB:s strategiska studie 1944/45** för att klarlägga vad förändrade omvärldsförhållanden efter ett krigsslut skulle komma att innebära för Sveriges del. Resultatet av studiearbetet var att försvarsbeslutens periodicitet om fem år var en för lång tid för att avgöra hur Sveriges försvar skulle organiseras.⁹ Några av slutsatserna var att Sverige skulle bli en randstat mellan två rivaliserande block. Den sovjetiska militära hotbilden var dominerande, farligast och mest sannolik. Det skulle för Sveriges del innebära att en strategisk defensiv hållning i Mellansverige var nödvändig för att vinna tid för att få hjälp utifrån.

Under åren 1948–49 utreddes, på svenskt initiativ, ett skandinaviskt försvarsförbund.¹⁰ Den svenska förhoppningen var att Sverige, Norge och Danmark skulle bilda ett försvarsförbund som i fredstid stod utanför försvarsblocken. Utredningen var omsorgsfull och detaljerad. Från svensk sida hävdades att försvaret av Skandinavien skulle underlättas genom ett samordnat försvar. Norge önskade en stark anknytning till väst redan i fredstid. Oenigheten ledde till att arbetet avslutades. Norge och Danmark valde att ansluta sig till Nato. Sverige hamnade utanför försvarsblocken. Det genomförda arbetet kom dock att i någon mån underlätta försvarsplanläggningen mellan de skandinaviska länderna.

Den andra civilförsvarsutredningen 1945 behandlade frågan om hur den krigstida organisationen skulle förändras till fredstida förhållanden.¹¹ Resultatet blev att civilförsvaret behölls som en del av totalförsvaret.¹² En elasticitetsprincip formulerades med möjlighet till snabb förstärkning. Civilförsvaret ändrades genom 1948 års försvarsbeslut så att det kom att bli en helt statlig uppgift där kommunerna medverkade. År 1951 inrättades en högre regional nivå med civilbefälhavare (CB) som chef för ett civilområde (CIVO). Civilbefälhavaren var en av regeringen utsedd landshövding. Organisationen var på högre regional nivå en civil motsvarighet till den militära organisationen.

År 1948 föreslog vidare ÖB Helge Jung att den statliga informationsberedskapen borde utredas.

8. Gustafsson, Bengt (2006): *Det kalla kriget*. FOKK.

9. *Vårt framtida försvar, Överbefälhavarens förslag* (1947).

10. SOU 1994:11. *Om kriget kommit, bilagedelen*.

11. SOU 1947:10. *Betänkande med förslag rörande civilförsvarets organisation m.m.*

12. Skoglund, Per (1992): *Den civila delen av totalförsvaret*, Novemus – Högskolan i Örebro.



Ett antal skyddsrum i tätorter byggdes i berg för att klara kärnvapenhotet.
Foto: MSB/Eva Dalin.

1950-talet Hot om kärnvapenkrig

Faktaruta

Dimensionerande hot

Sovjetunionen, Warszawapakten, krig i Europa, kärnvapenkrig.

Omvärlden

Ideologiska motsättningar, öst mot väst, aggressivt Sovjetunionen, kommunistiskt maktövertagande i östra Europa.

Händelser

Koreakriget 1950–, Kol- och stålunionen 1951, DC-3- och Catalina-affären 1952, Försvarshögskolan bildas 1952, vätebomber testas av USA och Sovjetunionen 1952 respektive 1953, Warszawapakten 1955, Ungernrevolten 1956, Berlin Krisen 1958–59, utplacering av interkontinentala robotar 1959.

Viktiga utredningar

"Mossbergiska utredningen" om psykologiskt försvar 1950, 1953 års civilförsvarsutredning, promemorian "Civilförsvaret under atomåldern" (marspromemorian), civilförsvarsutredningens huvudbetänkande 1958.

Principer och doktriner

USA:s strategi om "massiv vedergällning" med kärnvapen, Sverige stärker försvaret, hotet från kärnvapen i fokus för civilförsvaret.

Under andra världskriget genomförde USA den första kärnvapensprängningen i juli 1945. Sovjetunionen sprängde sin första atombomb i augusti 1949. USA sprängde sin första vätebomb 1951 och Sovjetunionen sin första vätebomb 1953. Den destruktiva kraften som USA och Sovjetunionen skulle komma att förfoga över var nu sådan att allt mänskligt liv hotades vid ett fullskaligt kärnvapenkrig. Det lade grunden till det kalla krigets terrorbalans med hot om ömsesidig utplåning. Det svenska försvaret och krigsplanläggningen gick nu igenom en tio-årig period där kärnvapen dominerade planeringen för totalförsvaret. Viktiga frågor var skydd mot kärnvapenangrepp och anskaffandet av egna kärnvapen. En ny världsordning tog form.

År 1953 tillsatte regeringen en civilförvarsutredning. Utredningens förslag blev fortsatt en statlig organisation under ledning av Civilförvarsstyrelsen. På lokal nivå föreslogs 352 civilförvarsområden. Organisationen skulle omfatta 1 miljon personer, med ett årligt utbildningsbehov av 400 000 personer. Utredningsarbetet kom att bli omfattande och slutredovisades 1958.¹³ För att skydda befolkningen mot kärnvapen skulle större befolkningscentra tunnas ut genom utrymning. Inför ett angrepp skulle slututrymning genomföras. Mycket stora bergrum byggdes för totalförsvaret och den del av befolkningen som inte kunde utrymmas. Efter ett angrepp skulle stora civila undsättningsstyrkor sättas in i de angripna orterna.

Den organisation och verksamhet som föreslagits var så stor att den skulle bli svår att upprätthålla. Ett omtag behövdes. I promemorian ”Civilförsvaret under atomåldern”, den så kallade marspromemorian, (mars 1955) redovisade Civilförvarsstyrelsen och Förvarsstaben sina synpunkter på förslaget. De föreslog en mindre och mer hanterlig organisation.

Organisationen för civilförsvaret från 1951 kom att utgöra grunden för verksamheten ända till 1986. Civilförvarsstyrelsen var i allt väsentligt en renodlad beredskapsmyndighet och var också den huvudsakliga motparten på civil sida till det militära försvaret. En planering för anskaffande av svenska kärnvapen påbörjades. Inom totalförsvaret var skydd och utspridning planeringsgrundande för att hantera kärnvapenhotet. Riksdagsbesluten från slutet av 1950-talet och den nya civilförvarslagen från 1960 formade ett nytt civilförsvaret som utgick från hotet om kärnvapenangrepp mot svenska befolkningscentra och viktiga totalförvarsanläggningar samt infrastruktur. Civilförsvarets betydelse

13. SOU 1958:13 *Civilförsvarets organisation: huvudbetänkande*.

betonades även från militärt håll. Ett offensivt skalförsvaret med användning av svenska kärnvapen krävde ett effektivt befolkningsskydd. I Europa var Sovjetunionen överlägset när det gällde konventionella vapen. USA och Nato blev därför hänvisade till tidig användning av kärnvapen.

Regeringen tillsatte en utredning om psykologiskt försvar 1950. Inrikesminister Ejje Mossberg skrev direktiven och kom, efter att ha avgått som inrikesminister, att bli utredningens ordförande. I en nyckelformulering som lyfts fram av Psykförsvaret (SOU 2020:29) i sitt betänkande ”En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret” beskriver utredningen från 1950 det psykologiska försvaret enligt nedan:

”... de psykologiska försvarsåtgärderna [kommer] att riktas till det egna folket och de egna styrkorna för att hos dem framkalla, främja och befästa vilja och förmåga till motstånd, vilja att hålla ut även om utgången synes oviss. Om delar av det egna landet ockuperas, riktas de logiska försvarsåtgärderna också till medborgare i det ockuperade området i syfte att stärka deras motståndskraft och försvåra fiendens verksamhet. I det psykologiska försvaret ingår även nyhetsförmedling och propaganda till fienden och hans styrkor. Ett land, som för försvarskrig, har vidare intresse av att med utgångspunkt från krigsförhållandena sprida upplysning om sina nationella värden, sina medel och mål till vänskapligt sinnade nationer i syfte att framkalla välvilja och vinna understöd. Sådana åtgärder inordnas naturligt som ett led i det psykologiska försvaret.”¹⁴

Regeringens proposition i mars 1954 anslöt sig i allt väsentligt till utredningens förslag. Under fredstida förhållanden skulle inte en statlig myndighet samordna upplysnings- och informationsfrågorna till allmänheten. I krigstid skulle Statens upplysningscentral samordna informationen och svara för verksamheten. Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar inrättades 1954, nära kopplad till inrikesdepartementet. Den mycket lilla myndigheten skulle svara för beredskapsplanering och förbereda Statens Upplysningscentrals verksamhet i krig. Till skillnad mot Beredskapsnämnden skulle Statens Upplysningscentral ha en omfattande krigsorganisation, omfattande flera hundra personer.

14. SOU 1953:27. *Psykologiskt försvar. Betänkande avgivet av Kommittén för utredning om det psykologiska försvaret.*



Polisdirigering under Operation Stockholm 1961, den största svenska utrymningsövning som hållits i modern tid. Foto: Stockholms läns museum.

1960-talet Hot om invasion

Faktaruta

Dimensionerande hot

Sovjetunionen, Warszawapakten, krig i Europa, hot om invasion, kärnvapenkrig.

Omvärlden

Terrorbalans mellan maktblocken men med hot om ömsesidig utplåning och hot om andraslagsförmåga.

Händelser

Vietnamkriget 1957–75, Kongokrisen 1960–65, Berlinmuren 1961, Kubakrisen 1962, Partiella provstoppsavtalet 1963, Wennerströms gripande 1964, Pragvåren 1968, Ickespridningsavtalet 1968.

Viktiga utredningar

1960 års försvarsupplysningsutredning, Försvarsledningsutredningen (FLU 60) etapp II Betänkande 1960, "Planering och programbudgetering inom försvaret"¹⁵ (Röda boken).

Principer och doktriner

Mutual assured destruction (MAD) (ömsesidigt säkerställd förstörelse), Flexible Response-doktrinen 1961, Brezjnev-doktrinen om maktdominans i Östeuropa 1969.

Fram till mitten av 1960-talet genomfördes ett totalförsvaret inriktat mot kärnvapenkrig. Det handlade om storskaliga utrymningsövningar och byggandet av bergslyddsrum samt ledningscentraler. När Sverige politiskt och militärt stegvis gav upp tanken på egna kärnvapen förändrades förutsättningarna, vilket innebar en övergång till ett begränsat existensförsvaret byggt framför allt på hotet om en invasion.

1960-talet präglades därför av omställningen från ett försvar som var optimerat för ett kärnvapenkrig till ett invasionsförsvaret. I Nato hade doktrinen Flexible Response lett till ett tredelat försvar som byggde på konventionellt försvar, taktiskt kärnvapenförsvaret och strategiskt kärnvapenförsvaret. Det innebar att Warszawapaktens angrepp kunde mötas i olika nivåer utan att avskräckningen byggde på fullskaligt kärnvapenangrepp. Civilförsvaret inriktades successivt mot konsekvenserna av en med konventionella medel genomförd invasion, där kärnvapen inte i första hand insattes mot Sverige. En försvarsledningsutredning med fokus på den högsta och centrala ledningen av totalförsvaret tillsattes 1960 (FLU 60, etapp II).¹⁶ Denna hade stor betydelse för inriktningen och ledningen av totalförsvaret. Utredningen fann att samordningen av totalförsvarets olika funktioner hade avgörande betydelse för totalförsvarets samlade styrka. Brister i detta fanns emellertid. Betydelsen av goda organisatoriska förutsättningar för erforderlig samordning betonades särskilt. En annan fråga av avgörande betydelse som utredningen lyfte fram var nödvändigheten av en för totalförsvaret gemensam målsättning baserad på en enhetlig strategisk grundsyn.

15. SOU 1969:25. *Planering och programbudgetering inom försvaret.*

16. SOU 1961:66. *Totalförsvarets högsta ledning, 1960 års försvarsledningsutrednings betänkande 2.*

Ansvarsprincipen lyftes fram, även om betydelsen av särskilda åtgärder för krigsförberedelser och krig skulle behövas. Utredningen föreslog att statsministern i krig skulle ha ett samordningskansli till sitt förfogande. Inrättandet av ett försvarsråd och en chefsnämnd föreslogs också. En samordningsavdelning inrättades vid Försvarsdepartementet.

År 1960 trädde en ny civilförvarslag i kraft. Till civilförsvaret fördes de frågor som hade samband med konsekvenser av krigets skadeverkningar. Andra konsekvenser skulle hanteras av andra myndigheter enligt ansvarsprincipen. Kommunerna hade en viktig roll när det gällde byggande av befolkningsskyddsrum, utrymning och inkvartering. Riksnämnden för kommunal beredskap anknöts till Civilförvarsstyrelsen för att möjliggöra samordning inom civilförsvaret, även om kommunerna var självständiga. I lagen om kommunal beredskap reglerades de uppgifter som kommunerna skulle fullgöra i krig och som inte fanns reglerade i andra författningar.

Det ekonomiska försvarets bas var även fortsättningsvis privata företag inom näringslivet. Under förutsättning att beredskapsförberedelser hade genomförts var inhemsk produktion under en period möjlig eftersom den internationella arbetsfördelningen och frihandel ännu inte hade påverkat det svenska näringslivet i så hög grad. Undanförsel och förstöring hade överförts från civilförsvaret till det ekonomiska försvaret. Undanförsel syftar till att hindra att egendom som har betydelse för totalförsvaret eller har stor historisk eller kulturell betydelse förloras. Om undanförsel inte är tillräcklig kan egendomen förstöras om det finns risk att den underlättar en angripares krigsansträngningar. En annan viktig beredskapsåtgärd inom det ekonomiska försvaret var lagring av insatsvaror som petroleumprodukter och legeringsmetaller samt gummi.

Den myndighet som hade upprätthållit det ekonomiska försvaret sedan 1947, Riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap, ombildades 1962 till Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap (ÖEF). Myndigheten ÖEF omorganiserades 1967. Det innebar en förstärkning av resurserna för utredningar, företagsplanläggning, information och utbildning.

Totalförsvarets upplysningsnämnd (TUN) inrättades 1962 för att ”i fred främja upplysningen om totalförsvaret och därigenom bidra till att bevara och stärka försvarsviljan samt genom rådgivning till

totalförsvarets myndigheter samordna upplysningsverksamheten”.¹⁷
I 1963 års försvarsbeslut slogs det fast att ”det psykologiska försvarets uppgift var att vidmakthålla en fast försvarsvilja och motståndanda”.¹⁸

17. SFS 1962:310.

18. Prop. (1963:108). *angående vissa anslagsfrågor m.m. rörande det militära försvaret under budgetåret 1963/64.*

Spar bensin!



Det finns många enkla sätt att spara bensin.
På baksidan får du tips.

Energispar kampanjer 1974–75. Källa: Riksarkivet PDM.

1970-talet Relativ avspänning

Faktaruta

Dimensionerande hot

Sovjetunionen, Warszawapakten, krig i Europa, invasion, kärnvapenkrig.

Omvärlden

Nordkalotten får ökad strategisk betydelse, Sovjetunionen accepterar mänskliga rättigheter mot erkännande av gränser, ny västtysk östpolitik, sovjetisk utplacering av medeldistansraketer i Östeuropa, avspänning.

Händelser

Nedrustningsavtal om strategiska kärnvapen, SALT 1-avtalet 1972, Europeiska säkerhetskonferensen 1973, oljekris 1973–74, Helsingforskonferensen 1975, sovjetisk invasion av Afghanistan 1979.

Viktiga utredningar

Försvarsutredning 1970, Försörjningsberedskapsutredning 1970¹⁹, Totalförsvarsbeslut 1972 och 1977, nytt planerings- och budgeteringssystem för det militära försvaret och civilförsvaret budgetåret 1972/73, Försvarsmaktens ledningsutredning (FLU 74) 1974.

Principer och doktriner

Marginaldoktrinen införs, övergång till begränsat existensförsvaret mot invasion som doktrinär grund.

Det svenska totalförsvaret under 1970-talet kom att styras av 1968 års och 1972 års försvarsbeslut. Konsekvenserna av försvarsbesluten blev tydliga först mot slutet av årtiondet. 1968 års försvarsbeslut innebar att den så kallade marginaldoktrinen formaliserades. Doktrinen innebar att endast begränsade styrkor skulle kunna sättas in mot Sverige, eftersom Warszawapakten och Nato skulle binda sina styrkor mot varandra på andra fronter. Försvarsbeslutet innebar också slutet för de svenska planerna att anskaffa kärnvapen.

Stormakterna inledde under 1970-talet en avspänningsprocess. Den avslutades med Sovjetunionens invasion av Afghanistan i december 1979.

19. SOU 1975:57. *Varuförsörjning i kristid – Försörjningsberedskapsutredningen.*

Avspänningsprocessen ersattes av ett nytt kallt krig med mycket stora motsättningar mellan stormakterna. En upprustning skedde med medelräckviddiga kärnvapenbärande robotar och kryssningsrobotar.

Detta kom att prägla den svenska försvars- och säkerhetspolitiken. En viktig slutsats var att om Sverige inledningsvis i ett stormaktskrig kunde motstå ett angrepp med konventionella vapen så minskade risken för att landet skulle bli utsatt för angrepp med kärnvapen.

I omvärlden pågick Vietnamkriget, konflikten i Mellanöstern, med terrorattentat av grupper från Mellanöstern och Röda arméfaktionen i Västtyskland. Läget mellan supermakterna präglades av relativ avspänning. I Sverige drabbades samhällsekonomin av industrins strukturkris. Den så kallade oljekrisen 1973–74 fick stor inverkan på det ekonomiska försvaret. Den militära hotbilden präglades av storanfallet. Det skulle kräva så omfattande förberedelser att förvarning skulle erhållas. Förvarning, beredskapsgrader och mobilisering blev nyckelbegrepp.²⁰ Försvarsområdet drabbades av stora besparingar, vilket ledde till att svenska militära förband successivt föråldrades och att den så kallade förmågebredden inte kunde upprätthållas fullt ut.

Inom civilförsvaret skapades ett system med en blandning av två räddningstjänster. En fredstida kommunal och en krigstida inom civilförsvaret. Båda hade lokalt fokus. Den ökade urbaniseringen ledde till ett ökat behov av befolkningsskyddsrum. En ny planeringsmodell med programplaner och perspektivstudier hade införts inom det militära försvaret, nu infördes denna planeringsmodell även successivt inom den civila delen av totalförsvaret.²¹ Det skedde först inom civilförsvaret och senare inom det ekonomiska försvaret.

Oljekrisen 1973–74 innebar att ransonering och reglering av petroleumprodukter infördes. En beredskapsorganisation mobiliserades och en omfattande fördelningsadministration infördes. Erfarenheterna skulle leda till att mycket stora oljelager byggdes upp i Sverige. Utvärderingar visade också på svårigheten med att fördela knappa resurser genom offentliga beslut.

20. Agrell, Wilhelm (2010): *Fredens illusioner*.

21. SOU 1969:25. *Planering och programbudgetering inom försvaret*. Känd som Röda boken (red.), samt Nordbeck, Gunnar, 1975, *FPE - Ett redovisningssystem för centralbyråkrater eller ett ledningssystem för effektivare försvar?* TiS-nr-3-1975.

Det svenska samhället var fortfarande under 1970-talet präglad av statliga ingrepp inom det ekonomiska området. Prisreglering, industristöd och andra ekonomisk-politiska åtgärder var vanligt förekommande. Kredit- och valutareglering rådde. Inom det ekonomiska försvarets område satsades mycket stora resurser på att köpa produktionskapacitet från företrädesvis textil- och konfektionsföretag.

Målsättningen för det psykologiska försvaret skulle nu vara att vidmakthålla en fast försvarsvilja och att varje försök att undergräva motståndandan samt tilltron till förmågan att motstå ett angrepp skulle motverkas genom psykologiskt försvar. Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar skulle dock även fortsättningsvis inte bedriva totalförsvarsinformation i fred.



Det som på 1980-talet kom att kallas det civila försvaret indelades i funktioner och Överstyrelsen för civil beredskap fick en ledande och samordnande roll på myndighetsnivå.
Källa: MSB.

1980-talet Nytt kallt krig och det kalla krigets slut

Faktaruta

Dimensionerande hot

Sovjetunionen, Warszawapakten, krig i Europa, kärnvapenkrig, överraskande angrepp och kort militär förvarning, verkningar av kärnvapen och kemiska vapen, säkerhetshot och kränkningar (till exempel ubåtskränkningar i Sverige).

Omvärlden

Ökad öppenhet efter Gorbatjovs tillträde, Berlinmurens och regimernas fall i Östeuropa, Sovjetunionen accepterar att stater fritt ska kunna välja politiskt system, begränsningar av konventionella styrkor i Europa genom CFE-avtalet.

Händelser

Den sovjetiska ubåten U 137 på grund i Karlskrona 1981, USA:s utplacering av medeldistansmissiler i Europa 1983, Natoövning nära utlösa kärnvapenkrig 1983, Michail Gorbatjov som Sovjetunionens partichef 1985, INF-avtalet om avskaffande av medeldistansmissiler 1987, Tysklands återförening 1990.

Viktiga utredningar

Utredningen om totalförsvarets ledning i Regeringskansliet 1982, Informationsberedskapsutredningen 1983, Försvarets rationaliseringsinstitutets FRI rapport nr 3.84 om ledning och samordning inom totalförsvarets civila delar 1984.

Principer och doktriner

Civilt försvar lanseras som nytt samlande begrepp för den civila delen av totalförsvaret, ansvarsprincipen och programbudgetering införs fullt ut, Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) får en ledande och samordnande roll.

Sovjetunionens invasion i Afghanistan i december 1979 blev inledningen till ett nytt kallt krig med mycket stora motsättningar mellan stormakterna. I Sverige var ubåtskränkningar ett återkommande problem. Ubåtskränkningarna pågick, såvitt känt, från september 1980. I oktober 1981 kränktes svenskt territorium av den sovjetiska ubåten U 137.

Allt detta påverkade den svenska försvars- och säkerhetspolitiken. Totalförsvarets betydelse betonades. Hotbilden var ett angrepp med kort varsel. Regeringens huvudinriktning för civilförsvaret var att ökad uppmärksamhet skulle ägnas åt skyddet mot kärnvapen och kemiska vapen.²² Förmågan att möta verkningarna av ett överraskande angrepp skulle ökas. Det blev nu uppenbart att mobilisering måste kunna genomföras under störda förhållanden.

De organisatoriska och ekonomiska frågorna inom den civila delen av totalförsvaret var starkt i fokus under perioden. I 1982 års försvarsbeslut behandlades ledning och samordning inom totalförsvaret. Bakgrunden var bland annat att försvarskommittén starkt hade understrukt behovet av en bättre samordning av totalförsvaret på central nivå. Försvarskommittén föreslog att regeringen skulle undersöka möjligheterna till att åstadkomma en lösning som var administrativt hanterbar och kompatibel med Sveriges förvaltningstradition.

Regeringen delade kommitténs uppfattning och fastslog att samordningen av totalförvarsfrågorna på regeringsnivå borde inriktas mot de övergripande samordningsuppgifterna och inte mot samordningsuppgifter av myndighetskaraktär. Inom Regeringskansliet fick Försvarsdepartementet huvudansvaret för totalförvarsfrågorna samtidigt som de olika departementen skulle ansvara för sina totalförvarsuppgifter.²³

Vidare fick Försvarets rationaliseringsinstitut i uppgift att utreda frågan om ledning och samordning inom totalförsvarets civila delar.²⁴ Utredningen resulterade i en omfattande reform som bland annat innebar att Överstyrelsen för ekonomiskt försvar 1986 ombildades till Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB).

Det som nu kom att kallas det civila försvaret indelades i ett tjugotal funktioner, med funktionsansvariga myndigheter. I fred hade dessa funktionsansvariga myndigheter bland annat uppgiften att säkerställa samordnad krigsplanläggning inom funktionen, och att planeringen hade sådan omfattning och inriktning att de mål som regeringen

22. Prop. (1991/92:102). *Totalförsvarets utveckling till och med budgetåret 1996/97 samt anslag för budgetåret 1992/93.*

23. Prop. (1983/84:166). *Om totalförsvarets ledning och samordning i regeringskansliet samt informationsberedskapen m.m.*

24. FRI rapport nr 3.84 (1984). *Ledningen av det civila försvaret*, Direktiv i bilaga till rapporten.

hade fastställt för funktionen skulle kunna uppnås. I krig skulle den funktionsansvariga myndigheten leda och samordna verksamheten inom funktionen. Övriga centrala myndigheter inom funktionen skulle dock ha kvar ansvaret för sin del av verksamheten. Med reformen var ansvarsprincipen införd fullt ut inom den civila delen av totalförsvaret. Det nya budget- och planeringssystem som tidigare hade införts i delar av totalförsvaret infördes nu också i hela totalförsvaret.

Regeringen konstaterade att framtida krig och kriser skulle komma att beröra hela samhället och hela befolkningen. Totalförsvaret beskrevs som en sammanfattning av alla de åtgärder som var nödvändiga för att förbereda landets försvar mot yttre hot och att ställa om samhället till kris- och krigsförhållanden. Det skulle vara hela folkets angelägenhet.

Utan att tilldelas direktiv rätt fick den nya myndigheten ÖCB i uppgift att samordna det civila försvaret som helhet. Myndigheten gavs också funktionsansvar för civil ledning och övrig varuförsörjning. ÖCB övertog nu Civilförsvarsstyrelsens ledande roll gentemot det militära försvaret.

Det ekonomiska försvaret skulle inriktas mot varor och tjänster som var nödvändiga för individens överlevnad och samhällets funktion. Det otillfredsställande beredskapsläget inom hälso- och sjukvårdssektorn, särskilt inom området sjukvårdsmateriel av förbrukningskaraktär, lyftes fram som ett viktigt åtgärdsområde för krig och framtida kriser.

Informationsberedskapsutredningen konstaterade att den hårda uppdelningen där Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar hade ansvar i fred och Statens upplysningscentral i krig, skulle göra det svårt att hantera ett skymningsläge mellan fred och krig. Utredningen föreslog att myndigheterna skulle läggas ner och bilda en ny myndighet med uppgifter i fred och krig. I myndigheten skulle även Totalförsvarets upplysningsnämnd ingå.²⁵ Regeringen bekräftade utredningens principiella resonemang att det psykologiska försvaret och upprätthållandet av försvarsviljan samt motståndskraften mot främmande propaganda var en uppgift redan i fred.

25. Ds 1983:6. *Informationsberedskap. Promemoria med principbetänkande, avgiven av Informationsberedskapsutredningen.*

Styrelsen för psykologiskt försvar inrättades 1985 med uppgiften att leda och samordna planläggningen av det psykologiska försvaret, sprida kunskap om säkerhetspolitik och totalförsvar. Myndigheten skulle också stödja och samordna andra myndigheters verksamhet inom dessa områden.

Statens räddningsverk bildades 1986 genom en sammanslagning av Civilförsvarsstyrelsen och Statens Brandnämnd. Civilförsvarsuppgifterna skulle nu successivt överföras till kommunerna.

Till grund för planeringen inom totalförsvarets och kommunernas fysiska planering skulle ÖB och ÖCB ta fram särskilda regionala mål- och riskanalyser.²⁶ Ansvar för arbetet med beredskaps- och samhällsutveckling fördes över till ÖCB från Totalförsvarets upplysningscentral. Regeringen gav ÖCB och ÖB i uppgift att utreda ledning och samordning samt krigsorganisering inom totalförsvaret.²⁷

När det reformerade civila försvaret hade verkat under några år fick ÖCB:s avgående generaldirektör i uppgift att utreda lednings- och myndighetsorganisationen inom försvaret.²⁸ Utredningen (Fö 1991:04) lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO) ”fokuserade till en början på det militära försvaret men vidgades senare även till ansvars- och uppgiftsfördelning inom det civila försvaret.”²⁹ Ett av de viktigaste initiala resultaten var att det militära försvaret fördes samman till en myndighet under regeringen, Försvarmakten.

Året efter Berlinmurens fall 1989 återförenades Tyskland.

26. ÖB var på den tiden även ett ämbete (red.).

27. ÖCB rapport 1991-06-18. Dnr 221-1224/89. *Centrala myndigheters förberedelser för krigsorganisering.*

28. Dir. (1991:44). *Översyn av totalförsvarets ledningsorganisation och myndighetsstrukturen inom försvarsdepartementets verksamhetsområde.*

29. SOU 1993:95. *Ansvars- och uppgiftsfördelning inom det civila försvaret.*

**Försvarsbesluts-
perioderna
efter det kalla
krigets slut**

Försvarsbeslutsperioderna efter det kalla krigets slut

Detta kapitel redovisar försvarsbeslutsperioderna efter det kalla krigets slut. Försvarsbeslut berör som regel både militär och civil utveckling. Fokus här ligger på civilt försvar, och i viss utsträckning krisberedskap när så är relevant. Även i detta kapitel inleds varje avsnitt med en faktaruta som i punktform listar dimensionerande hot, omvärlden och händelser, viktiga utredningar samt viktiga principer och doktriner under perioden.



Försvarsmaktens helikoptrar hade en viktig roll i räddningen av överlevande från M/S Estonia 1994. Foto: Kustbevakningen.

1992 års försvarsbeslut och efterföljande period

Faktaruta

Dimensionerande hot

Ryssland, strategiskt överfall, angrepp med kort militär förvarning, angrepp som inledningsvis kraftsamlas mot vitala funktioner i Sverige.

Omvärlden

Ekonomisk kris, politiskt instabilt Ryssland.

Händelser

Kuwaitkriget 1990–91, försök till statskupp i Sovjetunionen 1991, Sovjetunionens upplösning 1991, M/S Estonia förliser 1994, Sverige medlem i Natos Partnerskap för fred 1994, Sverige medlem i EG 1995.

Viktiga utredningar

Utredning (Fö 1991:04) om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO), avslutad 1993, bland annat med delbetänkandet "Ansvars- och uppgiftsfördelning inom det civila försvaret".

Principer och doktriner

Anpassningsprincipen.

Tyskland hade återförenats och risken för ett stormaktskrig bedömdes som mycket liten i närtid. I närområdet fanns dock fortfarande betydande militära resurser kvar och den politiska stabiliteten i Ryssland var låg. Det kalla kriget var slut, men ett nytt stabilt läge fanns inte. Det strategiska överfallet infördes som det dimensionerande hotet för totalförsvaret. Den ekonomiska krisen under första delen av 1990-talet ledde till minskade satsningar på totalförsvaret. Försvarsmakten hade ett omfattande förnyelsebehov.

För det civila försvaret betonades betydelsen av att samhällets infrastruktur i vid bemärkelse var robust. Det uttrycktes tydligt att grunden för det civila försvaret var det fredstida samhället.³⁰ Uppgiften att stödja totalförsvarets militära del ansågs som särskilt viktig. Vid ett strategiskt överfall måste de viktigaste infrastrukturerna kunna upprätthållas så att Försvarsmakten skulle kunna mobilisera under störda förhållanden. Ett resonemang fördes om att de militära kraven hade en direkt och indirekt karaktär. I det senare fallet måste samhället fungera i en viss minsta utsträckning. De regionala mål- och riskanalyserna med geografiska grunder om markstrid och punktmål skulle fortsätta att gälla och uppdateras minst vart femte år.

Arbetet med mål för funktioner vid kriser och krig kopplat till bedömt beredskapsläge skulle fortsätta och utvecklas. Regeringen ansåg att förmågan hos det civila försvaret grundades på det fredstida samhällets resurser, samt dess handlingsberedskap och omställningsförmåga inför extraordinära situationer.

Bedömningen var att ett starkt och allsidigt näringsliv tillsammans med effektiva, robusta och flexibla samhällsfunktioner hade en avgörande betydelse. Den fortsatta betydelsen av beredskapshänsyn i planering och samhällsutveckling lyftes särskilt fram. Försvarsförmågan skulle kunna anpassas på lång och kort sikt.

Inom ÖCB utreddes noga vad en anslutning till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och ett medlemskap skulle få för konsekvenser för försörjningsberedskapen.³¹ Sverige blev medlem av EG 1995.

30. Prop. (1991/92:102). *Totalförsvarets utveckling till och med budgetåret 1996/97 samt anslag för budgetåret 1992/93.*

31. *Konsekvenser för svensk försörjningsberedskap*, ÖCB 1992.

Redan ett år tidigare, 1994, hade Sverige blivit medlem av Nato-initiativet Partnerskap för fred.

Inom Styrelsen för psykologiskt försvars ansvarsområde minskades krigsorganisationen och övningsverksamheten. Fokus ändrades till forskning, informationsberedskap och försvarsupplysning.



Skydd av samhällsviktig infrastruktur var en viktig fråga under perioden. Foto: Johan Eklund.

1996 års försvarsbeslut och efterföljande period

Faktaruta

Dimensionerande hot

Kränkning av territoriell integritet, fallerade stater, svåra påfrestningar i fred, väpnat angrepp bedöms som osannolikt.

Omvärlden

Framtidsoptimism, nya kommunikationssätt som internet och mobiltelefoni.

Händelser

Inbördeskrig i förutvarande Jugoslavien 1992–95, Kosovokriget 1998–99, Vladimir Putin president i Ryssland 1999.

Viktiga utredningar

Hot- och riskutredningen, tillsatt 1993 med huvudbetänkande 1995.

Principer och doktriner

Vidgat säkerhetsbegrepp, helhetssyn på samhällets hot och risker i fred och krig, anpassningsprincipen.

1996 års försvarsbeslut var det första där den förändrade säkerhetspolitiska situationen efter det kalla krigets slut påverkade inriktning och struktur av totalförsvaret i dess helhet. Försvarsberedningen hade lyft fram tre hotbilder: angrepp i nuvarande omvärldsläge, angrepp med iståndsatta styrkor och angrepp på lång sikt. Hotbilden begränsades vad avsåg ett angrepps omfattning och förvarningstiden förlängdes avsevärt. En anpassningsdoktrin antogs. En helhetssyn för hantering av fredstida kriser och krig lyftes också fram.

På civil sida fördes resonemang om återtagning och anpassning. Hot- och riskutredningen tillsattes av regeringen (Dir. 1993:4) för att belysa och utreda påfrestningar och risker i det fredstida samhället och kopplingen till totalförsvarets civila del. Huvudbetänkandet redovisades 1995. Utredningen hade använt sig av scenarioteknik för att kunna bedöma beredskapen mot svåra påfrestningar i fred.³² Ett vidgat säkerhetsbegrepp, som innefattade icke-militära hot och risker vid sidan av väpnade anfall, skulle styra totalförsvarets uppgifter.

Anpassningsprincipen slogs fast. Totalförsvaret skulle kunna anpassas efter skiftande hotbilder i en svårförutsägbar framtid. Totalförsvaret skulle ha planer för att kunna höja krigsdugligheten inom ett år. Anpassning på längre sikt ansågs fordra analyskapacitet, beslut i rätt tid, planering, tillväxtförmåga och fortlöpande materiell förnyelse.

Det civila försvarets styrka, effektivitet och förmåga vilade på att samhället, trots dess ökande sårbarhet, var stabilt och flexibelt. Regeringen betonade särskilt de viktigaste infrastrukturområdena.

En helhetssyn skulle tillämpas på beredskapen och planeringen för krig och för svåra påfrestningar i fred. Samordnings- och ledningsförmåga skulle stärkas. Resonemang fördes också om att angrepp i nuvarande omvärldsläge skulle kunna mötas kvantitativt inom försörjningsberedskapen med fredssamhällets resurser. Angrepp med iståndsatta styrkor skulle inom försörjningsberedskapsområdet kunna hanteras genom resurskompletteringar som anpassningsåtgärd.

Det psykologiska försvaret inriktades mot en breddad hotbild och krigsorganisationen minskades successivt. Styrelsen för psykologiskt

32. Hot- och riskutredningens (SOU1995:19) huvudbetänkande *Ett säkrare samhälle*.

försvar fick i uppdrag att vara statens kontaktorgan för de anhöriga till de omkomna vid M/S Estonias förlisning och att ge stöd och råd till andra myndigheter vid informationsinsatser i samband med svåra påfrestningar i fred.



Försörjningsberedskapen avvecklades och lagren såldes ut, ÖCB:s tidning *Beredskap* nr 1/02. Källa: MSB.

2001 års försvarsbeslut och efterföljande period

Faktaruta

Dimensionerande hot

Svåra påfrestningar på samhället i fredstid, konflikter i instabila områden, invasionshot mot Sverige inte aktuellt inom en tioårsperiod eller längre, det uteslöts dock inte att ett mer omfattande militärt hot skulle kunna växa på längre sikt.

Omvärlden

Kriget mot terrorismen, ekonomisk kris.

Händelser

Terroristattacken i USA den 11 september 2001, ÖCB läggs ner 2002, Krisberedskapsmyndigheten (KBM) bildas 2002, Irakkriget 2003.

Viktiga utredningar

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen.³³

Principer och doktriner

Nya ansvars-, likhets- och närhetsprinciper införs, liksom helhetsprincipen och underifrånperspektivet, anpassningsprincipen utvecklas, försörjningsberedskapen läggs ned.

Försvarsbeslutet innebar att en ny struktur för samhällets kris- hantering infördes. ÖCB avvecklades och en ny planeringsmyndighet, Krisberedskapsmyndigheten (KBM) inrättades den 1 juli 2002. Totalförsvarets försörjningsberedskap avvecklades nu slutligt.

Regeringen hade kommit till slutsatsen att den förändrade hotbilden och den ökade betydelsen av att kunna hantera svåra påfrestningar på samhället i fred motiverade en genomgripande reform av totalförsvaret. Ett system för att möta och hantera ett bredare spektrum av hot och risker behövde utvecklas. En invasion av Sverige antogs inte kunna ske under en tioårsperiod under förutsättning att Sverige hade en grundläggande försvarsförmåga. Inom det civila försvaret skulle en

33. Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (Fö 1999:04).

anpassning kunna ske på 5 till 10 års sikt. Det militära försvaret ombildades till ett insatsförsvaret med hög beredskap för nationella och internationella insatser.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen fick 1999 i uppdrag att analysera och lämna förslag till principer för att åstadkomma en förbättrad helhetssyn när det gäller planeringen för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. I uppdraget ingick att ta ställning till om befintlig funktionsindelning, myndighetsuppgifter och samordningssystem behövde ändras.

Utdrag ur direktiven till utredningen:

"Utredaren skall föreslå former för en systematisk planering som tillgodoser samhällets behov av förmåga när det gäller beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred, civilt försvar och att kunna bidra till internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Planeringen skall också vara så utformad att den inom varje område, dvs. funktion/sector, kan ses som ett sammanhängande system för olika former av hot. Med tillämpning av ansvarsprincipen skall beredskapen byggas "underifrån", dvs. utgångspunkten skall vara samhällets basförmåga och den reguljära fredsverksamheten och att åtgärder sedan successivt vidtas utefter hela hotskalan från svåra påfrestningar till krig. Det skall även prövas om det finns behov av att skilja på åtgärder vidtagna för krig respektive för en svår påfrestning på samhället i fred."³⁴

Med utgångspunkt i utredningens betänkande "Säkerhet i en ny tid" (SOU 2001:41) föreslog regeringen några nya grundläggande principer som borde gälla för organisation och ledning inom krishanteringsområdet:³⁵

- Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden ska ha motsvarande ansvar under kris- och krigssituationer.

34. Dir. (1999:63). *Principer för en bättre helhetssyn vid planeringen för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred.*

35. Prop. (2001/02:10). *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret.*

- Likhetsprincipen innebär att en verksamhets organisation och lokalisering så långt som möjligt ska överensstämma i fred, kris och krig.
- Närhetsprincipen slutligen innebär att kriser ska hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället.

Funktionsindelningen upphörde och ersattes med samverkansområden:

- Teknisk infrastruktur
- Transporter
- Spridning av allvarliga smittämnen, giftiga kemikalier och radioaktiva ämnen
- Ekonomisk säkerhet
- Sektorsövergripande samordning, samverkan och information
- Skydd, undsättning och vård.

Krisberedskapsförordningen förutsatte enligt regeringen ändringar i myndigheternas instruktioner enligt nedanstående citat, något som dock aldrig genomfördes:³⁶

"I samband med följdändringarna kommer regeringen att vid behov göra en översyn av instruktionerna och förtydliga myndigheternas ansvar vid normal fredstida verksamhet, vid svåra påfrestningar på samhället i fred samt vid höjd beredskap."

Regeringen bedömde att en helhetssyn skulle prägla samhällets resurser och att beredskapen skulle byggas underifrån. Utgångspunkten skulle vara de åtgärder som vidtas i den normala fredsverksamheten, varefter kompletterande åtgärder skulle vidtas för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred samt för att motstå ett krig. En reformerad struktur för krishantering skulle bygga på ett sektorsvist och ett områdesvist ansvar. Där det områdesvisa ansvaret skulle ges ökad tyngd.

36. Försvarshögskolan, Crismart (2021). *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvar i Sverige*. Stockholm.

Områdesansvaret skulle finnas på tre nivåer i samhället: lokal, regional och nationell nivå. På lokal nivå skulle områdesansvaret utövas av kommunen, på regional nivå av länsstyrelsen och på nationell nivå ytterst av regeringen.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen föreslog vidare att ett särskilt krishanteringsorgan skulle organiseras inom Regeringskansliet. Detta realiserades dock först efter tsunamikatastrofen i Indiska oceanen när kansliet för krishantering inrättades inom Statsrådsberedningen 2008.

När KBM bildades 2002 förändrades också uppdraget för Styrelsen för psykologiskt försvar. Funktionen psykologiskt försvar upphörde. Det som blev kvar av myndighetens uppgifter var massmedieberedskap och totalförsvarsinformation. Myndigheten skulle också fördela medel till reservfunktioner för etermedia. Myndigheten fick ytterligare ett par mindre uppgifter, som att vara värdmyndighet till Överklagandenämnden för totalförsvaret. Till KBM fördes uppgifterna om myndighetsinformation, utbildning och civilbefolkningens möjligheter till motstånd mot en ockupant.



Inom ramen för den breddade hotbilden var säkerheten i informations- och kommunikationssystemen en viktig fråga. Foto: johnner.se/Cultura Creative/Johnner bildbyrå.

2004 års försvarsbeslut och efterföljande period

Faktaruta

Dimensionerande hot

Hot om kränkningar av territoriell integritet, bred hotbild som ska kunna mötas i såväl Sverige som internationellt, militärt väpnat angrepp enskilt mot Sverige bedöms som osannolikt under överskådlig tid (minst en tioårsperiod).

Omvärlden

Fokus på terrorism och naturhändelser.

Händelser

Terrordåd i Madrid 2004, tsunamin den 26 december 2004, terrordåd i London 2005, orkanen Katrina 2005, finanskrisen 2008.

Viktiga utredningar

*InfoSäkutredningen 2005*³⁷, 2005 års katastrofkommission³⁸, utredningen om en ny myndighet för säkerhet och beredskap.³⁹

Principer och doktriner

Ansvarsprincipen förtydligad med skyldighet att samverka, grundläggande försvarsförmåga ska upprätthållas för att kunna möta hot i framtiden.

Det väpnade angreppet avfördes som planeringsförutsättning för Försvarsmakten. I försvarsbeslutet slogs det fast att ett enskilt militärt väpnat angrepp mot Sverige i alla dess former från en annan stat var osannolikt under överskådlig tid. Denna tid preciserades till minst en tioårsperiod.⁴⁰ Incidenter och kränkningar skulle dock fortsatt kunna hanteras. Sverige skulle också söka sin säkerhet tillsammans med andra genom att bidra till hanteringen av de konflikthärddar som fanns globalt. Den tid som nu inleddes har kallats den ”strategiska timeouten.”⁴¹ Det nätverksbaserade försvaret lyftes särskilt fram.

För det civila försvaret innebar förändringarna på militär sida att de krigsförberedande och stödjande uppgifterna blev irrelevanta. Under perioden efter 2004 års försvarsbeslut ändrades fokus från civilt försvar i krig till krisberedskap i fred. På civil sida präglades perioden av genomförande av beslut som syftade till att öka krishanteringsfrågan. En bakgrund var de senaste årens terrorangrepp och de katastrofer som drabbat Sverige, där tsunamin i Indiska oceanen i december 2004 var särskilt avgörande för de reformer som genomfördes.

Regeringen redovisade en strategi för samhällets säkerhet som ett ramverk för samhällets samlade arbete med att stärka säkerheten. I strategin presenterades en samlad syn på målen för och hoten mot vår säkerhet samt på medel för att stärka denna. Delarna skulle ses i ett sammanhang:

37. SOU 2005:42. *Säker information – förslag till informationssäkerhetspolitik* och SOU 2005:71. *Informationssäkerhet – organisatoriska konsekvenser.*

38. SOU 2005:104. *Sverige och tsunamin – granskning och förslag.*

39. SOU 2007:31. *Alltid redo! En ny myndighet för olyckor och kriser.*

40. Prop. (2004/05:5). *Vårt framtida försvar.*

41. FOI 2015, *Strategisk utblick 6.*

"Regeringen anser att målen för vår säkerhet bör vara att värna;

- befolkningens liv och hälsa,
- samhällets funktionalitet samt
- förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet samt mänskliga fri- och rättigheter.

Den demokratiska rättsstaten, liksom hälso- och sjukvården, informations- och kommunikationssystemen, energiförsörjningen, flödena av varor och tjänster, och annan samhällsviktig verksamhet är förutsättningar för ett fungerande samhälle och får inte bryta samman."⁴²

Under perioden övervägde regeringen hur ett förbättrat krisberedskapssystem skulle kunna utvecklas, såväl inom Regeringskansliet som på central myndighetsnivå. Ett år efter tsunamin, år 2005, inrättade regeringen enheten för beredskap och analys i Regeringskansliet. Enheten bedrev omvärldsbevakning och hade en larmfunktion inom Regeringskansliet. Ett par år senare inrättades ett nytt kansli för krishantering i Statsrådsberedningen med uppgiften att stödja departementen inom Regeringskansliet, och ytterst regeringen, i hanteringen av kriser både praktiskt och analytiskt. Omvärldsbevakning och upprätthållandet av en gemensam lägesbild var och är en central uppgift för kansliet som har haft sin organisatoriska hemvist vid olika departement över tid. Regeringen gav Styrelsen för psykologiskt försvar uppgiften att tillhandahålla ett nationellt råd för de drabbade i tsunami katastrofen.

En utredning⁴³ gavs också i uppdrag att genomföra en översyn av verksamheterna vid Statens räddningsverk, Krisberedskapsmyndigheten och Styrelsen för psykologiskt försvar. Ett förslag skulle lämnas till en preciserad uppgifts-, ansvars- och resursfördelning. Utredningen föreslog i sitt betänkande bland annat att anslaget 7:5 Krisberedskap skulle avvecklas och ersättas med ett bidragssystem.⁴⁴

42. Prop. (2005/06:133). *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle*.

43. Utredningen om en ny myndighet för säkerhet och beredskap.

44. SOU 2007:31. *Alltid redo! En ny myndighet för olyckor och kriser*.

Genom propositionen ”Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull” föreslog regeringen att Statens räddningsverk, Krisberedskapsmyndigheten och Styrelsen för psykologiskt försvar skulle läggas ner och ersättas av en ny myndighet med namnet Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).⁴⁵ Mot bakgrund av de brister som hade konstaterats i Sveriges operativa hantering av tsunamikatastrofen fick den nya myndigheten ett samordningsansvar inte bara i planering utan också i hantering. Med den nya myndighetens bildande önskade regeringen därtill säkerställa en starkare koppling mellan arbete med nationella och internationella frågor samt få till stånd fler synergier mellan vardagens arbete med olyckor och hanteringen av fredstida kriser och ytterst krig. I propositionen beskrivs myndighetens uppgifter detaljerat.

Bland annat föreslog regeringen att ansvarsprincipen skulle förtydligas så att den även uttryckte en förväntan om att initiera och bedriva sektorsövergripande samverkan. Regeringen slog vidare fast att varje myndighet hade ansvaret för att säkerställa att den skulle kunna bedriva samhällsviktig verksamhet även när den utsattes för allvarliga störningar. Åtgärder för att säkerställa en sådan förmåga skulle finansieras inom den egna ordinarie verksamheten. Enligt regeringen borde det därtill finnas ett särskilt sammanhållet anslag för att i huvudsak användas till större tvärsektoriella satsningar och projekt. Långsiktiga investeringar med finansiering genom anslaget borde så långt möjligt undvikas. Regeringen gjorde vidare bedömningen att formerna för uppföljning och utvärdering av samhällets krisberedskap borde utvecklas. MSB fick ett sådant uppdrag, samtidigt som enskilda myndigheters arbete med risk- och sårbarhetsanalyser också förväntades utvecklas.

I propositionen framhöll regeringen att styrningen av samhällets krisberedskap är en process som består av ständigt återkommande komponenter. Regeringen slog fast att den kunskapsuppbyggnad som genomförs genom omvärldsanalyser, forskning samt risk- och sårbarhetsanalyser kan ligga till grund för inriktning, mål och förmågekrav inom krisberedskapen. Utifrån detta kan uppföljning och utvärdering av samhällets krisberedskap ske. Därigenom får regeringen ett tydligt beslutsunderlag och en samlad bedömning av samhällets förmåga att motstå och hantera kriser. I arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser var

45. Prop. (2007/08:92). *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*.

enhetlighet och jämförbarhet av största vikt. Regeringen avsåg att införa föreskriftsrätt avseende förmågebedömningar för att säkerställa detta.

Internationell verksamhet, EU-arbete och ökad samordning inom informationssäkerhetsområdet behandlas också i propositionen. Det senare hade överlag lyfts fram som ett prioriterat område under den aktuella perioden.



MSB etablerades den 1 januari 2009 med ansvar för frågor som rör skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Foto: MSB Sema Panboon.

2009 års försvarsbeslut och efterföljande period

Faktaruta

Dimensionerande hot

Ett enskilt militärt väpnat angrepp direkt mot Sverige anses som fortsatt osannolikt under överskådlig tid. Kriser eller incidenter med militära maktmedel är dock möjliga i regionen. På lång sikt utesluts inte militära maktmedel.

Omvärlden

Finanskris, recession, pandemi, aggressivt Ryssland.

Händelser

Kriget i Georgien 2008, finanskrisen 2008, pandemi 2009, MSB bildas 2009, arabisk vår 2011, inbördeskrig i Syrien 2011, massakern och attentatet i Norge 2011, rysk aggression mot Ukraina och annekteringen av Krim 2014.

Viktiga utredningar

Genomförandeutredningen inom Försvarsdepartementet med syfte att minimera antalet kostsamma militära projekt, Försvarsberedningens säkerhets- och försvarspolitiska rapporter⁴⁶, Riksrevisionens granskningar inom försvarsområdet 2010–2014.⁴⁷

Principer och doktriner

Solidaritetsförklaringen, ökat fokus på att insatsförsvaret ska kunna användas i det nationella försvaret. Det sker en omsvängning i nationell försvarsplanering som dessutom återupptas.

Försvarsbeslutet 2009 hade ett starkt militärt fokus. Det fattades mot bakgrund av Georgienkriget 2008 och beskrevs som en ny försvarspolitisk inriktning. Nu nämndes åter Sveriges försvarsförmåga. Den skulle öka genom att användbarheten och tillgängligheten av militära förband stärktes. Bedömningen att ett militärt hot mot Sverige inte sågs som troligt inom 10 år avskaffades och ersattes med att ett enskilt militärt angrepp direkt mot Sverige fortsatt var osannolikt under överskådlig tid. Regeringen ställde sig bakom den så kallade Solidaritetsförklaringen⁴⁸ som Försvarsberedningen föreslagit, och i juni 2009 antogs den av riksdagen.⁴⁹ Solidaritetsförklaringen innebär att Sverige kan ge militärt stöd till ett grannland och ta emot stöd⁵⁰ och dess betydelse betonades särskilt. Det militära försvaret skulle kunna genomföra insatser i Sverige, i närområdet och utanför närområdet. Utlandsstyrkan avskaffades. En viktig komponent i det militära försvaret var bataljonsstridsgrupper. Personalförsörjningen ändrades och värnplikten avskaffades i praktiken. En genomgång gjordes av det militära försvarets materielförsörjning. Där ströks ett antal materielprojekt som ansågs onödigt kostsamma. Civil-militär samverkan

46. *Vägval i en globaliserad värld* (Ds 2013:33) och *Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid* (Ds 2014:20).

47. *Försvaret – en utmaning för staten* (RiR 2014:8).

48. Ur prop 2008/09:140. *Ett användbart försvar*. "Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas. Sverige bör ha förmågan att kunna ge och ta emot militärt stöd".

49. Försvarsutskottets betänkande 2008/09:FöU10. *Försvarets inriktning*.

50. Solidaritetsförklaringen bygger i sin tur på artikel 42:7 i Fördraget om Europeiska unionen, och solidaritetsklausulen, artikel 222 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Denna solidaritetsklausul infördes i Lissabonfördraget som trädde i kraft den 1 december 2009.

behandlades ur ett internationellt insatsperspektiv.⁵¹ Försvarsbeslutet ledde till att Försvarsmakten 2010 fick i uppgift att återuppta den nationella försvarsplaneringen. Det militära försvaret var nu mer beroende av samhället än någon gång förut. MSB:s uppgift att arbeta med civilt försvar aktualiserades på grund av den återupptagna nationella försvarsplaneringen. I många försvars- och säkerhetspolitiska forum kom nu begreppet totalförsvar att diskuteras. Ett långsamt uppvaknande inleddes. Det ryska agerandet och den försämrade säkerhetssituationen i närområdet ökade insikten att den så kallade strategiska timeouten och anpassningsdoktrinen hade tjänat ut sitt syfte.

Regeringens skrivelse ”Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet” (2009/10:124) redogjorde för hur arbetet med samhällets krisberedskap borde utvecklas. Regeringen lyfte fram behovet av resultatmål och förbättrat författningsstöd för allvarliga händelser och kriser i sektorslagstiftningarna. MSB fick i uppgift att ta fram en strategi för samhällsviktig verksamhet. Informationssäkerhetsområdets betydelse lyftes särskilt fram och skrivelsen konstaterade också att Sveriges it-incidentcentrum skulle flyttas från Post- och telestyrelsen till MSB. En stor del av skrivelsen behandlade även skydd mot olyckor och räddningstjänstfrågor.

I regeringens proposition ”Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling” (2013/14:144) ges en översikt över samhällets krisberedskap. Den innehåller en redovisning och bedömning av krisberedskapens utveckling. Risk- och sårbarhetsanalyser och resultatmål behandlas särskilt.

Under försvarsbeslutsperioden byggdes organisatoriska och arbetsmässiga strukturer upp inom krisberedskapsområdet samtidigt som nationell försvarsplanering påbörjades på civil sida. Principer och planering var inte helt desamma för totalförsvar och krisberedskap, vilket påverkade den samlade förståelsen för hur fredstida kriser skulle hanteras i förhållande till försvar vid krigsfara och krig.

51. Prop. (2008/09:140). *Ett användbart försvar – försvarspolitisk proposition.*



Trafikverket bygger en tillfällig bro som kan användas i krig. Foto: Trafikverket.

2015 års försvarsbeslut

Faktaruta

Dimensionerande hot

Ett enskilt militärt väpnat angrepp direkt mot Sverige bedöms som osannolikt, kriser eller incidenter som även inbegriper militära maktmedel kan dock uppstå och militära angreppshot kan aldrig uteslutas.

Omvärlden

Lågintensivt krig i Ukraina, ökade motsättningar mellan Kina och USA.

Principer och doktriner

Stärkt samarbete med Nato, inklusive värdlandsstödsavtal,⁵² stark betoning av den transatlantiska länken, stark betoning av Solidaritetsförklaringen, ökat nordiskt samarbete, inklusive nära försvarssamarbete mellan Sverige och Finland, nationell planering för totalförsvaret återupptas.

52. Ds. (2015:39). *Samförståndsavtal med Nato om värdlandsstöd*.

I sin proposition ”Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020” (prop. 2014/15:109) konstaterar regeringen att den säkerhetspolitiska situationen i Europa har försämrats. Den ryska regimen har visat att den är beredd att använda militära medel för att uppnå politiska mål. Den ukrainska halvön Krim har annekterats.

Den nationella försvarsförmågan är nu åter i fokus. Internationellt samarbete inom ramen för EU, partnerskapet med Nato och olika bilaterala samarbetspår syftar alla till att stärka denna förmåga. I propositionen slås tydligt fast:

”Det enskilt viktigaste under försvarsinriktningsperioden 2016 t.o.m. 2020 är att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och att säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret.”

I försvarsbeslutet beskrivs totalförsvaret som den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvaret består av militärt och civilt försvar. Regeringen konstaterar att planeringen för totalförsvaret bör återupptas och genomföras utifrån de planeringsförutsättningar som regeringen beslutat om. Planeringen är det första steget i återupptagandet av det civila försvaret.

Försvarsbeslutet slår fast att målet för det civila försvaret från och med 2016 ska vara att

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

Viktiga erfarenheter från arbetet med skydd mot olyckor och krisberedskap ska tas tillvara, men i försvarsbeslutet uttalas tydligt att det civila försvaret kräver ytterligare åtgärder för behoven vid höjd beredskap och krig.

Regeringen betonar att strukturer och processer som används inom krisberedskapen så långt möjligt bör användas i planeringen av det civila försvaret. Ett exempel är arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser som bör beakta både krissituationer i fredstid och situationer med höjd beredskap.

Regeringen lyfter behovet av ett psykologiskt försvar för att bland annat kunna möta påverkanskampanjer.⁵³

53. Prop. (2014/15:109). *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*.

**Viktiga
verksamhets-
områden inom
det civila försvaret**

Viktiga verksamhetsområden inom det civila försvaret

Detta kapitel behandlar några viktiga verksamhetsområden inom det civila försvaret. Utvecklingen inom respektive område beskrivs sammanhållet och mer utförligt än i tidigare rent kronologiska kapitel. Syftet är att läsaren ska kunna följa viktiga områdesvisa utvecklingar samlat. Alla områden inom det civila försvaret behandlas dock inte. Fokus ligger på ledning och samordning, civilförsvaret, befolkningsskydd och räddningstjänst, försörjningsberedskap samt psykologiskt försvar.



En del utredningar och underlag under och efter det kalla kriget formade dagens civila försvar. Källa: MSB och digitaliserade utredningar SOU från Kungliga biblioteket.

Ledning och samordning

I detta avsnitt behandlas utvecklingen av frågor som rör ledning och samordning av det civila försvaret. Dessa frågor har utretts dels med fokus på fredstida samordning, dels med fokus på ledning och samordning vid krigsfara och krig. Här behandlas i första hand ledning och samordning i den planering och de förberedelser som vidtas i fredstid för att kunna hantera krigsfara och krig. För att beskriva principer och synsätt som rör ledningen av riket under krig räcker det inte att förlita sig på öppet källmaterial som denna rapport baseras på.

Inledningsvis i avsnittet behandlas övergripande strukturella frågor på nationell nivå. I denna del har särskild vikt lagts vid de reformer som ledde fram till bildandet av ÖCB och KBM. Efter genomgången av de strukturella frågorna på nationell nivå följer avsnitt om högre regional ledning, frågor rörande ansvar, planering och ekonomi respektive beredskapshänsyn i planering och samhällsutveckling.

Strukturella frågor på nationell nivå

I detta avsnitt behandlas strukturella frågor på nationell nivå med bäring på ledning och samordning. Under den period som har belysts i denna rapport har statsmakterna vid ett antal tillfällen tillsatt utredningar för att kunna ta ställning till större systemfrågor inom den civila delen av totalförsvaret. Detta behandlades länge områdesvis. Under 1930-talet var det ekonomiska försvaret i fokus. Mot slutet av det andra världskriget tillsattes flera utredningar för att ta tillvara erfarenheterna från kriget. Hotet om kärnvapenangrepp och från totalitära ideologier gjorde att 1950-talets utredningar primärt kom att gälla civilförsvaret och psykologiskt försvar.

Under 1960-talet uppmärksammades mer övergripande lednings- och samordningsfrågor genom den så kallade försvarsledningsutredningen.⁵⁴ Statsmakterna konstaterade då bland annat att en organisation med samlat ansvar för lednings- och samordningsfrågor på central nivå saknades. Försvarsdepartementet fick därför 1967 högsta ansvaret för de civila totalförsvarsfrågorna på central nivå.

54. SOU 1961:66. *Totalförsvarets högsta ledning: 1960 års försvarsledningsutrednings betänkande 2.*

Mot början av 1980-talet var det återigen uppenbart att ett större grepp behövde tas när det gällde styrning och samordning samt ansvarsförhållanden inom den civila delen av totalförsvaret. Alla myndigheter omfattades inte av den då gällande ansvarsprincipen. Det nya planerings- och ekonomisystem som hade sjuösatts var inte fullt ut infört inom alla programområden. Dessutom genomfördes heller inte särskilt många beredskapsåtgärder inom ett antal beredskapsviktiga myndigheter. År 1986 bildades därför ÖCB med lednings- och samordningsuppgifter. Det som nu kom att benämnas det civila försvaret indelades i ett tjugotal funktioner.

I samband med det kalla krigets slut skiftade fokus successivt, med början under 1990-talet, från ett totalförsvaret inriktat på att klara ett angrepp från Sovjetunionen och Warszawapakten till ett insatsförsvaret inriktat på att kunna delta i internationella insatser samt en beredskap för att kunna hantera en breddad hotbild mot Sverige. Det resursrika totalförsvaret avvecklades och betydande besparingar gjordes. År 2002 lades ÖCB ned och istället etablerades planeringsmyndigheten KBM. Funktioner ersattes av samverkansområden med betydligt svagare mandat. Nya styrande ansvars-, likhets- och närhetsprinciper lanserades. De kom dock aldrig att lagfästas och kopplades heller inte till något utpekade ansvar i myndighetsinstruktioner.

Tiden före 1980-talets reformer

Totalförsvaret och den civila delen av totalförsvaret utvecklades stegvis över tid. Ledande principer, doktriner och organisation förändrades i förhållande till hot, militär utveckling, samhällets förändringar och bedömningar av totalförsvarets ändamålsenlighet.

Ursprunget till totalförsvaret finns i erfarenheterna från världskriget. Det blev då uppenbart att krigets verkningar fick konsekvenser för hela samhället. De erfarenheter som drogs till följd av andra världskriget gjorde att 1943 års civilförsvarsutredning⁵⁵ nämnde det totala försvaret som ett svar på det moderna krigets totala karaktär. I påföljande riksdagsbeslut slogs den så kallade civilistprincipen fast vilken innebar att den civila delen av totalförsvaret även operativt skulle ledas av civila myndigheter.

55. SOU 1944:5. *Betänkande med förslag till civilförsvarslag m.m.*

Under 1960-talet uppmärksammades lednings- och samordningsfrågorna av försvarsledningsutredningen.⁵⁶ Någon organisation med samlat ansvar för lednings- och samordningsfrågor på central nivå fanns inte. En gemensam strategi och målsättning samt en gemensam grundsyn saknades. Försvarsdepartementet fick 1967 högsta ansvaret för de civila totalförsvarsfrågorna på central nivå. Vid Försvarsdepartementet inrättades Totalförsvarets chefsnämnd (TCN), Försvarsrådet och samordningsavdelningen. Totalförsvaret indelades länge i militärt försvar, civilförsvar, ekonomiskt försvar, psykologiskt försvar och övrigt totalförsvar. Med anledning av en mycket spridd illustration kom detta att kallas ”kugghjulsförsvaret”. I proposition ”Om säkerhets- och försvarspolitiken samt totalförsvarets fortsatta utveckling” (Prop. 1981/82:102) finns en utförlig beskrivning av ”kugghjulsförsvaret” som under decennier var grundorganisationen av totalförsvaret. I följande stycken finns en kort beskrivning av huvuddelarna i den civila delen av totalförsvaret, som detta beskrevs i den aktuella propositionen.



Totalförsvarets huvuddelning illustrerades ofta som kugghjul. Källa: Miliseum.

56. SOU 1961:66. *Totalförsvarets högsta ledning: 1960 års försvarsledningsutrednings betänkande 2.*

Huvudinriktningen för civilförsvaret skulle vara att ge befolkningen skydd mot verkningarna av konventionella stridsmedel, men ökad uppmärksamhet skulle ägnas åt skyddet mot kärnvapen och kemiska stridsmedel. Förmågan att möta verkningarna av ett överraskande angrepp skulle också ökas. Ansvaret för ledningen på den lokala nivån av civilförsvarsverksamheten i krig skulle föras över till kommunerna. En hemskyddsorganisation skulle införas och skyddsplaner upprättas för alla kommuner.

Det ekonomiska försvaret skulle säkerställa individens överlevnad och samhällets funktion genom att säkerställa den viktigaste försörjningen. Detta skulle ske genom planläggning av företag och kompletterande statliga åtgärder som beredskapslagring. Basen skulle vara det fredstida samhällets resurser. Förberedelser för en omställning av näringslivet till krisproduktion och åtgärder som syftade till att förbättra handlingsberedskapen skulle ges ökad vikt.

Det psykologiska försvarets vikt betonades på grund av dess avgörande betydelse för Sveriges motståndsförmåga och försvarsvilja. Forskningen inom psykologiskt försvar skulle intensifieras. Den tekniska utvecklingen på massmedieområdet skulle hanteras liksom beredskapsplanläggning och lagring av viktiga förnödenheter.

Övrigt totalförsvaret skulle utvecklas efter samma grunder som det militära försvaret, civilförsvaret och det ekonomiska försvaret. Hälso- och sjukvården i krig skulle förbättras genom att det otillfredsställande beredskapsläget inom sjukvårdssektorn avhjälpes.

Totalförsvaret var ett ansvar för myndigheter och kommuner på alla ansvarsnivåer. Den civila delen av totalförsvaret dominerades dock av myndigheter vars huvuduppgifter var aktuella enbart vid krigsfara och krig. De var så kallade beredskapsmyndigheter. Civilförsvarsstyrelsen var det militära försvarets huvudsakliga motpart i frågor som rörde totalförsvaret.

Begreppet civilt försvar användes ännu inte. Beredskapsförberedelserna varierade också stort. En del myndigheter, som beredskapsmyndigheterna, ägnade all uppmärksamhet åt kris eller krig. De flesta andra prioriterade den fredstida verksamheten. Någon samlad bild av beredskapsläget och uthålligheten inom den civila delen av totalförsvaret fanns inte att tillgå för statsmakterna.

Behovet av reformer aktualiseras på 1980-talet

1982 års försvarsbeslut konstaterade att totalförsvaret inte utgjorde någon organisation utan var ett samlingsbegrepp för alla nödvändiga åtgärder som hade till syfte att förbereda samhällets omställning till kris- eller krigsorganisation. I beslutet uttalades också principen att den som leder en verksamhet i fred ska leda samma verksamhet i krig och ansvara för de fredstida beredskapsåtgärderna.⁵⁷

Försvarskommittén och beslutsfattare med god insyn i totalförsvarets civila del ansåg därför att ledning och samordning av totalförsvarets olika delar behövde förbättras. Den samlade förmågan ansågs som avgörande.

Kommittén och föredraganden konstaterade att Sveriges motstånds-förmåga under kriser och i krig bestämdes av de enskilda totalförsvargrenarnas effekt, men framför allt av den samlade förmågan hos totalförsvaret. Försvarskommittén betonade vikten av att kartlägga vilka resurser och vilka samhällsfunktioner som var oundgängligen nödvändiga under kriser och i krig och vilken lägsta standard som härvid borde kunna upprätthållas.

Målsättningen var en lösning som var administrativt hanterbar och som var anpassad till den svenska förvaltningstraditionen. Även totalförsvarets högsta ledning borde ses över, en aktiv och långsiktig inriktning efterfrågades. Riktlinjer borde också utfärdas av regeringen om den konkreta planeringen.⁵⁸

En central fråga över tid har varit om den civila delen av totalförsvaret skulle ledas av rena så kallade beredskapsmyndigheter eller följa ansvarsprincipen, som innebar att den myndighet som hade ansvar i fred eller bäst möjligheter att ställa om sin verksamhet till krigstida verksamhet skulle ha ansvaret. Ansvaret innefattade också att erforderliga beredskapsförberedelser vidtogs.

Exempel på myndigheter med ansvar för fredstida uppgifter och med totalförsvaret som tillikauppgift var Socialstyrelsen, Statens jordbruksnämnd, Arbetsmarknadsstyrelsen och Statens vattenfallsverk.

57. Prop. (1981/82:102) om säkerhets- och försvarspolitiken samt totalförsvarets fortsatta utveckling.

58. Prop. (1981/82:102) om säkerhets- och försvarspolitiken samt totalförsvarets fortsatta utveckling.

Exempel på myndigheter med rena beredskapsuppgifter var Civilförsvarsstyrelsen, Överstyrelsen för ekonomiskt försvar, Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar och Riksnämnden för kommunal beredskap.

En ren beredskapsmyndighet som Civilförsvarsstyrelsen hade nästan alla sina uppgifter i samband med krig. Den bristande kopplingen till verksamheten i det fredstida samhället gjorde att myndighetens planering för krig med jämna mellanrum blev otidsenlig. Myndigheter som hade totalförsvar som en tillikauppgift försummade å andra sidan ofta uppgiften att planera för krig.

Samordningen inom den civila delen av totalförsvaret var splittrad och fungerade dåligt. En samlad bild av denna del av totalförsvaret saknades. Det fanns inte heller någon självklar huvudman som samlat kunde företräda det civila försvaret gentemot överbefälhavaren. Före statssekreteraren i Försvarsdepartementet, Gunnar Nordbeck⁵⁹, som ansvarat för utredningen av totalförsvarsfrågor hade denna uppfattning.

Mot bakgrund av uttalanden i samband med 1982 års totalförsvarsbeslut bemyndigade regeringen i september 1982 chefen för Försvarsdepartementet att tillsätta en utredning om ledning och samordning av totalförsvaret inom Regeringskansliet med mera.⁶⁰ Regeringen uppdrog vidare, i september 1983, Försvarets rationaliseringsinstitut att utarbeta ett sammanhängande förslag till ledningsstruktur för fred och krig för totalförsvarets civila del.⁶¹

Försvarets rationaliseringsinstituts utredning – ÖCB inrättas
Försvarets rationaliseringsinstituts slutsatser redovisades i september 1984 i form av rapporten ”Ledningen av det civila försvaret. Ett förslag till ny ledningsstruktur för de civila delarna av totalförsvaret”.

Enligt denna fungerade samordningen inom det som nu började kallas det civila försvaret inte tillfredsställande, framför allt inte på central nivå vilket tydligt framgick, bland annat av slutsatserna redan i 1978 års

59. Sedermera generaldirektör för Överstyrelsen för ekonomiskt försvar 1979–1986 och för Överstyrelsen för civil beredskap 1986–1991.

60. Dir. (1982:70) för *Utredningen om totalförsvarets ledning i regeringskansliet och dess slutbetänkande Ds* (Fö 1983:9) *Totalförsvarets samordning*.

61. FRI rapport nr 3. 84. (1984) *Ledningen av det civila försvaret*.

försvarskommitté. Samordningsuppgifterna var splittrade och ingen central myndighet överblickade den civila delen av totalförsvaret. Den bristande samordningen på central nivå medförde även svårigheter på den regionala nivån genom motstridiga uppgifter och utebliven prioritering.

Försvarets rationaliseringsinstitut konstaterade vidare att kunskapen om och intresset för beredskapsfrågor inom myndigheterna varierade avsevärt. I några fall hade beredskapsplanläggningen länge legat helt nere. Institutet fann också att någon nämnvärd kontroll av myndigheternas beredskapsförberedelser inte förekom och att några övningar av centrala civila myndigheters krigsorganisation, såvitt institutet visste, inte hade förekommit.

Ansvarsprincipen, det vill säga att ansvar för en verksamhet i fred också ska behållas i krig och vara förenat med ansvar för beredskapsförberedelser, tillämpades inte fullt ut. Detsamma gällde den ekonomiska planeringen där programplanering endast delvis tillämpades inom den civila delen av totalförsvaret.

Försvarets rationaliseringsinstitut menade att det saknades en genomtänkt ledningsfilosofi, det vill säga allmänt kända och konsekvent tillämpade principer för fördelning av ansvar och befogenheter. Vidare saknades en huvudman på central myndighetsnivå för det civila försvaret.

Mot bakgrund av problemformuleringen och den djupgående genomgång av systemet som Försvarets rationaliseringsinstitut hade genomfört inom alla sektorer och ansvarsnivåer föreslog institutet en ledningsstruktur som bestod av **samhällsfunktioner** och **ledningsnivåer**. Institutet avsåg endast samhällsfunktioner som var väsentliga för totalförsvaret och som förutsatte att staten ledde verksamheten under kriser och krig. Ledningsnivåerna omfattade det behov av övergripande ledning som var knutet till ett geografiskt område (riket, civilområdet, länet och kommunen). Till ledningsstrukturen räknades också ett antal **ledningsprinciper** som reglerade samspelet mellan samhällsfunktioner och ledningsnivåer.

Försvarets rationaliseringsinstitut föreslog att det för varje samhällsfunktion skulle utses en **funktionsansvarig myndighet**. I fred skulle

den funktionsansvariga myndigheten under regeringen ha det övergripande ansvaret för att krigsorganisation, krigsplanläggning och övriga beredskapsförberedelser inom funktionen var samordnade och hade en sådan omfattning och inriktning att det mål som regeringen hade fastställt för funktionens verksamhet under kriser och krig skulle kunna uppnås. Övriga centrala myndigheter inom funktionen skulle dock ha kvar ansvaret för sin del av verksamheten. I krig skulle den funktionsansvariga myndigheten leda och samordna verksamheten inom funktionen. Institutet noterade att behovet av central ledning i krig kunde variera betydligt mellan olika funktioner.

Ingen ändring i dåvarande antal ledningsnivåer föreslogs. Institutet ansåg att följande **indelning i ledningsnivåer** borde gälla alltså:

- högsta ledningen (riksdag och regering)
- central ledning (överbefälhavaren och de centrala civila verken)
- högre regional nivå (civil- och militärbefälhavare)
- lägre regional nivå (länsstyrelser och försvarsområdesbefälhavare)
- lokal nivå (kommunstyrelser och förbandschefer).

Ansvaret för samordningen mellan funktioner inom det civila försvaret uppdelades under regeringen på flera centrala myndigheter. Försvarets rationaliseringsinstitut föreslog att detta ansvar skulle sammanföras till *en* myndighet. Institutet föreslog att myndigheten skulle benämnas Överstyrelsen för civilt försvar. Myndigheten skulle i fred – utan att vara en mellannivå mellan regeringen och myndigheterna – svara för samordning av beredskapsförberedelser inom det civila försvaret. Den nya myndigheten skulle också vara funktionsansvarig för funktionen civil ledning och samordning. Denna funktion skulle innefatta de högsta civila försvarsmyndigheterna på respektive nivå, nämligen Överstyrelsen för civilt försvar, civilbefälhavarna, länsstyrelserna och kommunstyrelserna. I krig skulle Överstyrelsen för civilt försvar fungera som expertorgan till regeringen.

De **ledningsprinciper** som föreslogs styra samspelet mellan olika organ inom det civila försvaret byggde på att skilja mellan **operativ ledning** och **funktionsledning**. Operativ ledning skulle utövas på central nivå av regeringen och – i fred – av Överstyrelsen för civilt försvar, på högre regional nivå av civilbefälhavaren och på lägre

regional nivå av länsstyrelsen. Ledningsorganen skulle svara för att det civila försvaret inom ett geografiskt område inriktades mot ett gemensamt mål. Detta skulle ske genom samordning av olika delar av det civila försvaret och det militära försvaret. Funktionsledning skulle utövas under regeringens av den funktionsansvariga myndigheten och övriga centrala, regionala och lokala ledningsorgan som ingick i funktionen. Dessa skulle inte ha några befogenheter gentemot myndigheter utanför funktionen. Funktionsledningens uppgift skulle vara att under regeringens verk för att verksamheten inom funktionen bedrevs på ett ändamålsenligt sätt inom landet som helhet.

Långtidsplanering föreslogs nu omfatta hela det civila försvaret. För varje funktion skulle en programplan upprättas utifrån de krav som kunde ställas på funktionen under kriser och krig. Överstyrelsen för civilt försvar skulle sedan sammanställa planerna till en gemensam programplan och även samordna så kallade perspektivstudier. Försvarets rationaliseringsinstitut konstaterade därtill att finansieringssystemet borde ses över och förenklas och föreslog bland annat en gemensam medelsram för hela det civila försvaret och en förbättrad redovisning av beredskapsläget.

Regeringen instämde i de flesta av de förslag som Försvarets rationaliseringsinstitut lämnade, men ansåg att myndigheten borde heta Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB). Civil beredskap uttrycker bättre vad som är hela samhällets angelägenhet och är alltså ett vidare begrepp än civilt försvar. Regeringen konstaterade vidare att inom Regeringskansliet hade alla departement ansvar inom den civila delen av totalförsvaret. Samordningen sköttes dock av Förvarsdepartementet. Regeringen föreslog följande funktionsindelning (se tabell 1):⁶²

62. Prop. (1984/85:160) om ledningen av de civila delarna av totalförsvaret m.m.

Tabell 1. Det civila försvarets indelning i funktioner och funktionsansvariga myndigheter 1986

Funktioner	Funktionsansvarig myndighet
Civil ledning och samordning	Överstyrelsen för civil beredskap
Civilt försvar	Statens räddningsverk
Hälsa- och sjukvård m.m.	Socialstyrelsen
Psykologiskt försvar	Styrelsen för psykologiskt försvar
Ordning och säkerhet m.m.	Rikspolisstyrelsen
Domstolsväsende m.m.	Domstolsverket
Kriminalvård	Kriminalvårdsstyrelsen
Transporter	Transportrådet
Livsmedelsförsörjning m.m.	Statens jordbruksnämnd
Energiförsörjning	Statens energiverk
Övrig varuförsörjning	Överstyrelsen för civil beredskap
Utrikeshandel	Kommerskollegium
Prisreglering	Statens pris- och kartellnämnd
Arbetskraft	Arbetsmarknadsstyrelsen
Socialförsäkringar m.m.	Riksförsäkringsverket
Övriga försäkringar	Försäkringsinspektionen
Betalningsväsende m.m.	Riksbanken
Skatte- och uppbördsväsende	Riksskatteverket
Landskapsinformation	Lantmäteriverket
Postbefordran	Postverket
Telekommunikationer	Televerket
Skolväsendet	Skolöverstyrelsen
Kyrklig verksamhet	Överstyrelsen för civil beredskap

Riksdagen ställde sig sedan bakom regeringens proposition. Försvarsutskottet uttryckte det på följande sätt i sitt betänkande:

"Utskottet har i det föregående ställt sig bakom försvarsministerns uppfattning att lednings- och planeringsfunktionerna inom totalförsvarets civila del bör stärkas. Ett samordnat uppträdande ger bättre förutsättningar att hävda det civila försvarets intressen. Beredskapsaspekterna har annars många gånger svårt att hävda sig mot ett snävt fredsekonomiskt synsätt, ofta kombinerat med okunnighet om vad försvarsansträngningarna kräver. Enligt utskottets mening är funktionsindelningen och ombildningen av Överstyrelsen för ekonomiskt försvar till ÖCB åtgärder som är ägnade att förbättra samordningen inom totalförsvaret och därför bör genomföras. En av fördelarna med att ÖCB inrättas är att Försvarsdepartementets samordningsuppgifter kan inriktas mot övergripande frågor. ÖCB avses ansvara för funktionerna civil ledning och samordning, övrig varuförsörjning och kyrklig verksamhet."⁶³

Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret

Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret, i dagligt tal LEMO, avgav 1993 ett delbetänkande med fokus på lednings- och samordningsfrågor inom det civila försvaret.⁶⁴ När delbetänkandet författades hade det reformerade civila försvaret verkat under några år och de frågor som kvarstod vid inrättandet av ÖCB hade utretts. Det kalla kriget hade avslutats och den bipolära världen var på väg att monteras ned. Betänkandet kan ses som ett bokslut för reformen att inrätta ett civilt försvar 1986, men också som ett ställningstagande i viktiga principfrågor.

LEMO konstaterade att det civila försvaret i fred skulle avse de civila kompletterande beredskapsåtgärder som var nödvändiga för att, med

63. Betänkande (1984/85). FöU11.

64. LEMO:s delbetänkande (SOU 1993:95) *Ansvars- och uppgiftsfördelning inom det civila försvaret*.

det fredstida samhället som bas, kunna lösa det civila försvarets uppgifter vid höjd beredskap. Utredningen framhöll att kunskap om det fredstida samhället behövdes för att ha förmåga att vidta kompletterande beredskapsåtgärder. I basen ingick även de beredskapsåtgärder som genomfördes för att möta fredstida påfrestningar och risker. Åtgärder för att möta fredstida påfrestningar och risker skulle således inte ingå i det civila försvaret utan utgöra en del av dess bas i samhället. Beredskapshänsyn med anledning av särskilda risker och påfrestningar vid krigsfara eller krig skulle dock ingå i det civila försvaret.

Den indelning som utredningen föreslog byggde således på att det civila försvaret hade samhället som bas, men avgränsades i fredstid till kompletterande beredskapsåtgärder för krigsfara och krig.

Samhällets omställning till krigsförhållanden och andra extraordinära situationer måste kunna ske snabbt och smidigt. Stora omställningar ansågs kunna leda till oklarhet och förvirring. De ledningsmetoder som tillämpades i det fredstida samhället skulle så långt som möjligt tillämpas även i krigstid och bygga på de principer som gällde i fred. Utredningen betonade dock att krigsförhållanden ställer krav på förändringar och kompletteringar. Organisation och ledningsformer skulle anpassas till behovet av samverkan med Försvarmakten.

Särskilda tvärssektoriella ledningsorgan för att inrikta och samordna skilda funktioner mot gemensamma mål inom ett geografiskt område var civilbefälhavare, länsstyrelser och kommuner. De regionala organen hade stor betydelse för den operativa nivån. Behov fanns att fördela och kraftsamla knappa resurser för olika ändamål. För detta krävdes särskilda ledningsorgan eller stärkta befogenheter för existerande sådana. Exempel på detta var civilbefälhavare eller särskilda kris- eller krigsmyndigheter.

LEMO påpekade att regeringen i propositionen ”Totalförsvarets utveckling till och med budgetåret 1996/97 samt anslag för budgetåret 1992/93” (Prop 1991/92:102) framhållit att ordet ”ledning” inom den civila delen av totalförsvaret skulle kunna leda tankarna fel och sammanblandas med militär ledning. Enligt propositionen skulle ledning inom totalförsvarets civila del förstås som samordning, prioritering och information. Utredningen utgick från Svensk ordbok som definierade leda som ”att utöva bestämmande inflytande över viss verksamhet”. Slutsatsen var att ”inrikta och samordna” innebar att ange gemensamma och

övergripande mål för den civila totalförsvarsverksamheten på olika nivåer och att ange övergripande inriktning och prioriteringar samt att följa upp och utvärdera verksamheten. Till det kom att säkerställa att erforderlig samverkan kom till stånd. Däremot ingick inte att ställa preciserade uppgifter till olika effektuerande organ eller att i detalj fördela resurser. Detta ansågs tillhöra uppgiften ”att leda”.

LEMO gjorde även en analys av funktionsbegreppet och funktionsansvaret. Utredningen konstaterade att det fanns tre kategorier av myndigheter i förhållande till kris och krig. Den första var myndigheter med funktionsansvar för särskilt viktig samhällsverksamhet som behövde samordnas med andra. Den andra var beredskapsmyndigheter som skulle fortsätta sin verksamhet i kris eller krig på grund av sin betydelse för totalförsvaret. Den tredje var myndigheter som skulle fortsätta sin verksamhet i mån av resurser och personal.

Syftet med funktionsindelningen var att fördela ansvaret för beredskapsförberedelserna i fred och för verksamheten under krigsfara och krig på nivån under regeringen.⁶⁵ En funktion skulle innefatta för totalförsvaret viktig verksamhet som krävde någon form av central statlig styrning. En funktion var således en samhällsverksamhet av särskild betydelse för totalförsvaret vid höjd beredskap. Utgångspunkten var det civila försvarets uppgifter. En funktion berörde vanligen flera myndigheter och organisationer som behövde samordnas. LEMO betonade att inte bara myndigheter utan även företag, andra organisationer och enskilda hade uppgifter inom funktionerna. Sammanfattningsvis konstaterades det vara avgörande att verksamheten berörde samhället i vid mening, var betydelsefull med hänsyn till det civila försvarets uppgifter och att den behövde samordnas med annan verksamhet.

Reformer efter det kalla krigets slut – inrättandet av KBM
Försvarsbesluten 1995/96 till 2004 innebar ett ökat fokus på fredstida kriser och därmed en successiv avveckling av det civila försvaret. Nedläggningen av ÖCB och bildandet av Krisberedskapsmyndigheten (KBM) utgjorde en påtaglig vattendelare. KBM var en central förvaltningsmyndighet för frågor om samhällets säkerhet när det gällde krishantering och civilt försvar. Myndigheten hade till uppgift att minska samhällets sårbarhet och att öka förmågan att hantera kriser.

65. Prop. (1984/85:160). *Om ledningen av de civila delarna av totalförsvaret m.m.*

Systemet med funktionsansvariga myndigheter avskaffades och en indelning i samverkansområden infördes istället. Uppgiften för dessa samverkansområden var att inom ramen för myndighetens planeringsarbete lämna underlag och förslag på hur de medel som KBM disponerade skulle fördelas. De hade således ett mycket otydligare mandat än de tidigare funktionerna.

Statsmakterna inriktade det civila försvaret mot så kallad lång anpassning, vilket innebar 10 år. Det var en såpass lång tid in i framtiden att beredskapsförberedelser inte skulle kunna inriktas meningsfullt. När hotet om överraskande angrepp eller invasion inte längre ansågs föreligga monterades det civila försvaret ned bit för bit. Kvar blev befolkningskyddets resurser som inneburit stora investeringar sedan 1950-talet. Varulager avvecklades tidigt. Myndigheters krigsorganisationer levde kvar en tid. När dessa avvecklades försvann den intraorganisatoriska kunskapen successivt. Utbildnings- och övningsverksamhet fick en annan inriktning. Planer, handböcker och utbildningsmaterial kasserades eller sändes till Krigsarkivet. Kunskap om totalförsvaret överfördes inte längre skriftligt eller muntligt inom myndigheter och organisationer.

Utvecklingen var särskilt tydlig när det gällde personal och ledarskap. Det fanns till slut inte någon föreställning om att Sverige skulle kunna utsättas för annat än underrättelseverksamhet, kränkningar av territoriet eller incidenter från främmande makt. Inom det civila försvaret som nu blivit krisberedskapen förändrades och breddades rekryteringsbasen. Den tysta kunskap som tidigare funnits om det civila försvaret genom att vara en del av arbetsrutiner och överföring av kunskap mellan kollegor försvann i stort sett under det första decenniet av 2000-talet.

Geografisk indelning med fokus på högre regional ledning

I detta avsnitt behandlas den geografiska indelningen av den civila delen av totalförsvaret med fokus på den högre regionala ledningen. Civilbefälhavare som högsta regionala ledningsnivå var sedan inrättandet 1951 som en civil motsvarighet till den militära ledningsnivån, en mycket viktig del av totalförsvaret. Här behandlas civilbefälhavarens mandat och de svårigheter som varit förknippade med att inte ha tillräckligt mandat eller föreskriftsrätt mot länsstyrelser och andra myndigheter.^{66, 67}

Figuren på nästa sida åskådliggör totalförsvarets ledningsnivåer under perioden 1965–2000 och sätter in den högre regionala nivån i ett sammanhang.

66. FOI 2019, *Civilbefälhavare – en övergripande historisk belysning*, Munck af Rosenschöld, Sten, 2014: *Totalförsvarets ledning under kalla kriget*. FOKK Publikation nr. 39.

67. Navander, Lars och Rolf Johansson. 2009: *Försvarmaktens totalförvarssamverkan under kalla krigets dagar – En studie med fokus på regional nivå och ledningssystem*, Försvarets Historiska Telesamlingar A 01/09, 2009-05-05.

Figur 1. Figuren nedan åskådliggör totalförsvarets ledningsnivåer under perioden 1965–2000 och sätter in den högre regionala nivån i ett sammanhang

Totalförsvarets ledning		
Högsta ledningen Riksdagen (krigsdelegationen) och regeringen		
	Civilt försvar	Militärt försvar
Central ledning	Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) och övriga Funktionsansvariga myndigheter (FAM)	Överbefälhavaren (ÖB) med Högkvarteret
Högre regional ledning	Civilbefälhavare (CB) och andra civila ledningsorgan	Militärbefälhavare (MB)
Lägre regional ledning	Länsstyrelsen och andra civila ledningsorgan	Försvarsområdesbefälhavare
Lokal ledning	Kommunstyrelsen (fullt ut från 1990-talet) och andra civila ledningsorgan	Lokal militär chef

Civila och militära lednings- och samordningsnivåer med parallella geografiska områdesansvar under perioden 1965–2000 (i varierande utsträckning förekom också, vilket inte framgår av figuren, civila sektorsmyndigheter (till exempel Televerket) på regional och lokal nivå). Friit efter *Försvarsmakten/ÖCB (1995) HRSV: Handbok regional samverkan*, s. 19.

1948 års totalförsvarsbeslut innebar att civilbefälhavare inrättades från år 1951. Detta var en områdesansvarig myndighet som omfattade ett antal län som sammanfördes till så kallade civilområden. Det fanns sex civilområden i landet. En av civilområdets landshövdingar var civilbefälhavare och hade i fred stöd av ett litet kansli. Myndigheten hade ansvar mellan regional och central nivå. Huvuduppgifterna var samordning i krig och planeringsuppgifter i fred. De viktigaste skälen för att tillföra civilområden som en högre regional nivå var att ett län var för litet och att en militär chef på regional nivå behövde en civil motpart att samverka med.

På den lägre regionala nivån under civilområdena hade respektive länsstyrelse samordnande uppgifter. I varje länsstyrelse fanns en försvarsenhet. Under denna nivå i sin tur var kommunstyrelserna ”högsta civila totalförsvarsmyndighet” inom respektive kommun.

Totalförsvarsbesluten från 1961 och 1963 ledde till att militära lednings- och samverkansfunktioner ändrades. Militärbefälhavaren fick då befälet över alla stridskrafter, oavsett försvarsgren inom sitt geografiska område (milo). Militärbefälhavaren fick också ansvaret för samverkan med alla relevanta civila myndigheter inom milot. Detta innebar att militärbefälhavarens uppgifter, som tidigare bara hade varit territoriella, nu också kom att omfatta den operativa ledningen av alla militära resurser i milot, oavsett vapenslag. Samordningen inom den civila delen av totalförsvaret genomfördes i praktiken av länsstyrelserna som hade större befogenheter än civilbefälhavaren.

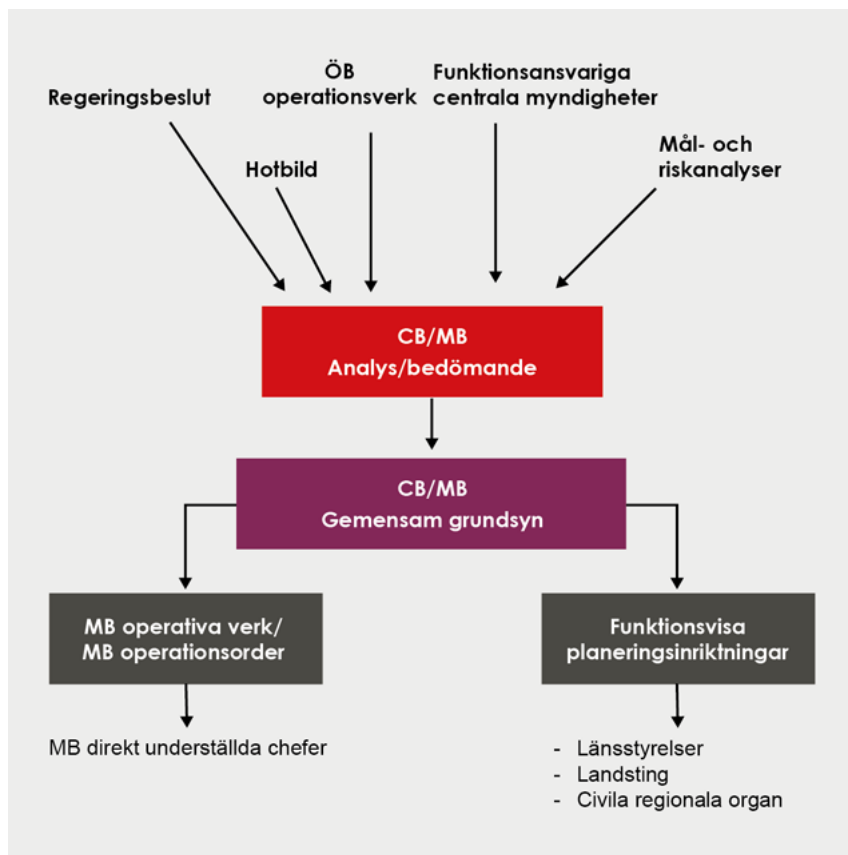
När civilbefälhavare inrättades 1951 gavs endast begränsade befogenheter, som att verka för samordning i fred. Det var först vid krig och efter beslut av regeringen som civilbefälhavaren kunde ges de mandat som fanns i instruktionen. Orsaken var att civilbefälhavaren i fred inte skulle utgöra en mellaninstans i förhållande till regeringen och länsstyrelserna samt andra myndigheter.

Försvarsmaktens ledningsutredning (FLU 74) fick till uppgift att bland annat se över den högre regionala ledningsorganisationen. Utredningen föreslog att centrala myndigheter inom den civila delen av totalförsvaret skulle ges föreskriftsrätt mot civilbefälhavaren avseende planläggning. När det gällde länsstyrelsernas planering inom ett civilområde skulle civilbefälhavaren ges motsvarande föreskriftsrätt i förhållande till

länsstyrelserna. Ett av skälen var att civilområdesnivån kommit att stå utanför samspelet mellan centrala myndigheter och länsstyrelserna i krigsplanläggningen. Riksdagen beslutade slutligen 1982 att ge civilbefälhavaren utökade befogenheter och föreskriftsrätt.

Under den period som nivån med militärbefälhavare/civilbefälhavare var den operativa tyngdpunkten inom totalförsvaret kan förhållandena och samspelet beskrivas med nedan schematiska bild.⁶⁸ Värt att notera är att gemensamma grundsyner utarbetades på flera ledningsnivåer.

Figur 2. Övergripande beskrivning över sambandet mellan centralt utfärdade styrande dokument, den gemensamma grundsynen och CB/MB:s detaljregleringar



Källa: Navander, Lars & Rolf Johansson, 2009. *Försvarsmaktens totalförsvarsamverkan under kalla krigets dagar: En studie med fokus på regional nivå och ledningssystem*. Försvarsmaktens Historiska Telesamlingar, s. 99.

68. FOI 2019, *Civilbefälhavare – en övergripande historisk belysning*.

Civilbefälhavare avvecklades år 2000. År 2013 återinfördes militärregioner på militär sida ledda av militära regionala staber.⁶⁹ Ett skäl var att stärka förmågan att kunna leda hemvärnsförband. Militärregionerna har förutom uppgifter inom säkerhetsområdet och samverkan med civila myndigheter, även markterritoriella uppgifter. Operationsområde och militärregion behandlas i Försvarmaktens operativa doktrin, som bland annat anger att:⁷⁰

"Högre chef kan tilldela underlydande chef ansvarsområden i vilka uppdrag eller uppgifter löses. Det finns tre olika typer av geografiska ansvarsområden som militära operationer genomförs inom:

1. Gemensamma operationsområden
2. Taktiska operationsområden
3. Militärregioner

Operativ chef tilldelas ett gemensamt operationsområde och kan i sin tur tilldela underlydande chefer taktiska operationsområden. Inom ett taktiskt operationsområde genomförs antingen markoperationer, marinoperationer, lu- (luft, red. anm.) operationer, informationsoperationer, specialoperationer eller annan typ av operation. Svenskt markterritorium är indelat i militärregioner. Vid behov utfärdas operationsområden över en eller flera militärregioner. En militärregion kan därför helt eller delvis ingå i gemensamma och taktiska operationsområden. I sådana fall understödjer den regionala ledningen den högsta chefen inom operationsområdet."

Militärregionerna har inte de omfattande operativa uppgifter som militärbefälhavarna en gång hade. Inom det militära området finns ansvaret och befogenheterna för militärstrategiska och operativa frågor

69. Denna rapport behandlar perioden fram till 2015 men i denna fotnot kan anges att högre regional ledning för civilt försvar infördes i samband med att en ny struktur för krisberedskap och civilt försvar inrättades den 1 oktober 2022.

70. Försvarmakten (2014): *Operativ doktrin 2014* (OPD).

på nationell nivå. Inför framtiden blir det en grannliga fråga att skapa lämpliga inriktnings- och samordningsstrukturer på såväl nationell nivå som regional nivå inom totalförsvaret.

Frågor om ansvar

I detta avsnitt behandlas frågor om ansvar. I Sverige har sedan länge den så kallade ansvarsprincipen tillämpats inom den civila delen av totalförsvaret.

Ansvarsprincipen formulerades redan på 1960-talet. Den innebar att den som hade ansvar för en samhällsverksamhet i fred hade motsvarande ansvar vid krigsfara och krig, om verksamheten då skulle fortgå, liksom för att erforderliga beredskapsåtgärder vidtogs. Detta innebar att den myndighet som hade ansvar i fred eller bäst möjligheter att ställa om sin verksamhet till krigstida verksamhet skulle ha ansvaret.⁷¹

Här följer ett utdrag ur 1960 års försvarsledningsutrednings betänkande som belyser ansvarsprincipen och begreppet samhällsfunktioner:⁷²

"I betänkandet »Enhetlig ledning av krigsmakten» har utredningen beträffande överensstämmelse mellan krigs- och fredsorganisation inom krigsmakten anfört som sin mening, att ansvars- och organisationsförhållanden, icke blott i krig utan även i fred, måste bestämmas utifrån de uppgifter denna ledning kan komma att ställas inför i krig.

Denna princip kan endast delvis tillämpas i fråga om totalförsvarets högsta ledning, eftersom denna ledning i fred har att styra hela vårt fredssamhälle. Man måste därför beträffande flertalet verksamhetsområden gå den motsatta vägen: de ansvars- och organisationsförhållanden, som man **måste** ha i fred, bör om möjligt bibehållas även i krig. På vissa punkter är detta dock icke tillräckligt för att möjliggöra en effektiv

71. LEMO:s delbetänkande (SOU 1993:95). *Ansvars- och uppgiftsfördelning inom det civila försvaret*.

72. SOU 1961:66. *Totalförsvarets högsta ledning: 1960 års försvarsledningsutrednings betänkande 2*.

ledningsorganisation; här måste särskilda organ inrättas, så långt möjligt redan i fred. Kravet på överensstämmelse mellan krigs- och fredsorganisation är lika starkt som inom krigsmaktens högsta ledning men måste i större utsträckning än när det gäller denna uppfyllas genom att organisationerna anpassas till varandra."

Den ansvarsprincip som formulerades på 1960-talet var styrande för reformen 1986 som ledde fram till bildandet av ÖCB. LEMO, den utredning som gjorde ett bokslut av den stora reform som bildandet av ÖCB innebar, behandlade också ansvarsprincipen som ledningsprincip för det civila försvaret. Denna princip beskrevs i utredningen som att den som hade ansvar för en samhällsverksamhet i fred hade motsvarande ansvar i krigsfara och krig, samt att erforderliga beredskapsåtgärder vidtogs. Detta gällde dock enbart om verksamheten skulle fortsatt bedrivas vid krigsfara och krig. Utredningen konstaterade att ansvaret för landets beredskap för krigsfara och krig främst var en statlig angelägenhet. Kommuner, landsting, kyrkliga samfund, företag och enskilda organisationer berördes dock också eftersom de svarade för att hanteringen av angelägna hot blev tillgodosedda. Dessa organisationers uppgifter inom totalförsvaret grundades på lag, föreskrifter eller avtal. Den ansvarsprincip som tillkom på 2000-talet efter förslag från Sårbarhets- och säkerhetsutredningen⁷³ har stora likheter med hur ansvarsprincipen beskrevs i tidigare skeden, men har inte samma innebörd. Den ansvarsprincip som föreslogs av Sårbarhets- och säkerhetsutredningen gäller än idag och beskrivs enligt nedan på MSB:s webbplats, tillsammans med övriga grundläggande principer inom civil beredskap:

"Ansvarsprincipen – att den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer också har motsvarande ansvar vid störningar i samhället. Aktörer har även ett ansvar att agera även i osäkra lägen. Den utökade ansvarsprincipen innebär att aktörerna ska stödja och samverka med varandra.

Närhetsprincipen – att samhällsstörningar ska hanteras där de inträffar och av de som är närmast berörda och ansvariga.

73. Sårbarhets- och säkerhetsutredningens slutbetänkande (SOU 2001:41). *Säkerhet i en ny tid*.

Likhetsprincipen – att aktörer inte ska göra större förändringar i organisationen än vad situationen kräver. Verksamheten under samhällsstörningar ska fungera som vid normala förhållanden, så långt det är möjligt.”⁷⁴

Den ansvarsprincip som föreslogs av Sårbarhets- och säkerhetsutredningen och som gäller än idag har stora likheter med den som tillämpades i Norge, vid sidan av likhets- och närhetsprincipen. Sårbarhets- och säkerhetsutredningens intention var att beredskapen skulle byggas ”underifrån” med utgångspunkt i den föreslagna ansvarsprincipen. Utgångspunkten skulle vara samhällets basförmåga och den reguljära fredsförmågan. Åtgärder skulle sedan successivt vidtas utefter hela hotskalan från svåra påfrestningar till krig.

Den norska principen gällde departement och underliggande *virksomheter och etater*. I utredningen kom detta att uttryckas som myndighet eller organ, vilket senare har kommit att benämnas *aktör* som är ett relativt brett och generellt tillämbart begrepp. Det norska ordet *etat* har ingen direkt motsvarighet i det svenska språket. Det betyder verksamheter som ligger under departement eller andra offentliga inrättningar. Det kan vara så att den idag tillämpade ansvarsprincipen har fått en alltför omfattande tillämpning på grund av skillnader mellan språken. Det är särskilt angeläget att klarlägga i vilken utsträckning ansvarsprincipen kan tillämpas gentemot enskilda, eftersom maktutövning kräver stöd i lag eller föreskrift.

Ansvarsprincipen har sammanfattningsvis ansetts central under lång tid för att under kris eller krig, och de extrema förhållanden som råder då, dra nytta av den förmåga och kunskap som finns hos den som i ett normalläge är ansvarig för en verksamhet. Att låta någon annan ta över ansvaret för verksamheten i en sådan situation har inte setts som rationellt. Samtidigt kan ansvarsprincipen leda till tolkningar att någon annan har ansvaret, även där det inte är tydligt definierat att ett sådant ansvar finns. Om så sker uppstår en brist på ansvarstagande i samhället. Ansvar bör alltid vara tydligt angivet; det medför befogenheter men också skyldigheter. Ansvarsprincipen tillämpas idag som en överordnad doktrinär princip, trots att den inte finns lagfäst, vilket kan leda till att

74. www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/det-svenska-civila-beredskaps-systemet/, hämtad den 28 april 2023.

väsentliga beredskapsåtgärder inte vidtas och att beredskapen istället baseras på principen just-in-time.

Planering och ekonomi

I detta avsnitt behandlas planering och ekonomi. Efter en längre tids utredande beslutade riksdagen 1970 att införa ett nytt planerings- och ekonomisystem i det militära försvaret.⁷⁵ Syftet var att effektivisera genom att försvarsplaneringen utformades så att försvarets utveckling successivt inriktades mot de långsiktiga målen och uppgifterna. Statsmakterna skulle ta ett större ansvar för de långsiktiga målen. Val av arbetssätt och metoder för att genomföra verksamheten skulle delegeras till lägre chefer. Budgeteringen skulle tydliggöra avvägningsfrågor och motstridiga verksamhetsmål. Redovisning av prestations- och kostnadsutfall ansågs som viktiga för analys och uppföljning av måluppfyllnad.

Det nya planerings- och budgetsystemets huvudkomponenter var följande:⁷⁶

1. Miljöstudier
2. Perspektivplanering
3. Programplanering
4. Systemplanering
5. Programbudgetering
6. Redovisning och efterkalkyl.

Miljöstudier belyste och bedömde den internationella utvecklingen. Underlag inhämtades för den svenska säkerhetspolitiken och miljöunderlag inhämtades för perspektivplaneringen i form av angreppsfall. Ett viktigt ingångsvärde var också den svenska samhällsutvecklingen.

Perspektivplaneringen riktade sig till statsmakterna och de planerande myndigheterna. Perspektivplaneringen hade flera syften. Ett syfte var att tydliggöra vilka försvarsstrukturer som skulle kunna bli aktuella i

75. Prop. (1970:97). *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående nytt planerings- och budgeteringssystem för försvaret.*

76. SOU 1969:25. *Planering och programbudgetering inom försvaret.* Känd som Röda boken (red.).

framtiden med hänsyn till ekonomiska och andra förhållanden. Tids-horisonten var 15–20 år. Ett annat syfte var att få underlag för att bedöma vilka alternativa handlingsvägar som fanns för att förverkliga olika strukturer. Alternativa mål kunde ställas upp och vägarna att nå målen kunde översiktligt beskrivas. Inriktning av forskning och utveckling (FoU) samt kartläggning av nödvändiga beslutstillfällen var andra ändamål med perspektivplaneringen.

Programplaneringen skulle leda fram till bestämda handlingsprogram för de närmaste fem åren. Programplaneringen syftade till att klarlägga hur tillgängliga resurser skulle fördelas mellan olika ändamål och funktioner. Tid var också en viktig faktor: om planeringen avsåg effekt i närtid, efter ett antal år eller om det var en fråga om FoU.

Systemplaner var avsedda för mycket resurskrävande projekt som till exempel flygplanssystem. Gunnar Nordbeck beskrev dem som ett kopplingselement mellan perspektiv- och programplanerna, där mer utförliga och noggranna beskrivningar av handlingsvägarnas innebörd kunde beskrivas som grund för ställningstaganden.⁷⁷

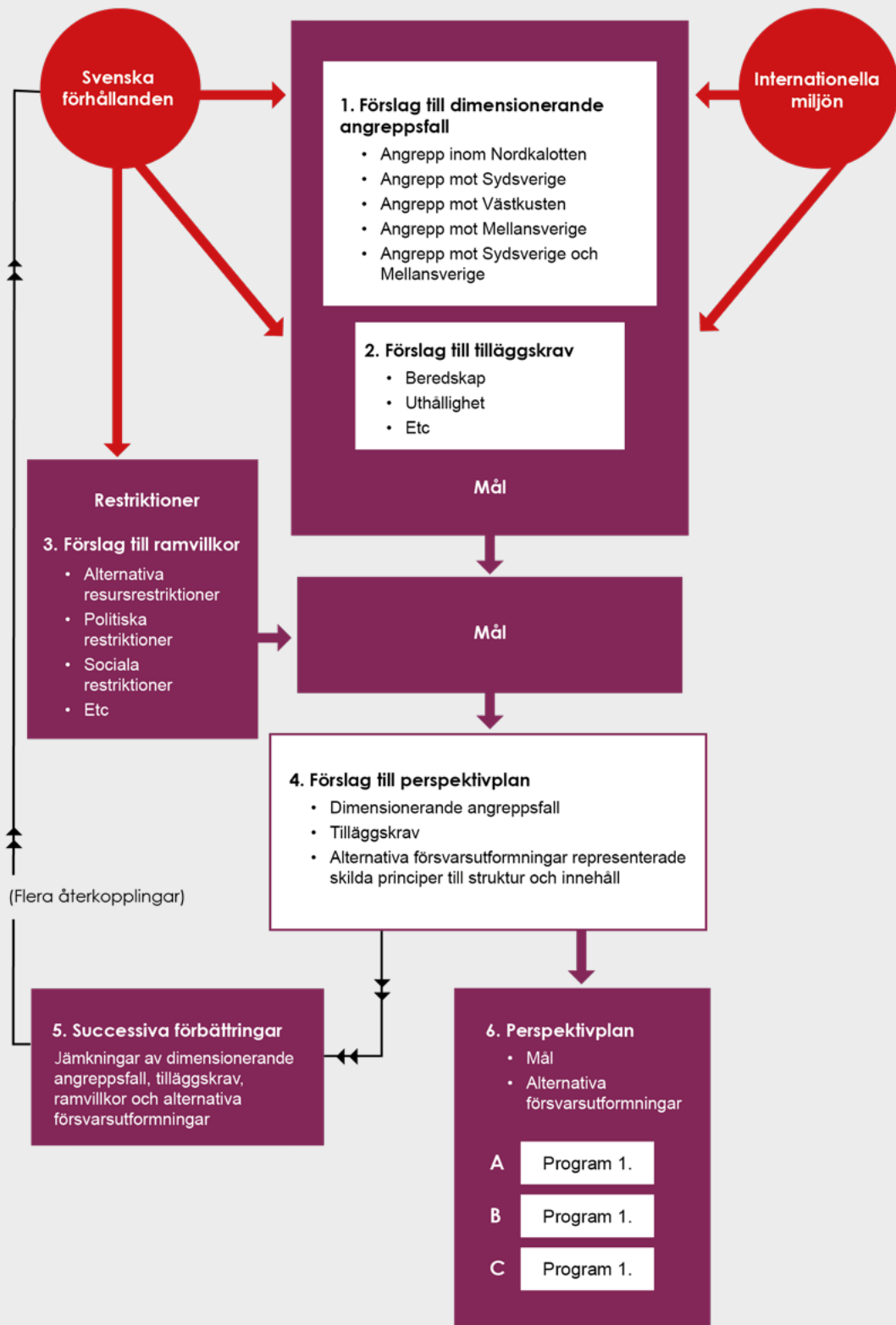
Programbudgeten styrde verksamheten under det första verksamhets-året. Anslagen indelades så att de styrde mot målen för verksamheten i den framtida produktionen av förband med mera. Den styrde således mot krigsförbanden och inte som förut mot själva produktionstekniken. Redovisningen och efterkalkylerna syftade till en analys där resultatet ställdes mot kostnaderna.

I den så kallade Röda boken⁷⁸ visualiserades systemet enligt följande:

77. Nordbeck, Gunnar (1975). *FPE - Ett redovisningssystem för centralbyråkrater eller ett ledningssystem för effektivare försvar?*, TiS-nr-3-1975.

78. SOU1969:25. *Planering och programbudgetering inom försvaret*.

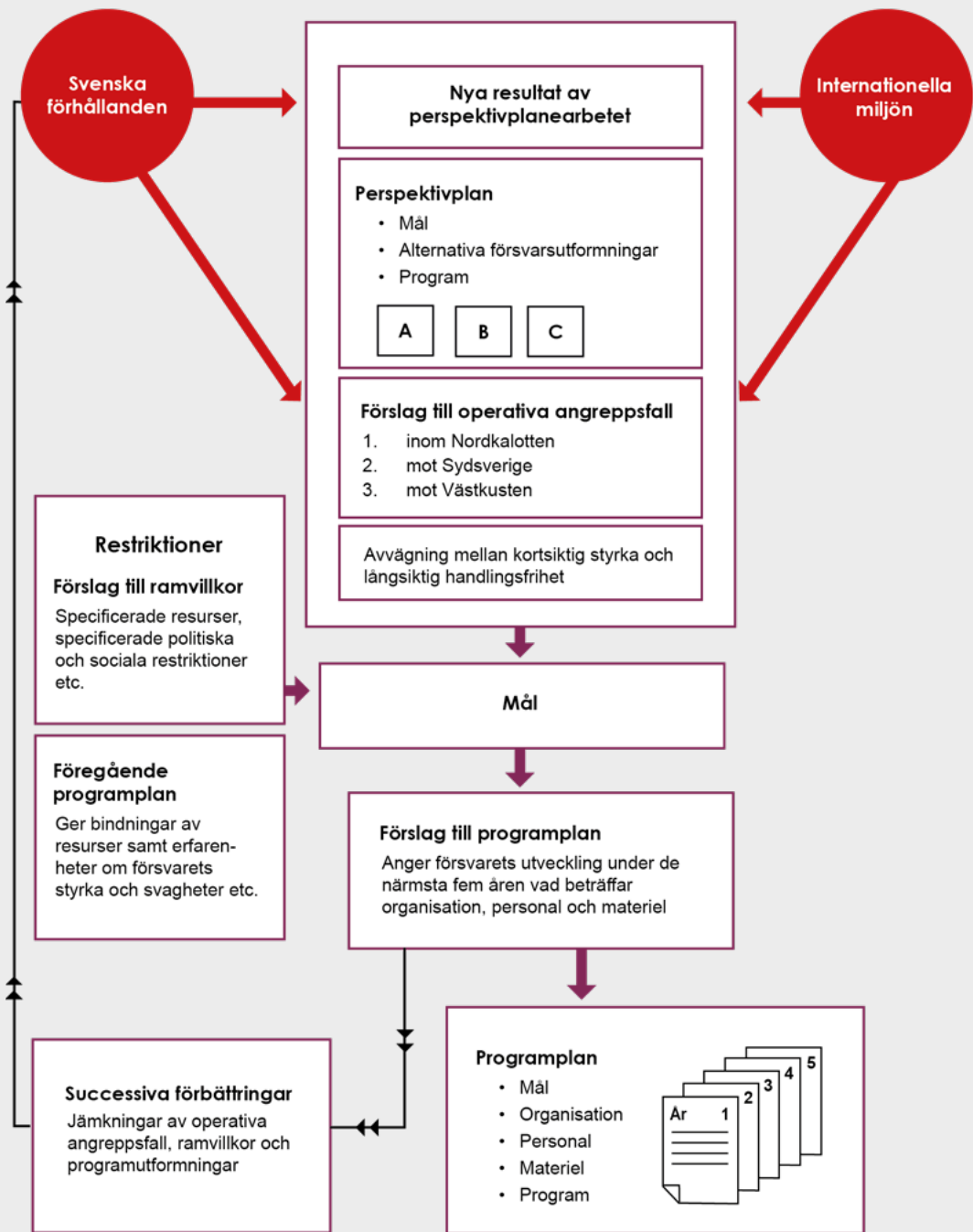
Figur 3. Perspektivplanen växer fram



Perspektivplanen var inte ett handlingsprogram utan en idéskiss eller vision av framtiden och framtida möjligheter i fråga om såväl konflikt-situationer i Sveriges del av världen som val och utformning av medel för att möta dessa konflikter. Den fortsatta planeringen utgick från denna idéskiss och tog formen av studier, forskning och tekniskt utvecklingsarbete. Detta hade till syfte att fortlöpande skingra den upplösbara osäkerheten⁷⁹, successivt begränsa antalet handlingsalternativ som skulle kunna komma att realiseras och att precisera dessa.

79. Enligt exempelvis FOA, 1994, i *Planera för det okända?* så är upplösbar säkerhet "sådan osäkerhet där man genom någon typ av studier inför ett beslutstillfälle kan förbättra sin kunskap. Innebörden av detta i ett känslighetsanalysperspektiv är att man genom studier kan göra variationsintervallet för osäkra faktorer smalare."

Figur 4. Programplanen växer fram



Kopplingen mellan program- och perspektivplaner var väsentlig. Genom programplaner skulle perspektivplanernas intentioner successivt förverkligas. Eftersom programplanerna var avsedda att gälla i fem år, och avsikten var att för riksdagen varje år redovisa en ny sådan femårsplan, skulle det nya planeringssystemet innebära att riksdagen varje år skulle kunna påverka inriktningen med hänsyn till bland annat nya resultat av perspektivplaneringen. Denna nyinriktning innebär inte bara att en planeringsram skulle anges för ett femte år utan också möjlighet att påverka programplanen i dess helhet.

En programplan skulle utgöra en programmerad plan i den bemärkelsen att den redovisade försvarets utveckling materiellt, organisatoriskt och personellt under en viss tid. Planen skulle – och var tvungen att – vara stel i den meningen att resurserna i stort var bundna genom tidigare åtaganden. Utrymmet för handlingsfrihet var därför begränsat. Perspektivplanen ska uppvisa framtida alternativ i fråga om krigsmaktens struktur och innehåll. Handlingsfrihet och möjligheten att undvika för tidiga bindningar var det centrala i planen. Kopplingen mellan programplan och perspektivplan fick därför inte grundas på förutsättningarna, att den nuvarande försvarsstrukturen antas oförändrad även i framtiden och att försvarets materiella förnyelse endast skulle ske genom att befintlig materiel omsätts med likartad men förbättrad materiel. Ett sådant förfarande skulle snart kunna leda till att perspektivplanerna skulle få karaktären av femtonåriga hårt bundna programplaner.

Programplanering och programbudgetering tillämpas ännu idag av det amerikanska försvardepartementet och till del av Försvarmakten.

Över tid har också planering och ekonomi varit föremål för diskussion på civil sida där komplexiteten har ställt särskilda krav på god samordning och långsiktighet i planeringen av beredskapsåtgärder.

Redan 1978 påvisade till exempel försvarskommittén att det rådde obalans i avvägningen mellan olika totalförsvarsfunktioner. Obalansen kunde delvis hänföra sig till brister i planeringssystemet och planeringssystemets tillämpning. Det saknades således ett genomarbetat och konsekvent tillämpat system för långsiktsplanering som omfattade hela den civila delen av totalförsvaret. Kommittén fann att det i några fall saknades konkreta mål för verksamheten i krig och att ett genomgående problem var den bristfälliga redovisningen av beredskapsläget.

Även Försvarets rationaliseringsinstitut behandlade frågor om planering och ekonomi när det 1984 redovisade sin rapport "Ledningen av det civila försvaret. Ett förslag till ny ledningsstruktur för de civila delarna av totalförsvaret". Institutet konstaterade att långtidsplanering var ett effektivt samordningsinstrument och redovisade ett förslag till planeringsmodell. Förslaget byggde på de principer som sedan 1970-talets början tillämpats inom det militära försvaret och civilförsvaret. Långtidsplanering föreslogs omfatta hela det civila försvaret. Varje funktion skulle utgöra ett program. För varje funktion skulle en programplan upprättas. Grunden angavs som de krav som skulle ställas på funktionen under kriser och krig. Det förutsattes att den funktionsansvariga myndigheten upprättade planen. Överstyrelsen för civilt försvar, som kom att bli ÖCB när institutets utredning behandlades av riksdag och regering, skulle sedan sammanställa planerna till en gemensam programplan. Även perspektivstudierna skulle samordnas av myndigheten. Försvarets rationaliseringsinstitut föreslog också att finansieringssystemet skulle ses över och förenklas, och att en gemensam medelsram skulle inrättas som omfattade hela det civila försvaret. Institutet konstaterade vidare att redovisningen av beredskapsläget borde förbättras.

Med KBM:s bildande och avskaffandet av funktionerna inom det civila försvaret förändrades formerna för planering och ekonomi på civil sida. Anslaget 7:5 fördelades efter förslag från samverkansområdena och det fanns inte längre en sammanhängande planeringsprocess eller en samlad civil medelsram för hela det civila försvaret. Anslaget 7:5 renodlades sedermera och ett ansökningsförfarande infördes. När KBM lades ned övergick ansvaret att förvalta anslaget till MSB, och namnet ändrades till Anslag 2:4 Krisberedskap. Från detta anslag kunde myndigheter som ingick i de nya samverkansområdena ansöka om projektmedel.

Beredskapshänsyn i planering och samhällsutveckling

I detta avsnitt behandlas frågor som rör beredskapshänsyn i planering och samhällsutveckling. I början av 1980-talet uttryckte statsmakterna att den svenska samhällsutvecklingen i allt väsentligt skulle styras av fredstida önskemål och behov. Samhället skulle få utvecklas efter

fredstida värderingar och med god ekonomisk tillväxt.⁸⁰ Utvecklingen kunde då leda till att samhällets sårbarhet ökade vid kriser och krig. Om totalförsvarets intressen beaktades tidigt i den fredstida planeringen och samhällsplaneringen på olika nivåer och i olika sektorer skulle försvarsansträngningarna underlättas, eller i alla fall inte försvåra totalförsvarets verksamhet. Att redan i fredstid planera för beredskap i samhället skulle vara kostnadseffektivt eftersom dyrbara åtgärder för att minska onödig sårbarhet då skulle kunna undvikas.

Totalförsvarets chefsnämnd fick därför 1983 i uppdrag av regeringen att utreda hur totalförsvarets intressen skulle kunna tillgodoses i den fredstida samhällsplaneringen. Resultatet av arbetet redovisades i betänkandet ”Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen” (BIS) (Ds Fö 1984:4). Totalförsvarets chefsnämnd fick regeringens uppdrag att fortsätta arbetet. Uppdraget utökades till att inte bara omfatta den fredstida planering som utförs av samhällsorgan utan även delar av annan samhällsutveckling. I skriften ”Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen” (1986) redogjorde nämnden för hur detta kunde ske. Skriftens syfte var att tjäna som ett informations- och utbildningsmaterial. Försvarets forskningsanstalt (FOA), sedermera FOI, gjorde några år senare en genomgång av lämpligheten av olika styrmedel. Ett förslag som framfördes i denna genomgång var att en obligatorisk beredskapskonsekvensanalys skulle göras vid vissa samhällsbyggnadsbeslut.⁸¹

I proposition 1984/85:160 hänvisade regeringen till målen för totalförsvaret (prop. 1981/82:102 bil 1, FöU 18, rskr 374). För att kunna uppfylla målen måste, enligt regeringen, samhällets alla delar redan i fredstid planeras, utvecklas och förberedas på ett beredskapsmässigt lämpligt sätt. Regeringen sammanfattade beredskapskraven i låg känslighet för störningar, god omställningsförmåga, tillräcklig uthållighet och vissa speciella krav, främst av militär art.

En ökad ömsesidig kunskap mellan totalförsvarsansvariga organ och samhällsplanerande organ ansågs vara av stor vikt. En ökad satsning på utbildning och övning lyftes särskilt fram.

80. Nordbeck, Gunnar, 2011: *Totalförsvaret under Sveriges kalla krig*, FOKK nr 31.

81. FOA, 1991. *Beredd på det värsta: något om rättsliga styrmedel för att främja beredskapshänsyn*.

Uppgiften beredskapshänsyn i planering och samhällsutveckling överfördes till ÖCB. Myndigheten genomförde forskningsinsatser och omfattande informations- och utbildningsverksamhet. ÖCB arrangerade också akademiska kurser i ämnet för samhällsplanerare. Beredskapshänsyn i planering och samhällsutveckling implementerades därtill i olika författningar. ÖCB betonade att beredskapshänsyn måste tas tidigt i den kommunala fysiska planeringen och i större samhällsbyggnadsprojekt.

Enligt 9a § i ÖCB:s instruktion⁸² hade myndigheten följande uppgifter:

"Överstyrelsen skall tillhandahålla underlag rörande totalförsvarets civila del för tillämpningen av plan- och bygglagen (1987:10) och lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m."

Beredskapshänsyn i planering och samhällsutveckling bestod av åtgärder för att över tid skapa ett samhälle som var robust och störningståligt i hela skalan fred-kris-krig. En brist i konceptet visade sig vara att endast en liten del av samhället byggs om varje år och att denna del sannolikt i mindre del är påverkingsbar. Stora system som stamnätet för elförsörjning har sina stora sårbarheter i nyckelnoder eller viktiga länkar. Där liksom i järnvägssystemet är åldring av infrastruktur ett stort problem.

En del av det som kan räknas till beredskapshänsyn är det som vi idag kallar sårbarhetsanalys eller säkerhetsanalys. Under 2000-talet har dock kunskapen om behovet av beredskapshänsyn kraftigt minskat inom den verksamhet som innebär fysisk planering.

82. Förordning (1986:423) med instruktion för överstyrelsen för civil beredskap.

Civildförsvaret, befolkningskydd och räddningstjänst

I detta avsnitt behandlas civilförsvaret, befolkningskydd och räddningstjänst. Civilförsvaret är ett folkrättsligt begrepp i ett antal konventioner som gäller skydd av civilbefolkningen med tillhörande verksamheter och uppgifter.⁸³

Över tiden har civilförsvaret varit organiserat och inriktat för att möta olika typer av hot. Under 1950-talet och 1960-talet var kärnvapenhotet mot svenska befolkningscentra styrande för civilförsvaret. Mot slutet av 1960-talet tonades det direkta kärnvapenhotet ned.

I Sverige fanns en statlig civilförsvarsorganisation fram till mitten av 1990-talet, med Civilförsvarsstyrelsen som huvudansvarig myndighet under större delen av tiden. Civilförsvarsorganisationen innefattade förvarning om flygangrepp, alarmering, skydd, andningskydd, undsättning, utrymning, inkvartering och ledning. I Sverige fanns 65 000 skyddsrum med sju miljoner skyddsrumspatser – inte jämnt fördelade över landet och platser saknades i strategiskt viktiga områden. Ett mindre antal stora bergrumsskyddsrum fanns också.⁸⁴ Civilförsvarspersonalen var på 1980-talet ungefär 200 000. Detta ska jämföras med den kommunala freds räddningstjänstens 15 000 heltids- eller deltid brandmän.

Under större delen av det kalla kriget var civilförsvaret och Civilförsvarsstyrelsen det militära försvarets huvudsakliga samarbetsmyndighet på central nivå. Trots att ansvarsprincipen gällde hade Civilförsvarsstyrelsen ledningsansvaret för civilförsvaret under regeringen i både fred och krig. Med bildandet av Statens räddningsverk 1986 slogs Civilförsvarsstyrelsen samman med Statens brandnämnd.

Statens räddningsverk blev funktionsansvarig myndighet för befolkningskydd och räddningstjänst i samband med att systemet med funktionsansvariga myndigheter inrättades på 1980-talet. Funktionsansvaret benämndes inledningsvis civilförsvaret. Efter detta överfördes successivt civilförsvarsuppgifterna till kommunerna. Civilförsvarsorga-

83. FOI, 2017. *Att skydda civilbefolkningen från krigets verkningar*, FOI Memo 6121.

84. Dessa förhållanden gäller fortfarande.

nisationen levde dock kvar med stöd av civilförsvarslagen under ett antal år. Den statliga civilförsvarsorganisationen upphörde helt först när lagen (1994:1720) om civilt försvar ersatte den tidigare civilförsvarslagen. Begreppet civilförsvaret ersattes med befolkningsskydd och räddningstjänst. Civilförsvaret kvarstod endast som ett folkrättsligt begrepp. Lagen om civilt försvar ersattes år 2006 med nu rådande lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Ett långt arbete med att föra över huvuddelen av ansvaret för räddningstjänst i krig till kommunerna var därmed genomfört.

Statens räddningsverk var fortsatt funktionsansvarig myndighet inom det civila försvaret med ansvar för befolkningsskydd och räddningstjänst. Myndighetens del av funktionsmålet var att arbeta för en god grundförmåga avseende räddningstjänstens materiel, personal och ledning samt varning och befolkningsskydd. Det innefattade bland annat utbildning av personal för krigsräddningstjänsten, materielutveckling, tekniska specifikationer, ledningsfunktioner med mera. I funktionen fanns också hemskyddet och verkskyddet.

Vid 1930-talets början byggde luftskyddet på kommunala och lokala initiativ. Statsmakterna avstod medvetet från att agera. Sammanfattningsvis kan ett antal huvudsakliga skeden för civilförsvaret urskiljas.

- År 1937 inrättades Luftförsvarsinspektionen och Riksluftskyddsförbundet.
- År 1940 tillkom Statens utrymningskommission.
- År 1944 inrättades Civilförsvarsstyrelsen och en civilförslagslag beslutades. Organisationen skulle ledas civilt enligt den så kallade civilistprincipen. Organisationen var i allt väsentligt statlig och kom att existera till 1986.
- År 1986 påbörjades kommunaliseringen av det som då kom att kallas räddningstjänst. Civilförsvarsstyrelsen hade varit en renodlad beredskapsmyndighet och den civila delen av totalförsvarets huvudsakliga motpart till det militära försvaret. Med bildandet av ÖCB genomfördes ansvarsprincipen fullt ut inom det civila försvaret.

Försörjningsberedskap och ekonomiskt försvar

I detta avsnitt behandlas kortfattat försörjningsberedskap och ekonomiskt försvar. Försörjningsberedskap kan förstås som Sveriges förmåga att möta påfrestningar som kan träffa landets försörjning med varor och tjänster. Vad som ingår i Sveriges försörjningsberedskap har växlat över tiden. Området kallades under lång tid för ekonomiskt försvar eller ekonomisk försvarsberedskap.

Under det första världskriget var området försörjningsberedskap dåligt utvecklat i Sverige och hungerkravaller förekom. Under 1930-talet genomfördes därför ett omfattande utredningsarbete samt lagring av råvaror och insatsvaror till industrin. Sverige hade en omfattande handel med Tyskland fram till 1944, då Sverige sade upp större delen av handelsavtalen. Lejdbåtstrafiken gav ett litet men betydelsefullt tillskott från neutrala länder i andra delar av världen.

Försörjningsberedskap och upprätthållandet av samhällsekonomin vid krigsförhållanden samt rustning med försvarsmateriel finns väl beskrivet och analyserat inom krigsvetenskap och ekonomisk forskning. Ett exempel är Keynes skrift från 1940 om hur kriget ska finansieras.⁸⁷ Ett senare exempel kommer från USA:s kongress utredningsservice som beskriver hur krigsmobilisering inom industrisektorn genomfördes i USA under det andra världskriget.⁸⁸

Efter det andra världskriget påverkades olika länder starkt av erfarenheterna från kriget. Ett generellt drag var att länder som hade drabbats av varubrist, eller haft svårigheter inom rustningsområdet, byggde upp ambitiösa system för ekonomisk försvarsberedskap.

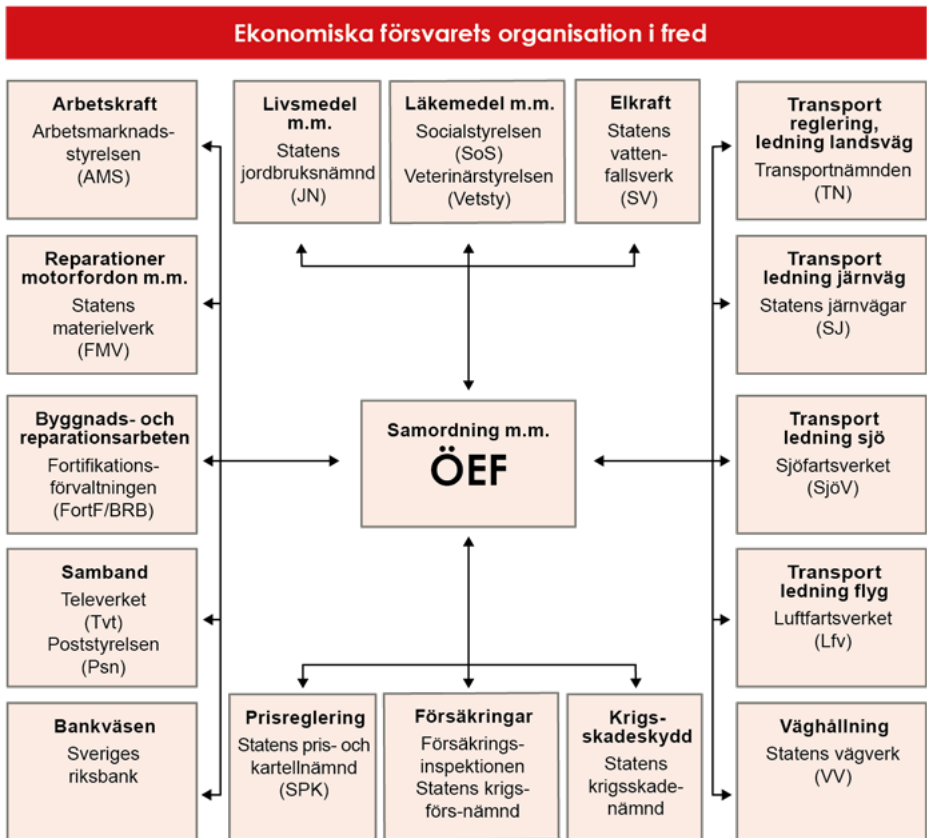
I Sverige hade Överstyrelsen för ekonomiskt försvar samordningsansvaret för försörjningsberedskapen under lång tid. Mot slutet av 1970-talet omfattade området livsmedel, beklädnad, övriga varor, energi och tjänster. I tjänster ingick arbetskraft, penningmedel och betalningsförmedling, postal kommunikation samt ledning och

87. Keynes, John Maynard, 1940. *Pay for the War: A Radical Plan for the Chancellor of the Exchequer*.

88. CRS Report for Congress, 2004. *Homeland Security: The Presidential Coordination Office*.

samordning.⁸⁹ De viktigaste målen för försörjningsberedskapen var att upprätthålla en livsnödvändig försörjning och att möjliggöra krigsansaffning för bland annat det militära försvaret. Upprätthållandet av livsnödvändig försörjning och att vidmakthålla viktiga försörjningskedjor var den dominerande uppgiften.

Figur 5. Ekonomiska försvarets organisation i fred



Det ekonomiska försvaret omfattade ett flertal myndigheter. Samordningen åvlade Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) som också hade det direkta ansvaret för områden som inte kunde hänföras till någon särskild myndighets verksamhet, till exempel huvuddelen av varuproduktionen och handeln samt beredskapslagringen. Figuren är hämtad från broschyren "Militära fakta 1971/72", utgiven av Försvarsstabens Press- och upplysningsavdelning.

89. Olsson, Gunnar, 1977. *Folkförsörjningen under kriser och krig*. Centralförbundet Folk och Försvar.

När ÖCB inrättades 1986 kom ansvaret för försörjningsberedskapen att fördelas på flera olika funktioner. Den största och mest centrala var funktionen industriell försörjning. Vid kris eller krig skulle den delen av ÖCB ombildas till den vilande myndigheten Försörjningskommisionen. Inom ramen för ett nordiskt samarbete hade särskilda kris-handelsavtal tecknats med grannländerna.

Under den tid som Överstyrelsen för ekonomiskt försvar och ÖCB verkade byggde förmågan att trygga försörjningen på samhällets styrka och svaghet och dess möjligheter till anpassning och omställning. Eftersom samhället utvecklades efter andra mål än försörjningsberedskapen behövde kompletterande åtgärder genomföras eller beredskapshänsyn tas i samhällsplaneringen för att försörjningsberedskapen skulle kunna upprätthållas.⁹⁰

Grunden för försörjningsförmågan var näringslivets resurser. Näringslivet utvecklades efter fredstida krav. Ett livskraftigt och framgångsrikt näringsliv som också hanterar risker på ett bra sätt ansågs vara den bästa basen för försörjningsberedskapen. I den utredning som 1996 belyste finansieringen av det civila försvaret konstaterades att någon särskild ersättning inte utgick för näringsidkares deltagande i totalförsvarsplaneringen. Ersättningar enligt avtal kunde utgå för produktionskapacitet eller lagring som inte var företagsekonomiskt motiverad.⁹¹

Inom ramen för försörjningsberedskapen genomfördes en planering av produktionen vid försörjningsviktiga företag. Myndigheterna bedömde hur de viktigaste företagen skulle kunna påverkas i olika krissituationer beträffande bland annat råvaruförsörjning, arbetskraft och transporter.

De centrala myndigheterna upprättade försörjningsplaner. Arbetsmarknadsstyrelsen ansvarade för arbetskraftsförsörjningen. Överstyrelsen för ekonomiskt försvar och därefter ÖCB hade ett samordningsansvar och utarbetade också planer för produktion och konsumtion för sådana områden som inte ankom på någon annan myndighet.

90. Sköldefors, Walter, 1990. *Försörjningsberedskap mot 90-talet*. Centralförbundet Folk och Försvar.

91. SOU 1996:58. *Finansieringen av det civila försvaret*.

Myndigheterna utarbetade planer vid de berörda företagen om vad de skulle producera eller leverera. Planen undertecknades av myndigheten och företaget, men var ett offentlighetsdokument utan ersättningsåtaganden för staten.⁹²

Den absolut övervägande delen av de beredskapsplanlagda kris- och krigsviktiga företagen (K-företagen) arbetade för folkförsörjningen och för att upprätthålla försörjningskedjorna. De skulle producera samma varor och tjänster som i fredstid. Det fanns ingen garanterad avsättning för varorna och tjänsterna.

En mindre del av K-företagen skulle leverera särskilt beställda varor och tjänster till vissa totalförvarsmyndigheter, som till exempel Försvarmakten, andra centrala myndigheter, landsting och kommuner. Det var varor som myndigheterna behövde för att kunna genomföra sina krigsuppgifter. Krigsanskaffning skedde sedan efter överenskommelse eller förfogande. Det förbereddes i fred genom uttagning, krigsleveransbesked eller krigsproduktionsbesked. Krigsleveransbesked och krigsproduktionsbesked var endast preliminära avtal. Om ett företag tvingades till kostsamma förberedelser för krigsanskaffning var det den planläggande myndighetens ansvar att träffa överenskommelse om detta och kompensera företaget för den extra kostnadsbördan. Det kunde gälla projekteringsarbete för nya fabriker, anskaffning och vidmakthållande av maskinell utrustning eller lager.

Försörjningsberedskapen byggde, i allt väsentligt, på de resurser som fanns i privata företag inom näringslivet.⁹³

Tidigare låg försörjningsanalyser till grund för vilka företag som ansågs vara särskilt viktiga för totalförsvaret. Vid mitten av 1990-talet fanns det ungefär 11 000 K-företag. Antalet beredskapsavtal var i storleksordningen 300 stycken inom industriell beredskap vid ÖCB.

De vanligaste beredskapsåtgärderna för att trygga försörjningen var försörjningsanalyser, planläggning av företag, avtal om lagring eller

92. Lag (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförvarsplaneringen.

93. Som illustration av hur stor andel detta skulle motsvara idag så svarar den privata sektorn för 80 procent av förädlingsvärdet i Sveriges bruttonationalprodukt enligt SCB:s statistik från 2016 och 2018. SCB:s statistik visar också att antalet sysselsatta inom den privata sektorn är ungefär 3,5 miljoner medan sysselsättningen i den offentliga sektorn är ungefär 1,1 miljoner inom kommuner och landsting och 260 000 inom staten.

upprätthållande av produktionskapacitet, förberedelser för omställning, substitutsutveckling, forskning och utveckling samt lagring av strategiska varor. Begreppet strategiska varor användes i följande betydelse:

"En strategisk vara används för viktiga totalförvarsändamål och har stor betydelse vid militär rustning. Den utvinns/tillverkas i begränsad mängd i förhållande till efterfrågan. Den används av flera, går inte säkert att få tag på och tar lång tid att ersätta med någon annan vara. I en säkerhetspolitisk kris ökar konkurrensen om den. Exempel på strategiska rå- och insatsvaror är olja och oljebaserade produkter, metaller, gummi och elektronik samt färdigvaror som militär utrustning, skyddsutrustning, läkemedel och sjukvårdsartiklar."⁹⁴

Andra beredskapsåtgärder var förberedelser för ransonering och reglering. I ransoneringslagen fanns och finns även idag regler som möjliggör förfogande. Utbildning och övning av Försörjningskommissionen och den personal från privata företag som var krigsplacerad där genomfördes regelbundet. Vid ÖCB prioriterades omvärldsanalys, information samt utbildning och övning. Att stärka samhället som bas för försörjningsberedskapen ansågs generellt sett som mer effektivt än att lagra eller spara produktionskapacitet. Åtgärderna bevaka, informera, aktivera och samarbeta med näringslivet var basen för verksamheten. Detaljerad planläggning som snabbt blev inaktuell ersattes med analys, handlingsberedskap och resursuppbyggnad.

Under 1990-talet förändrades successivt innehållet i försörjningsberedskapen. Den så kallade anpassningsprincipen som innebar att beredskapsåtgärder kunde skjutas på framtiden ledde till mycket stora lagerutförsäljningar. Medlemskapet i EG påverkade tänkandet. Nu skulle varor och tjänster fritt kunna flöda över gränserna. Ingen föreställde sig de globala problem med produktion och frakt som på senare år påverkat näringslivets produktionsmöjligheter. När KBM bildades 2002 utvecklades i allt väsentligt försörjningsberedskapen.

94. Programplan för industriell försörjning 1992/93–1996/97.

Sverige är som litet och frihandelsberoende land starkt beroende av omvärlden och ett näringsliv som kan utvecklas i takt med marknaden. Svenska marknader är idag avreglerade och Sverige har genom medlemskapet i EU och olika frihandelsavtal utsatt ekonomin för fri konkurrens. Det har lönat sig. Systemen med just-in-time går tillbaka 40 år i tiden. Det som nu utvecklats är så kallad off-shoring där flera underleverantörer kan samarbeta i andra länder för att producera större komponenter till fordon och flygplan. I hela systemet finns en gränslös cyberdimension som är nödvändig för produktion och frakt. Det vore kontraproduktivt att från statligt håll onödigtvis styra utvecklingen av näringslivet. Undantag finns givetvis av säkerhets- och försvarsskäl.

Psykologiskt försvar

I detta avsnitt behandlas psykologiskt försvar översiktligt. Det handlar om att vilseleda fienden, informera allmänheten och att upprätthålla en god anda hos befolkning och soldater. I en demokrati som Sverige med fri opinionsbildning och förbud mot censur kräver uppgiften grannliga överväganden. Utredningen ”En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret” (SOU 2020:29) konstaterar att psykologiskt försvar är ett svårfångat begrepp. Det beskrivs i många skrifter som en verksamhet eller förmåga i samhället och inte som en uppgift för en myndighet. Gemensamma nämnare är att:

- upprätthålla befolkningens försvarsvilja och motståndanda
- motverka fiendens propaganda och påverkanskampanjer
- säkerställa att statsmakterna kan nå medborgarna och utlandet med snabb och korrekt information

En annan viktig uppgift är givetvis att vilseleda motståndaren.



Etermedia är ett viktigt medel för att nå ut till befolkningen. Foto: Norrlandsbild.

Över tid har mycket tid och kraft lagts ner på att diskutera hur totalförsvarsinformation ska ges till medborgarna i fred. En viktig del av det psykologiska försvaret har också varit forskning och analys samt bibehållande av den förhållandevis stora krigsorganisation som var tänkt att lösa uppgifter inom det psykologiska försvaret vid krigsfara och krig.

Före och under det andra världskriget använde framför allt Tyskland propaganda gentemot den egna befolkningen och utlandet som en viktig grund för att upprätthålla den nazistiska regimen. Under kriget var psykologisk krigföring och skydd mot sådan en viktig del hos både krigförande och andra nationer.

Sverige prioriterade att stå utanför kriget. Statsmakterna genomförde ett antal informationskampanjer för att stärka beredskapen. Organisationen Folkberedskapen bildades för att samordna insatser från bland annat folkrörelser, fackliga organisationer och bildningsförbund.

I januari 1940 inrättades Statens informationsstyrelse med uppgiften att styra den svenska opinionsbildningen under det andra världskriget. Myndigheten övervakade och granskade framför allt trycksaker, men även folkopinionen. Uppgiften löstes med åtgärder som transportförbud av tidningar, beslag av tidningar och trycksaker samt ”grå lappar” till tidningsredaktioner om vad som var lämpligt att skriva. Vidare genomförde myndigheten informationsinsatser gentemot den svenska befolkningen.

Följande framställning i detta kapitel är till stor del hämtad från ”Förfäras ej –50 år med det psykologiska försvaret”,⁹⁵ vilken menar att det svenska psykologiska försvaret inte räknar sin tillkomst från Statens informationsstyrelse utan från den Mossbergiska utredningen från 1953. Direktiven till utredningen hade skrivits av inrikesminister Eije Mossberg. Efter något år blev Mossberg, som lämnat regeringen, utredningens ordförande.

Utredningen föreslog bland annat inrättandet av Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar. Nämnden som inrättades den 1 juli 1954 var nära kopplad till Inrikesdepartementet och bestod av ett fåtal personer i fredstid. Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar skulle förbereda Statens upplysningscentral som var det psykologiska försvarets krigsorganisation. Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar skulle också följa den svenska opinionen och utvecklingen inom det psykologiska försvarets område. Nämnden omfattade 3–4 personer inom Inrikesdepartementet. Krigsorganisationen, som bestod av personal från näringslivet, facket och kooperationen, uppgick till 600 personer. Därtill kom personal hos civilbefälhavarna och länsstyrelserna i de så kallade C-sektionerna.

Inom det psykologiska försvaret bedrevs viss utbildning, främst för de som skulle avlyssna utländska radiostationer. Övningar genomfördes

95. Tubin, Eino, 2003, *Förfäras ej – 50 år med det psykologiska försvaret – en biografi om en myndighet*. Styrelsen för psykologiskt försvar.

regelbundet. Den största och mest omdebatterade var JONAS 1971. Vissa journalister ansåg att Journalistförbundet inte skulle engagera sig i vad de såg som regeringens propagandaorgan i krig.

Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar planlade dags- och veckopress så att nyheter med mera skulle nå befolkningen även i krig. En viktig aktivitet var de stora undersökningar av folkopinionen i försvarsfrågor som genomfördes. Forskning om psykologisk krigsföring och propaganda finansierades av nämnden. Även fallstudier om rapporteringen kring inträffade katastrofer genomfördes.

Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar svarade inte för information till allmänheten i fredstid. För att stödja och samordna information om totalförsvaret och säkerhetspolitik inrättades Totalförsvarets upplysningsnämnd 1962. Genom åren var upplysningsnämndens viktigaste uppgift att publicera ett koncentrat av broschyren ”Om kriget kommer” i telefonkatalogen. Totalförsvarets upplysningsnämnd producerade också skrifter, utbildningsmaterial och filmer för användning i skolan.

Efter ett utredningsarbete som inleddes 1980 tillsattes Informationsberedskapsutredningen vars resultat var färdigt 1983. Den föreslog att Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, Statens upplysningscentral och Totalförsvarets upplysningsnämnd skulle slås samman till en myndighet – Styrelsen för psykologiskt försvar – med uppgifter i både fred och krig.

Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) inrättades 1985 med tre huvudverksamheter: forskning, informationsberedskap och försvarsupplysning. Fri opinionsbildning har varit och är en förutsättning i ett fritt demokratiskt samhälle som Sverige. Styrelsens nya centrala presskvarter skulle bli en serviceinrättning för regeringens och de centrala myndigheternas presskontakter i krig. Krigsorganisationen minskades från 630 till 370 personer. Möjligheter infördes till gradvisa beredskapshöjningar. SPF skulle nu också stödja och samordna totalförsvarsinformation. År 1986 omorganiserades det civila försvaret och indelades i ett tjugotal funktioner. SPF fick ansvaret för funktionen psykologiskt försvar.

Efter det kalla krigets slut och upplösningen av Sovjetunionen inleddes en period av ominriktning, neddragningar och mer fokus mot fredstida kriser. Även det psykologiska försvaret inriktades mot en breddad hotbild.

Krigsorganisationen och övningsverksamheten minskades successivt. SPF fick istället i uppdrag att vara statens kontaktorgan för anhöriga till de omkomna vid M/S Estonias förlisning och att ge stöd och råd till andra myndigheter vid informationsinsatser i samband med svåra påfrestningar i fred.

När KBM bildades 2002 förändrades också SPF:s uppdrag och funktionen psykologiskt försvar upphörde. Till KBM fördes uppgifterna om myndighetsinformation, utbildning, forskning och civilbefolkningens möjligheter till motstånd mot en ockupant. Det som blev kvar av myndighetens uppgifter var massmedieberedskap och totalförsvarsinformation samt Estoniauppdraget. Myndigheten fick ett par tillkommande mindre uppgifter, som att vara värmyndighet till Överklagandenämnden för totalförsvaret. SPF fick senare även uppdraget att vara ett nationellt råd till anhöriga och drabbade av tsunamin i Sydostasien. Myndigheten skulle också fördela medel till reservfunktioner för etermedia.

År 2009 lades SPF ned och kvarvarande uppgifter överfördes till MSB. I försvarsbeslutet 2015 lyftes frågan om behovet av ett psykologiskt försvar igen, för att bland annat kunna möta påverkanskampanjer.⁹⁶

96. Prop. (2014/15:109). *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*.

Avslutande reflektioner

Avslutande reflektioner

En genomgång av ett omfattande källmaterial med fokus på utvecklingen av den civila delen av totalförsvaret ger upphov till en del övergripande reflektioner, inte minst vad historien kan lära oss idag. I det här kapitlet redovisas en del av dessa reflektioner. Det handlar både om generella reflektioner och sådana som rör specifika tidsepoker eller teman. Rapporten har behandlat förhållanden i förfluten tid och den bygger enbart på öppet källmaterial. Författarens förhoppningar är att rapporten och reflektionerna ändå ska vara till nytta när nu totalförsvaret åter byggs upp.

När Sverige ansökte om medlemskap i Nato innebar det en radikal ändring av den försvars- och säkerhetspolitik som byggd på alliansfrihet. Medlemskapet i Nato innebär att Sverige inkluderas i organisationens besluts- och planeringssystem. Det gör det ännu viktigare att ha kunskap om hur den civila delen av totalförsvaret växte fram och utvecklades.

Tidsspecifika omvärldsfaktorer och historiska skeenden har präglad utvecklingen. Även om dagens samhälle och omvärldsläge har unika karaktärsdrag har den pågående uppbyggnaden av ett modernt civilt försvar ändå likheter med flera tidigare tidsepoker.

Rysslands invasion av Ukraina har forcerat den civila beredskapsutvecklingen. Konkreta beredskapsåtgärder som får direkt förmågehöjande effekt prioriteras nu framför mer långsamt planeringsarbete. Detta liknar den situation som rådde inför och under det andra världskriget, när det var angeläget att väldigt konkret trygga försörjningen och bygga försvarsviljan.

Kriget i Ukraina har aktualiserat frågan om risken för ett krig där kärnvapen används. Vid allvarigare hot om kärnvapen användning kan frågan bli än mer aktuell i Sverige. I en sådan situation är det snarare efterkrigstiden och 1950-talets satsningar på befolkningskydd som det potentiellt kan finnas likheter med.

I den pågående uppbyggnaden av civil beredskap finns även starka länkar till 1980-talets stora reform av det civila försvaret. Då liksom nu är utmaningen att åstadkomma ett samlat totalförsvaret där helhets- och långsiktighet präglar styrningen. Frågor som handlar om hur framdrift ska åstadkommas genom tydlig ansvarsfördelning mellan samhällssektorer och ansvarsnivåer och genom kravställan, ekonomiska ramar och framtidsstudier står högt på agendan idag. Dessa frågor var också högst levande i den reform som ledde fram till ÖCB:s bildande.

Utöver de likheter som finns mellan dagens uppbyggnad av ett civilt försvar och vissa specifika tidsepoker har den successiva utvecklingen av totalförsvaret från krigsåren en del generella karaktärsdrag av relevans för hur totalförsvarfsfrågorna betraktas idag.

Totalförsvaret har till exempel genomgående baserats på det svenska samhällets omställning till att kunna hantera krigsfara och

krig. Totalförsvaret kan sägas ha varit en tillikauppgift för Sverige och dess befolkning. I stort sett alla vuxna svenskar hade en befattning inom totalförsvaret, vilket bidrog till god försvarsupplysning och hög försvarsvilja. Totalförvarstanken gick ut på att en fiende skulle ställas inför hela det svenska samhällets samlade styrka. Totalförsvaret skulle därigenom vara krigsavhållande.

Samhället var således basen för totalförsvaret, både dess civila och militära del. Detta innebar att beredskapen inför krigsfara och krig till stora delar avgjordes av samhällets styrka, stryktålighet, förmåga till flexibilitet och omställning. Beredskapsåtgärder för fredstida kriser bidrog till totalförsvarets styrka, men i grunden var det samhället i sig som var totalförsvarets bottenplatta – inte krisberedskapen. Mål och krav på totalförsvaret utöver samhällets inneboende robusthet fick lösas med kompletterande åtgärder som skyddsrum, ledningssystem med mera. En annan åtgärd var att ta hänsyn till beredskapen i samhällsplanering och i infrastrukturuppbyggnad.

Totalförsvaret och dess konstitutionella grund finns för att kunna hantera krig och krigsfara på grund av de exceptionella förhållanden som då råder. Under 2000-talet har stora ansträngningar gjorts för att kunna hantera en breddad hotbild. Vi har idag en säkerhetspolitisk situation där gränserna mellan fred och krig – i en bredare bemärkelse än väpnat angrepp – suddas ut mer och mer. Samtidigt är vårt krisberedskapssystem sidoordnat vårt totalförvarssystem trots att det i princip är samma aktörer som verkar inom båda systemen. Frågan om fred, kris och krig återstår därför att fullt ut lösa. En parlamentarisk kommitté har gjort en översyn av regleringen om krigsdelegationen, var riksmötet ska hållas och regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser. Förslagen har stor betydelse för krisberedskapen och totalförsvaret.⁹⁷

Det kalla kriget kan ses som drömmen för planeringsansvariga. Fienden var i stort sett känd och genom underrättelser och studier kunde framtida behov förutses. Under långa perioder var dock totalförsvaret i otakt med utvecklingen. Viktiga system eller åtgärder hade blivit föråldrade på grund av den militärtekniska och operativa utvecklingen.

97. Dir. 2021:80. *En översyn av regleringen om krigsdelegationen, var riksmötet hålls och regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser.*

Utmaningar med finansiering och användningen av medel var ett återkommande problem. Enhetlighet, målstyrning, tydligt ansvar och klar marginalnytta av satsade medel var styrande principer för totalförsvaret. Att genomföra principerna ställde dock stora krav på ändamålsenliga operativa planeringsförutsättningar och uppföljning av beredskapsläget.

Förmågan att lindra krigets verkningar mot civilbefolkningen och viktiga samhällsfunktioner har alltid varit viktiga uppgifter för den civila delen av totalförsvaret. En högt prioriterad uppgift för denna del har också alltid varit att stödja det militära försvaret. Sammantaget är den civila delen av totalförsvaret mycket större och mer komplex än den militära delen eftersom den omfattar, och har omfattat, större delen av samhället. Totalförsvarets planeringsutmaningar har därför också alltid varit större på civil sida. Givet den nedrustning av det militära försvaret som skedde under ett antal år är det militära försvaret idag också mer beroende av att den civila delen av totalförsvaret fungerar, vilket ökar komplexiteten ytterligare.

Tematiskt finns det många lärdomar att dra från den utveckling som har skett över tid av den civila delen av totalförsvaret. Att leda (med befäl), inrikta och samordna förberedelser för samhället omställt till krigsfara och krig är svårt. Återkommande utredningar har visat på detta. Det är en uppgift som är för stor och detaljerad för regeringen och Regeringskansliet. Någon myndighet måste därför få ett mandat att på myndighetsnivå inrikta och samordna den civila delen av totalförsvaret. Bildandet av ÖCB var ett stort steg i rätt riktning. Sannolikt fick dock myndigheten ett för svagt mandat. KBM:s mandat kom att bli än svagare. Det konkreta innehållet i krisberedskapen var också långt mindre substantiell än den civila delen av totalförsvaret, vilket påverkade myndighetens möjligheter att få effekt. Det återstår att se vad MSB kan göra med det mandat som myndigheten har fått genom den reform som genomfördes den 1 oktober 2022.

Samhället, och i synnerhet näringslivet, behöver få utvecklas efter fredstida förhållanden. Regleringar och beredskapsåtgärder för att behålla företag och verksamheter som blivit olönsamma eller irrelevanta blev över tiden i allt väsentligt verkningslösa. Ett känt exempel är stödet till textil- och konfektionsindustrin. Många beredskapsåtgärder i form av lån och garantier som då var viktiga instrument för

att tillgodose behovet av produktionskapacitet är inte nödvändigtvis lämpliga i dagens samhälle. Under en stor del av den tid som totalförsvaret har existerat var statligt företagsstöd samt kredit- och valutaregleringar en del av samhället. Detta kan vara svårt att föreställa sig i dagens avreglerade samhälle.

Det finns andra exempel från tidigare tidsepoker på hur företag blev en del av Sveriges beredskap som är mer värda att lyfta fram. Privata företag inom näringslivet var synnerligen viktiga i den civila delen av totalförsvaret. Genom planläggning av företag skapade sig staten en god kunskap om och förståelse för privata företags resurser och behov. Enbart undantagsvis, i särskilda fall, tecknades särskilda beredskapsavtal utifrån funktionssäkerhetsgenomgångar och behov av åtgärder på grund av så kallad krigsanskaffning, där företagen skulle genomföra särskilt omfattande och kostsamma beredskapsåtgärder. Personal från näringslivet ingick i planeringsråd och i Försörjningskommissionens krigsorganisation. Samarbetet med Näringslivets beredskapsbyrå var av stor betydelse.

Inom det område som förut benämndes civilförsvaret har ansvaret pendlat mellan den kommunala och den statliga nivån. Vid krig uppstår ett stort antal samtidiga skador som vida överstiger vad den fredstida kommunala räddningstjänsten kan hantera. Utrymningar är också mycket personalkrävande. En svårighet har varit att de kommunala räddningstjänsterna är mycket olika till storlek och förmåga att hantera större skadehändelser. Under de tidsepoker när planering för krigsfara och krig var som mest omfattande har därför ansvaret vilat på den statliga nivån.

Sverige har sedan länge prioriterat skydd av den fysiska samhällsviktiga infrastrukturen. När cyberinfrastrukturen började byggas upp under 1990-talet blev frågan mer komplex. Det som tidigare hade varit identifierbara samhällsfunktioner knöts via cyberinfrastrukturen samman till ett monosystem. Detta gav upphov till nya samordningsfunktioner, men framför allt nya sårbarheter. Det finns ingen historisk motsvarighet till den digitalisering som nu pågår. Därför är detta ett område där få erfarenheter finns att tillgå från tidigare tidsepoker.

Det föränderliga samhället och näringslivet gjorde att detaljplanering inom den civila delen av totalförsvaret snabbt blev föråldrad. Ett sätt att bibehålla en god mobiliserings- och ledningsförmåga var utbildning

och övning inom alla sektorer och ansvarsnivåer. Planering kan även fortsättningsvis bli föråldrad och inaktuell. Utbildning och övning bör därför rimligtvis även prioriteras i uppbyggnaden av ett modernt civilt försvar.

Antalet tjänstemän och annan personal som tidigare arbetade med beredskapsfrågor var totalt sett betydligt fler än idag. Vissa hade beredskapsförberedande uppgifter som arbetsuppgift. Andra statliga tjänstemän skulle dock också ta hänsyn till totalförsvarets intressen, oavsett befattning. De kunde då vända sig till sina mer beredskapskunniga kollegor. Interaktionen med det militära försvaret var påtaglig inom alla sektorer och ansvarsnivåer. Genom att en så stor del av det svenska folket hade uppgifter inom totalförsvaret skapades värdefulla personkontakter som också delvis kunde kompensera för utmaningar vad gäller detaljerad och föråldrad planering. Det fanns en sorts totalförvarsidentitet i de myndigheter och organisationer som planerade totalförsvaret, som kunde ses både som en profession och en organisation. I takt med att fler och fler beredskapshandläggare tillsätts när det civila försvaret nu byggs upp igen kan förhoppningsvis även en ny totalförvarsidentitet komma att utvecklas framöver.

Den civila delen av totalförsvaret var komplex med många ansvariga myndigheter inom olika samhällssektorer och ansvarsnivåer. Det var och är därför en grannliga uppgift att uppnå enhetlighet i samhället inför krigsfara och krig. När nu totalförsvaret ska återuppbyggas är det viktigt att ta del av och inse hur omfattande planeringen för höjd beredskap var. När totalförsvaret avvecklades ersattes det av en i många stycken otydlig krisberedskap som byggde på just-in-time och som dessutom saknade nödvändiga konkreta beredskapsåtgärder i form av ledning, lager och personal för fredstida kriser. De överordnade ansvars-, likhets- och närhetsprinciperna var dessutom många gånger kontraproduktiva vid större kriser, vilka istället borde hanterats på nationell nivå.

Den tidigare planeringen för krigsfara och krig inom totalförsvarets ram var mer omfattande och anpassad till flera ansvarsnivåer än vad som förefaller allmänt känt idag. Mycket av den tidigare planeringen omfattas även fortsättningsvis av sekretess. Detta bör dock inte hindra att det som fortfarande är relevant läggs till grund för ett nytt totalförsvar. Att enbart utgå från det system som krisberedskapen utgör

ökar risken för att uppgiften att planera för att kunna hantera krigsfara och krig underskattas och feltolkas. Därför är det väpnade angreppet dimensionerande för den civila beredskapen.

Den stora betydelse som totalförsvaret hade för Sveriges suveränitet och statskicks innebar att beslut om totalförsvaret vanligtvis fattades efter omfattande utredningsarbete och så långt möjligt i politisk enighet. Styrningen och initiativ till förändringar kom naturligen uppifrån, ofta initierat av den politisk-strategiska nivån eller den högre ämbetsmannanivån. Det som hade observerats i vardagen eller vid högre ledningsövningar ledde till diskussioner och till att särskilda utredningar tillsattes för att komma till rätta med lednings- och samordningsproblem. I dagens Sverige är den nya struktur för krisberedskap och civilt försvar som genomfördes den 1 oktober 2022 ett exempel på detta. Det finns fortsatt ett behov att se över finansieringsprinciperna för det civila försvaret så att en större del används för beredskapsåtgärder och driften av dessa.

Det är avslutningsvis viktigt att betona att den civila delen av totalförsvaret som 1986 kom att kallas det civila försvaret måste ses i sitt historiska och tidsmässiga sammanhang. En del inslag i det tidigare civila försvaret är inte relevanta idag. Inom andra områden växte lösningar och principer fram över tiden som ledde fram till vad som kan kallas vishet. Vid den fortsatta uppbyggnaden av Sveriges civila beredskap är det angeläget att grundläggande och över tiden hållbara principer samt lärdomar tas tillvara. I denna rapport lyfts en del doktrinära inslag fram. Någon explicit civil strategisk doktrin har dock ännu inte författats. Att ta ett samlat och övergripande grepp när det gäller frågor av betydelse för uppbyggnaden av totalförsvaret och det civila försvaret skulle underlätta enhetlighet och ge större marginalnytta för satsade medel.

Förslag till vidare läsning

Den här rapporten försöker fånga de viktigaste tankarna och händelserna bakom det som nu kallas civil beredskap. Uppbyggnaden av den militära delen av totalförsvaret har skildrats i ett stort antal böcker och media. Så har inte varit fallet inom den civila delen av totalförsvaret. Mycket av materialet gäller de olika delarna av den civila delen av totalförsvaret som civilförsvar och försörjningsberedskap.

Här nämns några källor som författaren av olika skäl tror kan vara till nytta för den som vill fördjupa sig inom området. Urvalet ska inte ses som en bedömning av vilket material som är bäst, utan som ett förslag till vidare läsning från författaren.

FHS, Crismart (2021): *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige. Stockholm.*



www.fhs.se

Totalförsvarets ledning under det kalla kriget, forskningsrapport i forskningsprojektet Försvaret under det Kalla Kriget (FOKK).

Munck af Rosenschöld, Sten (2014): *Totalförsvarets ledning under kalla kriget*. FOKK nr 39.

Munck af Rosenschöld, Sten (2017): *Totalförsvarets ledning under kalla kriget*. Andra upplagan. Stockholm: Svenskt militärhistoriskt biblioteks förlag.

Propositionen där det civila försvaret omdanades och ÖCB gavs en samordnande roll på myndighetsnivå. I en bilaga finns också utdrag ur den utredningsrapport från Försvarets rationaliseringsinstitut som låg till grund för förändringarna.

Prop. (1984/85:160) *om ledningen av de civila delarna av totalförsvaret m.m.*



www.riksdagen.se

En utredningsrapport som sammanfattar och värderar det civila försvaret vid mitten av 1990-talet.

SOU 1993:95. *Ansvars- och uppgiftsfördelning inom det civila försvaret: delbetänkande.*



www.lagen.nu/sou/1993:95

Rapporten finns också tillgänglig som digitaliserad SOU på Kungliga biblioteket.

Litteraturförteckning

Agrell, Wilhelm, 1988, *Ett samhällsskydd för alla väder?*. CEWE-förlaget. Bjästa.

Agrell, Wilhelm, 2010, *Fredens illusioner*. Atlantis. Stockholm.

Björkman, Ulla, 1991, *Beredd på det värsta: något om rättsliga styrmedel för att främja beredskapshänsyn*. FOA A 10023–1.2.

Carlbon, Olle et al, 2002, *Civil-militär samverkan och samordning i Sverige under efterkrigstiden*. FOI-R--0418--SE.

CRS Report for Congress, 2004, *Homeland Security: The Presidential Coordination Office*. RL31148. Congressional Research Service, The Library of Congress.

Dir. (1982:70), *Utredningen om totalförsvarets ledning i regeringskansliet*.

Dir. (1991:44), *Översyn av totalförsvarets ledningsorganisation och myndighetsstrukturen inom försvarsdepartementets verksamhetsområde*.

Dir. (1999:63), *Principer för en bättre helhetsyn vid planeringen för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred*.

Dir. (2021:80), *En översyn av regleringen om krigsdelegationen, var riksmötet hålls och regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser*.

Dreborg, Karl-Henrik et al, 1994, *Planera för det okända?* FOA-R—94- 00005-1.2-SE.

Ds. (Fö 1983:6), *Informationsberedskap. Promemoria med Principbetänkande avgiven av Informationsberedskapsutredningen*.

Ds. (Fö 1983:9), *Totalförsvarets samordning*.

Ds. (2015:39), *Samförståndsavtal med Nato om värdlandsstöd*.

FHS, Crismart, 2021, *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige*. Stockholm.

FRI rapport nr 3.84. 1984, *Ledningen av det civila försvaret*.

Försvarsmakten, 2014, *Operativ doktrin 2014* (OPD. M-nr: M7739-354027).

- Försvarsutskottets betänkande 1984/85:11 om ledningen av totalförsvarets civila delar (prop. 1984/85:160).
- Försvarsutskottets betänkande 2008/09:FöU10, *Försvarets inriktning*.
- Gustafsson, Bengt, 2006, *Det "kalla kriget"*. FOKK nr 9.
- Kaiser, Magnus, 2001, *Civil ledning ur ett historiskt perspektiv – principer för organisering*. FOI-R--0175--SE.
- Keynes, John Maynard, 1940, *Pay for the War: A Radical Plan for the Chancellor of the Exchequer*. Macmillan and Co., Ltd.
- Konsekvenser för svensk försörjningsberedskap*, ÖCB 1992.
- Lag (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförvarsplaneringen.
- Lag (2003:778) om skydd mot olyckor.
- Lag (2006:545) om skyddsrum.
- Langlais, Richard (red), 2015, *Strategisk utblick 6*. FOI-R-4130-SE.
- Larsson, Per et al, 2017, *Att skydda civilbefolkningen från krigets verkningar*. FOI Memo 6121.
- Larsson, Per, 2019, *Civilbefälhavare – en övergripande historisk belysning*. FOI-R4795-SE.
- Lundberg, Jan et al, 1999, *Säkra företagets flöden*. Överstyrelsen för civil beredskap. Stockholm.
- Lundgren, Bo Richard och Wahlberg, Ingemar et al, 2022, *Har vi råd med ett civilt försvar? En antologi om finansieringen av det civila försvaret*. Kungl Krigsvetenskapsakademien, Stockholm.
- Munck af Rosenschöld, Sten, 2014, *Totalförsvarets ledning under kalla kriget*. FOKK nr 39.
- Månsson, Olle, 1976, *Industriell beredskap. Om ekonomisk försvarsplanering inför andra världskriget (SUAV)*. Stockholm. Liber Förlag.
- Navander, Lars och Rolf Johansson, 2009, *Försvarmaktens totalförsvars-samverkan under kalla krigets dagar – En studie med fokus på regional nivå och ledningssystem*. Försvarets Historiska Telesamlingar, A 01/09, 2009-05-05.

Nordbeck, Gunnar, 1975, *FPE - Ett redovisningssystem för centralbyråkrater eller ett ledningssystem för effektivare försvar?.* TiS-nr-3-1975.

Nordbeck, Gunnar, 2011, *Totalförsvaret under Sveriges kalla krig.* FOKK nr 31.

Olsson, Gunnar, 1977, *Folkförsörjningen under kriser och krig.* Centralförbundet Folk och Försvar, Stockholm.

Programplan för industriell försörjning 1992/93–1996/97.

Prop. 1963:108. *Vissa anslagsfrågor m.m. rörande det militära försvaret under budgetåret 1963/64.*

Prop. 1981/82:102 *om säkerhets- och försvarspolitiken samt totalförsvarets fortsatta utveckling.*

Prop. 1983/84:166 *om totalförsvarets ledning och samordning i regeringskansliet samt informationsberedskapen m.m.*

Prop. 1984/85:160 *om ledningen av de civila delarna av totalförsvaret m.m.*

Prop. 1991/92:102. *Totalförsvarets utveckling till och med budgetåret 1996/97 samt anslag för budgetåret 1992/93.*

Prop. 2001/02:10. *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret.*

Prop. 2004/05:5. *Vårt framtida försvar.*

Prop. 2005/06:133. *Samverkan vid kris – för ett säkrare sambälle.*

Prop. 2007/08:92. *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull.*

Prop. 2008/09:140. *Ett användbart försvar – försvarspolitisk proposition.*

Prop. 2014/15:109. *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020.*

Samverkan inom totalförsvaret, SAMT, 1983, Försvarsdepartementet, Totalförsvarets chefsnämnd, Stockholm.

SCB, 2016 och 2018 Sysselsättningsstatistik.

SFS (1962:310), Instruktion för Totalförsvarets upplysningsnämnd.

SFS (1944:356), Civilförsvarslag

Skoglund, Per, 1992, *Den civila delen av totalförsvaret*, Novemus – Högskolan i Örebro.

- Sköldefors, Walter, 1990, *Försörjningsberedskap mot 90-talet*.
Centralförbundet Folk och Försvar, Stockholm.
- SOU 1930:12. *Sveriges försvarspolitiska läge samt behov av försvarskrafter*.
- SOU 1943:27. *Betänkande med förslag till lag om folkskyddsväsendet (folkskyddslag) m.m.*
- SOU 1944:5. *Betänkande med förslag till civilförsvarslag m.m.*
- SOU 1947:10. *Betänkande med förslag rörande civilförsvarets organisation m.m.*
- SOU 1953:27. *Psykologiskt försvar. Betänkande avgivet av Kommittén för utredning om det psykologiska försvaret*.
- SOU 1958:13. *Civilförsvarets organisation*.
- SOU 1961:66. *Totalförsvarets högsta ledning: 1960 års försvarsledningsutrednings betänkande 2*.
- SOU 1969:25. *Planering och programbudgetering inom försvaret*.
- SOU 1975:57. *Varuförsörjning i kristid*.
- SOU 1993:95. *Ansvars- och uppgiftsfördelning inom det civila försvaret: delbetänkande*.
- SOU 1994:11. *Om kriget kommit, bilagedelen*.
- SOU 1995:19. *Ett säkrare samhälle: huvudbetänkande*.
- SOU 1996:58. *Finansieringen av det civila försvaret*.
- SOU 2001:41. *Säkerhet i en ny tid*.
- SOU 2007:31. *Alltid redo! En ny myndighet för olyckor och kriser*.
- SOU 2020:29. *En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret*.
- SOU 2023:50. *En modell för svensk försörjningsberedskap*.
- Tidslinje över kalla kriget, 2023, Wikipedia.
- Tubin, Eino, 2003, *Förfäras ej – 50 år med det psykologiska försvaret – en biografi om en myndighet*. Styrelsen för psykologiskt försvar.
- Vårt framtida försvar, Överbefälhavarens förslag (1947)*.
- ÖCB rapport 1991-06-18. Dnr 221-1224/89. *Centrala myndigheters förberedelser för krigsorganisering*.



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

651 81 Karlstad Tel 0771-240 240 www.msb.se

Publ.nr MSB2222 – november 2023 ISBN 978-91-7927-410-8