



Försvarsdepartementet
och sändlista

Ert tjänsteställe, handläggare

Ert datum

Er beteckning

Vårt tjänsteställe, handläggare

Vårt föregående datum

Vår föregående dnr

Ledamoten Bo R Lundgren
bo.r.lundgren@gmail.com, 070-226 79 99

Yttrande över betänkande av utredningen om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap (SOU 2022:57)

Härmed överlämnas Kungliga Krigsvetenskapsakademiens (KKrVA) yttrande över rubricerat betänkande.

Yttrandet har beretts av en arbetsgrupp inom KKrVA Avdelning för övriga vetenskaper av betydelse för rikets försvar (Avdelning V). Gruppen har bestått av ledamöterna Marie Hafström, Åke Lindström, Bo Richard Lundgren, Lennart Myhlback, Lars Nylén, Christina Salomonson, Ingemar Wahlberg och Jan Wisén. Ledamoten Lundgren har varit sammanhållande. Under arbetets gång har Avdelningarna för Lantkrigsvetenskap och Militärteknisk vetenskap lämnat synpunkter. Ett utkast till yttrande har föredragits vid ett avdelningsmöte inom Avdelning V.

Beteckningen KKrVA i den fortsatta framställningen syftar på den ovanstående gruppen, vilket innebär att det är denna som står bakom analyser, slutsatser och förslag i yttrandet.

I slutet av yttrandet finns några synpunkter bl.a. på mängden av utredningar inom området civilt försvar. Dessa synpunkter har inget omedelbart samband med innehållet i det aktuella betänkandet.



1. Inledning

Erfarenheterna från kriget i Ukraina talar, enligt utredningen, för att civilbefolkningen vid ett angrepp skulle kunna drabbas hårdare än vad som tidigare antagits i olika krigsscenarier. Det gäller både anfall genom luften och vid markstrider¹. Hit hör bl.a. angrepp mot kritisk infrastruktur och befolkningscentra. Olika bekämpningsmål och riskområden måste därför nu utvidgas i jämförelse med de mål- och riskanalyser som tidigare låg till grund för den svenska planeringen.

KKrVA vill här lägga till att samstämmiga uppgifter från Ukraina gör gällande att den ryska angriparen totalt negligerar folkrättsliga regler och principer och gör sig skyldig till omfattande folkrättsbrott. Detta får kraftiga återverkningar på det ukrainska skyddet av civilbefolkningen, något som nu också behöver vägas in i den svenska planeringen.

Det finns alltså, enligt KKrVA, stora osäkerheter om hur Sverige skulle kunna drabbas av hot och krigshandlingar i framtiden. Synen på beredskapsåtgärderna behöver därför vidgas. En anslutning till Nato ger också nya förutsättningar och medför ett bredare spektrum av hotbilder och möjliga bekämpningsmönster och krigsförlopp. KKrVA anser därför att man i det fortsatta utvecklingsarbetet nogga bör studera erfarenheter från kriget i Ukraina.

Mot denna bakgrund konstaterar KKrVA att:

- Det finns ett akut behov av att så fort som möjligt öka förmågan till skydd för befolkningen under höjd beredskap och krig. Tiden mellan höjd beredskap och krig kan dessutom vara extremt kort, t.o.m. obefintlig. Arbetet med återuppbyggnaden av det civila försvaret bör därför ske i betydligt snabbare takt än hittills och så nära berörda aktörer som möjligt. Endast frågor av principiell eller politisk art bör hanteras av regeringen och i Regeringskansliet.
- Vidtagna åtgärder bör om möjligt genomföras så att de kan utnyttjas i olika situationer och anpassas till olika faktiska förlopp. Uppbyggnaden av resurser och förmåga bör ske så att systemet över tid kan anpassas till nya erfarenheter och förutsättningar.
- Skyddet av civilbefolkningen är ett sammanhängande system av olika komponenter. I utredningen har tre sakområden blivit omsorgsfullt behandlade. KKrVA anser emellertid att området alarmering och varning

¹ Se även FOI Memo 7836, FOI Memo 7843, FOI Memo 7970 samt FOI-R—5404—SE.



inte har blivit tillfredsställande belyst i betänkandet. Även skyddet mot C-stridsmedel är knapphändig behandlat. Dessa områden måste få ökad uppmärksamhet i det fortsatta återuppbyggnadsarbetet.

- Det är viktigt att utvecklingsarbetet med civilbefolkningens skydd sker parallellt med och i nära samverkan med det civila försvarets budgetprocess och anslagssystem.²

KKrVA anser att dessa principer bör eftersträvas och att man måste säkra tillgång till de resurser och kompetenser som finns i fredssamhället som kan utnyttjas för befolkningens skydd i närtid och under krigsförhållanden. Vidare bör så långt möjligt former för ansvar och ledning under höjd beredskap och krig bygga på de förhållanden som gäller i fred. Kompletteringar i form av nyproduktion, nyrekrytering, grundutbildning och anskaffning av förstärkningsmaterial bör finansieras av staten. Resurserna bör regleras centralt och prioriteras med hänsyn till nationella bedömningar av hot och risker över landet och med hänsyn till hur totalförsvaret och andra faktorer utvecklas över tiden.

KKrVA anser att utredningens bedömningar och förslag i huvudsak ligger i linje med ovanstående principer och strävanden, varför KKrVA ställer sig bakom huvuddelen av utredningens förslag.³

I vissa delar finns dock, enligt KKrVA, oklarheter som väcker frågor och tveksamhet. Det finns också frågor om bland annat skydd mot kemiska stridsmedel som i stort saknas helt i betänkandet. Synpunkter i dessa avseenden lämnas i de följande områdesvisa avsnitten.

2. Skyddsrum

Det tidigare systemet för reglering, planering, finansiering och beslut om nyproduktion av skyddsrum var väl fungerande, enligt KKrVA. Det gäller också systemet för kontrollbesiktning av befintliga skyddsrum och ersättning för åtgärder mot fel och brister.

Utredningens förslag är i huvudsak att tillvarata skyddsrumbeståndet i sin helhet och att med smärre justeringar återinföra tidigare system för nyproduktion av skyddsrum och för kontroll och ersättning vid fel och brister i befintliga skyddsrum. KKrVA ställer sig bakom dessa förslag. Ansvar för reglering och för inriktning och prioritering av verksamhet och medelsfördelning bör ligga centralt på MSB, i nära samarbete med länsstyrelser och kommuner. Vissa institutioner

² Se *Har vi råd med ett civilt försvar?* KKrVA 2022.

³ Här vill KKrVA hänvisa till tidigare skrifter inom akademien som tagits fram inom ramen för projektet *Krigsvetenskap inom det 21:a århundradet* samt *Säkerhet i morgondagens Europa – svenska perspektiv*.



som inte kan utrymmas, t.ex. sjukhus måste ha egna skyddade utrymmen i källare eller kulvertar. Det är regionernas ansvar att sådan beredskapsplanering sker.

Utredningen föreslår också att en planläggning ska ske för skyddade utrymmen, dvs lämpliga lokaler i befintliga byggnader och anläggningar, som vid höjd beredskap kan förstärkas och utnyttjas som skydd för civilbefolkningen, även om inte samma skyddsnivå kan uppnås som för normalskyddsrum och befolkningskyddsrum. Förslagen medför en långtgående och detaljerad planläggning på kommunal nivå. KKrVA anser att planläggningen bör genomföras så detaljerat som det är möjligt med hänsyn bl.a. till kommunernas karaktär och kapacitet.

I de tidigare kommunala skyddsplanerna fanns en planläggning för bl.a. skyddade utrymmen. Erfarenheter från dessa var att kvaliteten på planeringen blev ojämn och att det var svårt att med tiden hålla planläggningen aktuell. Vid utformningen av systemet för skyddade utrymmen bör, enligt KKrVA, eftersträvas en mer översiktlig planering som innefattar en uppdaterad inventering av lämpliga befintliga utrymmen i kommunerna och en översiktlig genomgång var det finns möjligheter att ianspråkta bl.a. byggmaterial och byggtjänster som kan bistå vid iordningställandet under höjd beredskap. Tidigare kommunala skyddsplaner skulle kunna utgöra underlag om dessa kan återfinnas och göras tillgängliga lokalt.

KKrVA vill i detta sammanhang påminna om att skyddade ledningscentraler, med säkrad tillgång till kommunikation, måste iordningsställas inom hela det civila försvaret.

Sammanfattningsvis ställer sig KKrVA bakom utredningens analyser och förslag på detta område men anser att planeringen av skyddade utrymmen kan ske mera övergripande och översiktligt.

3. Varning, alarmering och information

Det tidigare systemet för utomhusvarning med ca 4 200 varningsaggregat har vidmakthållits och även moderniserats över tid. Det kompletteras nu med systemet för varning och information via radio och TV med det s.k. VMA-systemet. Systemen medger varning för flygangrepp. Hit hör angrepp från flygplan, långskjutande artilleri, drönare och kryssningsroboter m.m. Men även varning för andra hot och risker och används relativt frekvent vid händelser i fredstid. Systemet i sin helhet prövas varje kvartal.

KKrVA anser, som ovan berörts, att utredningen har berört systemen för varning, alarmering och information alltför kortfattat och ofullständigt. Det är särskilt viktigt, anser KKrVA, att alla möjligheter som informationssamhället erbjuder tas tillvara.



Dessa frågor är viktiga och nödvändiga komponenter i ett skyddssystem för att hela systemet ska fungera effektivt. KKrVA anser mot denna bakgrund att dessa frågor bör bli föremål för ytterligare analys och överväganden i det fortsatta utvecklingsarbetet. Det är härvid av stor betydelse att tidsfaktorn uppmärksammas. Dagens moderna vapen rör sig med en hastighet som inte kunde förutses då det nuvarande systemet för alarmering och varning byggdes upp.

KKrVA gör emellertid bedömningen att systemet förefaller att fungera väl och bör kunna göra det även under höjd beredskap och krig. Viss komplettering av varningsaggregat kan sannolikt behövas i nytillkommande riskområden. Det är också angeläget att samband och ledningskedjor mellan Försvarsmaktens luftbevakningssystem och räddningstjänstens ledningscentraler säkras samt att kompetensen i förvarningsfrågor återskapas. Det bör också, enligt KKrVA, uppmärksammas att ett medlemskap i Nato kan ge nya förutsättningar och ökade möjligheter till att få underrättelser om luftangrepp och andra stridshandlingar.

Sammanfattningsvis anser KKrVA att området varning, alarmering och information borde ha fått större uppmärksamhet i betänkandet. Detta område måste bli föremål för djupare analyser i det fortsatta utvecklingsarbetet.

4. Utrymning och inkvartering

Utredningens förslag om utrymning och inkvartering ger intryck av behovet av en mycket ambitiös och detaljerad planläggning för utrymning och inkvartering kombinerad med en fast och omfattande organisation med bl.a. civilpliktiga utrymningsledare.

Utrymning kan vara en bra skyddsåtgärd. Beslut om utrymning innebär samtidigt att den ordinarie verksamheten i utrymningsområdet begränsas eller upphör. Målsättningen måste därvid vara, enligt KKrVA, att de som kan utrymma på egen hand gör detta med så god vägledning som möjligt samt att myndigheterna koncentrerar sig på dem som behöver hjälp.

KKrVA anser att behovet av omflyttning och utrymning inför hot om och vid krigshandlingar kommer att vara mycket situationsberoende. Det kan bero på risknivåer och brist på skyddstillgångar. Det kan också bero på allmänhetens beteenden. Erfarenheter bl.a. från Ukraina talar för att många väljer att spontant och på egen hand fly undan från upplevda risker. Andra väljer att stanna trots riskerna. Ytterligare en försvårande omständigheter kan vara flyktingströmmar från andra länder samt egna stridskrafter i det aktuella området. Det torde därför vara svårt att planera för och beordra storskaliga, i förväg bestämda, utrymningar och inkvarteringar. Frågan blir därför hur långt sådan planläggning bör drivas. KKrVA anser att planeringen bör utgå från flera olika scenarier och alternativ och således vara generisk.



Inriktningen för myndigheternas planering bör, enligt KKrVA, vara att i första hand stödja och hjälpa dem som inte klarar sig själva.

På kommunal nivå bör det tas fram underlag som underlättar beslut om och genomförande av utrymning respektive inkvartering. Det kan omfatta områden med särskilda risker för vapenverkningar, sammanställning av befolkningsuppgifter som antal boende, institutioner och andra svåravställda objekt. Hit hör också underlag om skyddstillgångar och -brister, uppgifter om samhällsviktiga verksamheter samt vilka särskilt sårbara verksamheter som finns som exempelvis vårdinrättningar m.m. Underlag för inkvartering bör tas fram i form av lämpliga alternativ för tillfälliga boenden och möjligheter till försörjning.

KKrVA vill mot denna bakgrund lyfta fram det faktum att utrymda områden kan bli föremål för kriminalitet, även om riskerna inte skall överdrivas. Dessutom kan en fientlig makt plundra i ockuperade områden. Polisen ska fortsätta att vid krigsfara och krig upprätthålla allmän ordning och säkerhet med fokus på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret. KKrVA anser att polisens roll i sådana situationer är väsentlig, både vad gäller att bistå vid utrymningsprocesserna och att bevaka utrymda områden.

KKrVA vill också i detta sammanhang kort beröra frågan om behovet av en förstärkningsresurs till Polismyndigheten. Försvarsberedningen har föreslagit en sådan resurs.⁴ Denna resurs skulle bl.a. ha uppgifter rörande befolkningsskydd och räddningstjänst. KKrVA delar försvarsberedningens bedömning att en sådan resurs behövs.⁵ Denna skulle kunna utgöra ett värdefullt tillskott vid utrymning och inkvartering.

KKrVA anser att istället för en detaljerad planläggning för i förväg bestämda utrymningar med inkvartering bör planeringen, förutom ovan nämnda underlag, utgå från att vid behov främja lämpliga förflyttningar. Det kan ske genom information och vägledning och genom att ställa lämpliga resurser till förfogande som transporter. Detta kräver kompetens i kommunens ledning och kunskap om vilka organisationer och företag som finns tillgängliga och kan bistå, inte minst transportföretag. Detta väcker i sin tur också frågor om hur sådana resurser kan tas i anspråk, t ex om och hur viktiga företag i krig kan regleras eventuellt i form av s.k. K-företag.

KKrVA anser vidare att det bör prövas hur nyckelpersoner i kommunal förvaltning och i kommunala bolag (t.ex. transportföretag) bör säkras för att kunna medverka vid genomförande av utrymning och inkvartering. Beroende på bakgrund

⁴ Se Motståndskraft Ds 2017:66.

⁵ Se även artikeln *Beredskapspolisen* i *Militärhistorisk tidskrift 2020* av Lars Nylén.



och erfarenhet bör denna personal kunna ges kortare utbildning och vara lika användbara som de av utredningen föreslagna civilpliktiga utrymningsledarna.

Som i fallet med planläggning för skyddade utrymmen finns det fördelar med en förenklad och översiktlig planering för utrymning och inkvartering. Den blir mindre komplicerad och kräver mindre personalinsatser förutom att den blir enklare att hålla aktuell. Den går rimligen också snabbare att genomföra vilket är angeläget om ambitionen är att stärka beredskapen i närtid. Åtminstone inledningsvis bör därför riktlinjerna vara en översiktlig planering i ett första steg. Eventuellt kan planläggningen i ett senare skede vidgas och fördjupas.

Sammanfattningsvis ställer sig KKrVA bakom utredningens förslag på detta område men anser att planeringen bör vara översiktlig och utgå från flera olika scenarier och handlingsalternativ.

5. Förstärkning av räddningstjänsten

KKrVA konstaterar inledningsvis, liksom utredningen, att den svenska räddningstjänsten är underdimensionerad redan i fredstid. Det innebär att denna måste avsevärt förstärkas för att kunna lösa sina uppgifter i en situation av höjd beredskap och krig. En sådan resursförstärkning måste, enligt KKrVA bygga på civilplikt för att tillräckligt många kvalificerade personer ska kunna ianspråkta.

De grundläggande frågorna, som utredningen diskuterar är dels hur omfattande en resursförstärkning behöver vara, dels vilket huvudmannaskap som är mest ändamålsenligt för att bl.a. skapa en effektiv organisation, tillräcklig geografisk flexibilitet samt effektiva ledningsförhållanden. Även rollfördelning och finansiering är väsentliga frågor liksom hur snabbt en kvalificerad organisation kan byggas upp, utbildas och ”komma på plats”. I utredningen har funnits flera olika synsätt och perspektiv på dessa frågor. Det särskilda yttrandet i utredningen av Johan Ahlström m.fl. illustrerar detta förhållande.

KKrVA anser att räddningstjänsten under höjd beredskap och krig bör utgå från kommunal räddningstjänst. Frågan är hur freds räddningstjänstens resurser bäst kan tillvaratas och organiseras för krigets krav samt hur nödvändiga förstärkningar med personal och materiel kan genomföras.⁶

Heltidsanställd räddningspersonal blir av naturliga skäl nyckelpersoner i en krigsorganisation för räddningstjänsten. All sådan personal bör i princip kunna krigsplaceras med stöd av civilplikt eller allmän tjänsteplikt. Man bör också kunna

⁶ Den kommunala räddningstjänsten behöver också bygga upp en förmåga att i kris och krig ta emot och organisera ”hjälparbetare” dvs. i många fall utbildade personer som spontant anmäler sig för att bidra till olika räddningsinsatser.



förstärka denna personal med räddningspersonal som har genomgått grundutbildning och tidigare varit anställda i en kommun men som övergått till annan sysselsättning utanför räddningstjänsten. Sådana tidigare anställda bör kunna tas i anspråk och krigsplaceras med civilplikten som grund.

Deltidsbrandmännen borde också kunna krigsplaceras med civilplikten som grund. Det gäller även tidigare utbildade och deltidsanställda brandmän som slutat i verksamheten. Förutom vissa deltidsanställda som kan ha andra viktigare befattningar i totalförsvaret borde merparten av nuvarande och tidigare anställda deltidbrandmän kunna krigsplaceras i den egna kommunens räddningstjänst.

KKrVA gör bedömningen att krigsplacering med civilplikt av deltidbrandmännen innebär en kraftig personell förstärkning av kommunal räddningstjänst under höjd beredskap. Deltid kommer då att bli heltid. Det innebär mer än en fördubbling av beredskapsstyrkans numerär och dessutom kraftigt förstärkt personell utållighet.⁷ Dessa förstärkningar måste kombineras med förstärkningar av räddningsutrustning, som bör samlas i en statlig resurspool. Denna materiella förstärkning bör ske genom statlig finansiering och upphandling i samverkan med kommunerna. MSB bör ges ett huvudansvar i samverkan med berörda kommuner.

Utredningen föreslår uppbyggnad av en statlig beredskapsorganisation med civilpliktiga och med statligt anskaffad räddningsmaterial. En snabb uppbyggnad med civilpliktiga, nyutbildade räddningsmän och materielanskaffning skulle enligt förslagen kunna nå en volym om 3 000 personer inom fem år. Resurserna skulle hanteras av och övergripande ledas av MSB och vid insats vara underställd lokal nivå. KKrVA anser dock att förslagen i flera avseenden är oklara.

KKrVA förstår ambitionen att snabbt kunna förstärka kommunal räddningstjänst under beredskap och krig med regionala förstärkningsstyrkor och att detta måste ske på statens initiativ och finansiering samt genom central styrning. I likhet med vad som utredningens reservanter⁸ uttrycker kan dock lämpligheten med en statlig organisation för räddningstjänst, vid sidan av den kommunala organisationen och ledningen, ifrågasättas.

KKrVA anser att det borde gå att kombinera statlig styrning och statligt rekryterade, utbildade och anskaffade resurser med kommunernas räddningstjänsters organisation och ledning. KKrVA anser att man med utredningens förslag riskerar att skapa dubbla system med oklarheter i ansvar, ledning och kompetens.

Goda exempel och erfarenheter bör, enligt KKrVA, kunna hämtas från den militära krigsorganisationen där en professionell kader förstärks med personal uttagen

⁷ Även här kan man använda f.d. deltidbrandmän.

⁸ Särskilt yttrande av Johan Ahlström m.fl.



med plikt som utbildas och övas tillsammans i syfte att skapa enhetliga och geografiskt flexibla och rörliga förband.

KKrVA anser att MSB bör svara för rekrytering, utbildning och materielanskaffning för dessa regionala förstärkningsstyrkor. En utgångspunkt kan vara grundutbildning enligt tidigare system med civilpliktiga räddningsmän⁹.

KKrVA noterar att det under tidsperioden 1995-2005 grundutbildades ca 7 000 räddningsmän, varav en mindre del gavs tilläggsutbildning avseende minröjning och hantering av oexploderad ammunition (s.k. OXA) respektive saneringsverksamhet. Den dåvarande grundutbildningens innehåll motsvarade utbildningen för deltidsbrandmän bortsett från rökdykning. Dessa 7 000 räddningsmän är idag i åldersspannet 40-50 år och torde vara synnerligen lämpade för tjänst i de regionala förstärkningsstyrkorna. De borde också vara tillgängliga för att kunna krigsplaceras med civilplikt i sådana förstärkningssenheter om man kan återfinna dem i äldre mönstrings-, utbildnings- eller krigsplaceringsregister.

I det fall man t.ex. planerar för räddningsstyrkor av storleksordningen 10-20 räddningsmän skulle antalet tidigare med civilplikt utbildade räddningsmän kunna räcka till ungefär 400 regionala förstärkningssenheter. Dessa skulle av MSB kunna fördelas regionalt och underställas större kommuner med samordningsansvar för kommunal räddningstjänst. Det gäller även särskilda resurser för minröjning och eventuell sanering. Berörda kommuner bör, enligt KKrVA, ges uppdraget att förse styrkorna med erfaren personal för ledning av respektive styrka samt att också på MSB:s uppdrag genomföra repetitionsutbildning och övning av styrkorna.

Det finns också, enligt KKrVA, vissa oklarheter i nuvarande författningsreglering av civilpliktiga och hanteringen och krigsplaceringen av tidigare utbildade och krigsplacerade räddningsmän. I det fall nuvarande reglering skulle lägga hinder i vägen för att åter krigsplacera tidigare räddningsmän bör dessa hinder, enligt KKrVA, snarast undanröjas.

Om man har möjlighet att utnyttja tidigare räddningsmän, enligt ovan, kan en organisation för regionala förstärkningsstyrkor snabbt byggas upp. Det tidskritiska blir att anskaffa erforderlig räddningsmateriel. Det mesta av behovet torde dock ha karaktären av standardutrustning som bedöms finnas tillgänglig på marknaden. KKrVA anser att MSB bör svara för upphandling och fördelning medan berörda kommuner svarar för lagring och underhåll.

KKrVA anser att de föreslagna regionala förstärkningsstyrkorna bör ingå i kommunernas ordinarie ledningssystem och organisation men bör vara utrustade och

⁹ Frågan om MSB:s roll som sektorsansvarig myndighet har KKrVA behandlat i remissvar på SOU 2021:25 varför denna fråga inte ytterligare berörs här.



ha beredskap att göra insatser både lokalt och regionalt samt kunna omgrupperas till andra delar av landet.

En fråga som väcks i sammanhanget är hur styrkorna ska kunna utrustas med transportmedel. Systemet för ianspråktagande och inmönstring av fordon bör därför, enligt KKrVA, aktualiseras. Det gäller också frågorna om omhändertagande av skadade samt sjuktransporter och hur ansvaret mellan räddningstjänstens styrkor och ambulanstjänsten i dessa avseenden ska fördelas.¹⁰ Det påverkar såväl bemanning och utbildning som materielfördelning och fordonstilldelning.

KKrVA gör bedömningen att utnyttjandet av befintliga räddningsmän för bemanning av regionala förstärkningsstyrkor inte kommer att helt och hållet kunna ersätta utredningens förslag om att återinföra grundutbildning av räddningsmän genom civilplikt för ungdomar som mönstrar. En sådan utbildning behöver därför komma till stånd. Utbildade yngre personer skall kunna komplettera och efter hand ersätta de äldre räddningsmännen.

Utredningen använder begreppet *civilförsvarspersonal*. KKrVA vill varna för att åter använda beteckningen civilförsvaret (i ett ord). Många förväxlar idag detta begrepp med *det civila försvaret*. Att återinföra begreppet *civilförsvaret* kommer, enligt KKrVA, sannolikt att spåda på förvirringen. Där det är möjligt torde begreppet *civilpliktiga* kunna användas.

Sammanfattningsvis ställer sig KKrVA bakom huvuddelen av förslagen på detta område men är, i likhet med några reservanter i utredningen, kritisk mot förslaget om en statlig förstärkningsorganisation som ett komplement till den kommunala räddningstjänsten. Omfattande kompletterande resurser behövs för höjd beredskap, och staten bör ansvara för att dessa personer tas ut med plikt, mönstras, utbildas och krigsplaceras. Dock bör de organiseras och vid höjd beredskap ingå som en del av den kommunala räddningstjänsten.

6. En stödorganisation för inkvartering, skyddsrum m.m.

Enligt utredningsdirektiven ska utredaren analysera och lämna förslag till en stödorganisation som kan genomföra insatser exempelvis vid användning av skyddsrum, utrymning och inkvartering samt att i övrigt hjälpa befolkningen vid höjd beredskap. KKrVA bejakar förslagen om att utrymningsledare tas ut med plikt liksom också personer som ska ansvara för att befolkningskyddsrum iordningställs och kan användas.

¹⁰ Sjukvårdstransporter är regionernas ansvar.



Utredningen föreslår att s.k. Frivilliga resursgrupper (FRG) ska få en viktig roll och förstärka kommunens beredskapsarbete. KKrVA vill dock framhålla att all verksamhet som ska kunna initieras och bedrivs under höjd beredskap måste vila på anställd personal eller personal som tagits ut med plikt och krigsplacerats.

Sammanfattningsvis ställer sig KKrVA bakom förslagen om en stödorganisation som kan bistå kommunerna vid höjd beredskap. Denna organisation kan innehålla frivillig personal men bör i första hand vila på anställd personal uttagen med tjänsteplikt och tillkommande personal uttagen med civilplikt.

7. Frivillighet

KKrVA anser att frivillig personal är en omistlig del av totalförsvaret. Frivilligheten utgör en länk mellan myndighetsverksamhet och allmänhet och utgör samtidigt en kommunikationsväg. Den bidrar till ökad försvarsvilja och motståndskraft. Den ger också ett väsentligt bidrag till olika verksamheter, inte minst inom skyddet för civilbefolkningen.

Nuvarande frivilligverksamheter har på senare år varit inriktade på fredstida händelser och kriser. KKrVA anser att, som utredningen föreslår, den frivilliga verksamheten framgent i huvudsak riktas in mot höjd beredskap och krig.

Självskyddsutbildningen för allmänheten är en sådan verksamhet som bidrar till befolkningens skyddsförmåga, i fred som krig. Civilförsvarsförbundets utbildning och organisation av frivilliga resursgrupper (FRG)¹¹ kan bidra i en rad verksamheter som iordningställande av skyddsrum och skyddade utrymmen, utrymning och inkvartering samt vid omhändertagande av skadade och sjuktransporter m.m. FFK kan ge stöd vid övervakning och ledning av räddningstjänstinsatser. FHK kan med sin utbildning av räddningshundar och -ledare ge bidrag till de regionala förstärkningsstyrkorna med resurser för eftersök i rasmassor vid stora skadehändelser.

Även BRB-organisationen (byggnads- och reparationsberedskapen), som tidigare fanns inom totalförsvaret, kan ses som en frivillig verksamhet inom företagsbranschen. KKrVA gör bedömningen att om denna verksamhet återskapas kan den bidra med viktiga resurser för skyddet av befolkningen, dels vid iordningställande av skyddsrum och skyddade utrymmen, dels vid räddningsinsatser genom bidrag med utrustning och maskiner som t ex lyftkranar och grävmaskiner. Här

¹¹ KKrVA vill dock i detta sammanhang påminna om att de frivilliga resursgrupperna (FRG) ofta är relativt lösa konstruktioner, som kan vara personberoende och ibland nästan enbart vila på enskilda individers engagemang.



krävs utbildade och övade förare av tunga maskiner, inte minst för att kunna bistå vid räddning av personer som har begravts i rasmassor.¹²

KKrVA vill också lyfta fram betydelsen av att andra frivilliga organisationer ut-
anför den traditionella frivilligrörelsen ianspråk tas och får möjlighet att göra in-
satser inom totalförsvaret.

Sammanfattningsvis ställer sig KKrVA bakom utredningens förslag om hur frivilligorganisationernas resurser kan och bör tillvaratas. Frivillighet kan emellertid inte ligga till grund för sådan verksamhet som måste kunna initieras och pågå under höjd beredskap och eventuellt under lång tid.

8. Skydd mot C-stridsmedel

KKrVA anser att utredningen mycket knapphändigt och ofullständigt har behandlat frågorna om hur hot om och åtgärderna vid insats med kemiska stridsmedel ska hanteras.

I 1982 års försvarsbeslut var inriktningen att hela civilbefolkningen skulle förses med andningsskydd. Vid mitten av 1990-talet var detta mål uppnått. Livslängden på skydden bedömdes till max 25-30 år. Samtliga skydd bedöms nu vara avvecklade.

Inom totalförsvaret inklusive räddningstjänsten i fred och krig används skyddsmask 90 och det finns sannolikt fortfarande fungerande tillgångar för en del av personalen. Skall räddningstjänsten kunna göra insatser i C-miljö måste personalen vara utrustad med personlig utrustning inklusive skyddsmasker. Detta påverkar också om tidigare saneringsenheter skall återuppstå och ingå i regionala förstärkningsstyrkor.

KKrVA anser att frågor om skydd mot kemiska stridsmedel för allmänheten och för totalförsvarets personal är grannläga och principiella. De är delvis av politisk karaktär. Det kan finnas starka skäl att Sverige samordnar sig i dessa frågor med de övriga nordiska länderna och även inom Nato.

Sammanfattningsvis anser KKrVA att frågor om C-stridsmedel bör analyseras och tas på stort allvar i den fortsatta utvecklingen av skydd för civilbefolkningen.

¹² Här kan läggas till att det kommer att uppstå ett behov av underhåll och reparationer av fordon samt utrustning för bl.a. BRB. Den tidigare Motorreparationstjänsten (MRT) hade sådana upp-
gifter.



9. Ledningsfrågor m.m.

Ledningsfrågorna förefaller inte ha ingått i utredningsdirektiven. KKrVA vill ändå framhålla betydelsen av en klar och tydlig ledningsstruktur etableras, i huvudsak baserad på hur ledningen bedrivs i fredstid, samt att ledningsorganen har beredskap och kompetens.

KKrVA anser att, om beredskapen ska kunna stärkas inom totalförsvaret, är det nödvändigt att krigsorganisering/placering och utbildning/övning åter sker på alla ledningsnivåer alltifrån lokal till regional och nationell nivå.

KKrVA anser vidare att länsstyrelsernas roller i fred och krig har stor betydelse för inte minst befolkningsskydd och räddningstjänst. De gäller tillsyns-, kontroll- och rådgivningsfunktioner men också planläggnings- och ledningsfunktioner. Länsstyrelsens resurser och kompetenser för dessa uppgifter måste ses över och anpassas till föreslagna förändringar.

Viss uppdatering kan behöva ske rent tekniskt och skyddsmässigt av ledningsplatser och räddningscentraler. Inte minst sambandet inom organisationerna och mellan ledningsnivåerna behöver, enligt KKrVA, ses över och säkras.

En dimension av ledning, särskilt i en krigssituation, är att befolkningen fortlöpande informeras. Det handlar bl.a. om pågående händelseutveckling samt om läget på olika fronter. Denna information måste vara förankrad på högsta politiska nivå och komma snabbt och kontinuerligt. Den måste också vara så fullständig som möjligt och korrekt till sitt innehåll. Om informationsluckor uppstår kommer ryktesspridning att underlättas och falsk information kan breda ut sig. Om detta inträffar kommer möjligheten att leda landet i krig att avsevärt försvåras.

Sammanfattningsvis anser KKrVA att ledningsfrågorna måste få stor uppmärksamhet i det fortsatta återuppbyggnadsarbetet av civilt försvar.

10. Utredningar inom området civilt försvar

Det svenska utredningsväsendet har rykte om sig att producera noggranna analyser samt väl genomtänkta slutsatser och förslag. En bidragande orsak har varit att utredningarna i många fall har fått relativt gott om tid för sitt utredningsarbete. Det har även gällt utredningar inom området civilt försvar, trots att förutsättningarna har varit gynnsamma för att relativt snabbt kunna komma fram till konkreta resultat och åtgärder. Det civila försvaret hade ju en stabil grund att bygga på med bl.a. en mer än hundraårig tradition och historia. Traditionella lösningar har kunnat utgöra grund för modifierade förslag och åtgärder utan ett omfattande utred-



ningsarbete.¹³ Det har funnits ett gediget underlag som, enligt KKrVA, i flera fall varit tillräckligt stabilt och bra för snabba reformer.

KKrVA noterar att, efter riksdagens beslut 2015 om att det civila försvaret åter skulle byggas upp, har statsmakterna initierat ett tiotal relativt omfattande utredningar trots de ovan beskrivna omständigheterna. Några få utredningsförslag har idag omsatts i propositioner, lagförslag, myndighetsinstruktioner och regleringsbrev. Ytterligare några bereds för närvarande i Regeringskansliet, men huvuddelen av återuppbyggnadsarbetet befinner sig fortfarande på utredningsstadiet.

KKrVA konstaterar vidare att det nu snart gått mer än åtta år sedan riksdagen fattade sitt beslut om återuppbyggnad. KKrVA gör bedömningen att många år återstår i arbetet innan man kan tala om ett återuppbyggt civilt försvar, om nuvarande takt i arbetet bibehålls.

Det långsamma utvecklingsarbetet är, enligt KKrVA, utomordentligt allvarligt och oroväckande. Det avgörande skälet för denna oro är att vi idag har ett krig i Europa och att Sverige strävar efter ett medlemskap i Nato. KKrVA anser därför att det svenska civila försvaret i närtid måste kunna visa upp en betydligt ökad förmåga och kapacitet.

Mot denna bakgrund förordar KKrVA att regeringen ökar takten i reformarbetet och anser att det finns utrymme för en snabbare hantering. Regeringen kan t.ex. avsevärt korta tidsfristerna för utredande och remissarbete. Det kan också ske genom att kraftigt förstärka beredningskapaciteten i Regeringskansliet bl.a. med kompetens hämtad från expertmyndigheterna vilket skulle snabba på beslutsprocesserna.

KKrVA anser också mot denna bakgrund, att det är hög tid att de förslag som kommit fram i de senaste årens omfattande utredningsarbetet nu så snabbt som möjligt omvandlas till åtgärder och konkreta reformer i syfte att snarast stärka det civila försvarets förmåga.

Regeringen behöver också initiera ett kompetensutvecklingsprogram på bred front för aktörerna inom det civila försvaret på alla nivåer.

Sammanfattningsvis anser KKrVA att det är ytterst angeläget att regeringen snarast fattar beslut i syfte att höja kapaciteten inom det civila försvaret. Den långsamma takt som hittills präglat återuppbyggnadsarbetet utgör, enligt KKrVA, ett säkerhetspolitiskt risktagande.

¹³ Förutom redan kända svenska lösningar finns utländska förebilder. Exempel på en sådan är Finlands försörjningsberedskap.



Beslut i detta ärende har den 24 april 2023 fattats av ett enigt presidium.

Björn von Sydow
Styresman

Björn Anderson
Ständig sekreterare

Kopia

Försvarsdepartementet
Försvarsmakten
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Försvarets materielverk
Totalförsvarets forskningsinstitut
Försvarshögskolan
In- och utpärlen