



Länsstyrelserna



En introduktion till totalförsvaret

För dig som undrar vad det är och varför det behövs

Sammanfattning

Totalförsvaret är inget nytt fenomen utan något Sverige har arbetat med under mer eller mindre halva 1900-talet. Planeringen för höjd beredskap och krig upphörde i allt väsentligt i början på 2000-talet. Försvarsmakten organiserades om och det civila försvaret monterades ned till förmån för arbetet med krisberedskapen. Sveriges civila aktörer slutade alltså inte att arbeta med beredskap, men ändrade inriktning från krig till fred.

Efter att säkerhetsläget i vårt närområde försämrats beslutade riksdagen i juni 2015 att planeringen för totalförsvaret skulle återupptas. Den stora samhällsutvecklingen som skett de senaste decennierna har dock medfört att vi inte kan ta vid där vi slutade. Nuförtiden är det mesta anslutet till internet, vilket innebär att en angripare kan störa ut viktiga samhällsfunktioner med bara några knapptryckningar. Hotbilden vi behöver hantera är därmed mer komplex än tidigare och det räcker inte längre att enbart ha beredskap för att möta ett väpnat angrepp. Utgångspunkten för totalförsvaret är dock densamma som förut. Det militära och civila försvaret är beroende av varandra och behövs i det totala försvaret av Sverige.

Att bygga ett modernt totalförsvaret är en utmaning som kräver att vi tänker utanför ramarna. Vi vet att det inte kommer att se ut som det gjorde förr, men vi vet heller inte exakt vilken form det kommer att ta. Fokus nu ligger därför på att bygga en stabil grund att stå på och bygga vidare på. För kommuner och regioner innebär det att arbetet med kunskapsutveckling, säkerhetsskydd samt krigsplacering och krigsorganisation är prioriterat. Man bör dock vara inställd på att planeringsarbetet framöver kommer att ta lång tid.

En introduktion till totalförsvaret

Utgiven av: Länsstyrelserna i samverkan

Text: Morgan Jönsson

Omslagsbild: Thomas Henriksson, MSB



Totalförsvaret ska skydda vårt öppna och demokratiska samhälle. Foto: Sandnes1970/Mostphotos

Innehållsförteckning

Inledning	6
Det här är totalförsvaret	8
Historisk tillbakablick	8
Nedrustningen och den återupptagna planeringen	10
Totalförsvarets delar	12
Det militära försvaret	12
Det civila försvaret	14
Civilt försvar och krisberedskap	17
Nytt samhälle, nytt totalförsvaret	18
Därför behövs totalförsvaret	22
Det moderna kriget	22
Gråzonen mellan fred och krig	24
Det förändrade säkerhetspolitiska läget	26
Kriget i Georgien	26
Kriget i Ukraina	27
Så kan Sverige bli indraget	27
Så bygger vi ett nytt totalförsvaret	28
Vad ska organisationen klara av vid höjd beredskap?	30
Hur ska organisationen lösa uppdraget vid höjd beredskap?	30
Säkerhetsskydd	32
Krigsplacering och krigsorganisation	35

Inledning

Det globala säkerhetspolitiska läget präglas av instabilitet och oförutsägbarhet. Utvecklingen är svårbedömd och stundtals snabb. Det säkerhetspolitiska läget har försämrats i Sveriges närområde och i Europa. Tonen mellan länder har hårdnat, cyberangrepp mot mål i Sverige har blivit vanligare och gränsen mellan krig och fred har blivit otydligare. Samtidigt har vårt samhälle blivit mer sårbart. Beroendet av till exempel elektricitet och internet har gjort att det går att skapa stor oreda om dessa störs eller slås ut. För att kunna möta den hotbild som det nya säkerhetspolitiska läget innebär och som ett resultat av riksdagens försvarsbeslut 2015 har Sverige återupptagit planeringen av totalförsvaret.

Men vad är egentligen totalförsvaret och vad är det som har förändrats i vår omvärld? För att öka kunskapen har länsstyrelsen tagit fram den här introduktionen. När du har läst den hoppas vi att du kommer att ha en bättre förståelse för vad totalförsvaret är, varför det behövs och hur det påverkar dig. Introduktionen riktar sig i huvudsak till anställda inom kommuner och regioner, men kan också användas som utbildningsmaterial av fler.

Uppdelningen av introduktionen ser ut så här:

Det här är totalförsvaret: Den inledande delen är en kort historisk tillbakablick. Att känna till var idén om totalförsvaret kommer ifrån och hur man gjorde förr är en viktig pusselbit för att förstå vad vi ska göra idag.

Därför behövs totalförsvaret: Det förändrade säkerhetspolitiska läget i vårt närområde gör att totalförsvaret behövs. Om du inte vet varför planeringen återupptas är det svårt att driva frågan i din organisation. Därför är en förståelse för omvärlden också viktig.

Så bygger vi ett nytt totalförsvaret: Avslutningsvis ger den här introduktionen en fingervisning om hur arbetet med att bygga upp ett nytt totalförsvaret kan påbörjas. Förhoppningen är att introduktionen ska hjälpa dig att sortera och prioritera bland alla de uppgifter vi behöver arbeta med framöver.



Att veta hur totalförsvaret såg ut förr är en viktig pusselbit för att förstå vad vi ska göra framöver.
Foto: Örjan Holm/Mostphotos

Det här är totalförsvaret

Totalförsvaret är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Det består av två delar; det militära försvaret och det civila försvaret. För att stärka landets försvarsförmåga kan beredskapen höjas. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Är Sverige i krig råder högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Tanken är att totalförsvaret ska göra det möjligt för hela Sverige att kraftsamla mot ett och samma mål – att försvara landet.

Det finns ett betydande antal lagar och förordningar som blir tillämpliga vid ett beslut om höjd beredskap eller efter ett särskilt beslut från regeringen. Vid ett beslut om högsta beredskap och beredskapslarm ska dessa bestämmelser omedelbart tillämpas i sin helhet. Dessa kallas ibland för ”fullmaktslagar”.

Historisk tillbakablick

Det svenska totalförsvaret växte fram under 1900-talets andra hälft och engagerade som mest 2,8 miljoner människor. Bakgrunden var de erfarenheter som de två världskrigen hade gett. Både första och andra världskriget var så kallade totala krig, vilket innebär att de slog hårt mot samhället som helhet. Framför allt andra världskriget då flygbombningar mot civila mål var vanliga. Det var inte längre tillräckligt att enbart förlita sig på Försvarsmakten, utan det behövdes en civil motsvarighet som såg till att även de civila delarna av samhället fungerade. Lösningen blev då totalförsvaret, där militära och civila aktörer tillsammans skulle förbereda Sverige för krig.

Ett annat skäl till totalförsvaret var Sveriges neutrala ståndpunkt vid krig. Neutraliteten betydde att vi inte kunde förvänta oss att någon skulle hjälpa oss om vi blev angripna. Det svenska totalförsvaret skulle därför vara så motståndskraftigt att Sverige kunde klara sig på egen hand, åtminstone under en begränsad tid. För att uppnå detta skulle det militära försvaret materielförsörjas av inhemsk industri och personalförsörjningen skulle tryggas genom värnplikten.

För att det civila samhället också skulle fortsätta fungera i krig kompletterades värnplikten med civilplikt. En stor del av de civilpliktiga tilldelades en plats i civilförsvaret, en organisation som skulle skydda befolkningen i händelse av krig. Civilförsvaret byggde bland annat skyddsrum, skaffade skyddsmasker, planerade för utrymning och skulle vid krig kunna släcka bränder, transportera människor till sjukhus samt ge invånarna undsättning vid flyganfall.

Den svenska produktionen skulle säkerställas av så kallade krigsviktiga företag (K-företag), det vill säga samhällsviktiga företag som var skyldiga att fortsätta, eller ställa om, sin verksamhet även vid krig. Många produkter som exempelvis kaffe, mat, kläder och skyfflar lagrades i sin tur i så kallade beredskapslager utspridda på hemliga platser runt om i Sverige. På så sätt skulle landet till en början vara självförsörjande i händelse av krig.

Med allt detta i åtanke krävdes ett enormt planeringsarbete. Militära och civila verksamheter samordnades över hela landet och alla viktiga aktörer – offentliga som privata – engagerades i totalförsvarets arbete.



Förr var många så kallade krigsviktiga företag skyldiga att fortsätta sin verksamhet vid krig. Foto: Sved Oliver/Mostphotos

Nedrustningen och den återupptagna planeringen

Efter kalla krigets slut och Sovjets sönderfall i början på 1990-talet var den allmänna uppfattningen att freden låg framför oss och det uppfattades som avlägset att Sverige skulle bli angripet. Därför klubbades flera försvarsbeslut igenom som innebar en nedmontering av totalförsvaret. Istället för att försvara Sverige mot en invasion skulle exempelvis Försvarsmakten anpassas till att delta vid internationella insatser.

Som ett led i denna förändring utvecklades det civila försvaret. Under 2002 lades den dåvarande myndigheten för det civila försvaret, Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), ner och Krisberedskapsmyndigheten (KBM)¹ skapades istället. Det var en tydlig signal om att det civila försvaret i Sverige inte längre var prioriterat och att fokus istället låg på krisberedskap. Krisberedskapssystemet har sedan dess vuxit fram och bidragit till att hantera bland annat tsunamin i Indiska oceanen, stormen Gudrun, flyktingsituationen 2015 och de senaste årens skogsbränder. Sveriges civila aktörer slutade därmed aldrig att arbeta med beredskap, de ändrade bara inriktning från krig till **kris**.

Under sommaren 2008 bröt kriget i Georgien ut och 2014 annekterades Krimhalvön i Ukraina av Ryssland.² Dessa händelser gav liv åt diskussionen kring totalförsvarets vara eller icke vara. Försvarsbeslutet som riksdagen fattade i juni 2015 och de efterföljande beslut av regeringen fattade i december 2015, (s.k. planeringsanvisningar), innebar att totalförvarsplaneringen, och därmed även planeringen för det civila försvaret, skulle återupptas.

Försvarsbeslutet 2015 gäller fram till utgången av 2020. Försvarsberedningen³ har inför nästa försvarsbeslutsperiod 2021–2025 överlämnat två rapporter⁴ till regeringen.

Försvarsberedningen anger att totalförsvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna

¹ 2009 ersattes KBM, Statens räddningsverk samt Styrelsen för psykologiskt försvar av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

² Dessa händelser beskrivs mer i detalj under stycket **Det förändrade säkerhetspolitiska läget**.

³ Utgör ett forum för konsultationer mellan regeringen och representanter för de politiska partierna i riksdagen. Strävan är att nå en så bred enighet som möjligt om hur Sveriges försvars- och säkerhetspolitik ska utformas.

⁴ Med utgångspunkt i bland annat försvarsberedningens rapporter utformar regeringen sina förslag till riksdagen. 4”Motståndskraft”, Ds 2027:66 (december 2017) och ”Värnkraft”, Ds 2019: 8 (maj 2019).



Det militära försvaret kan liknas vid ett hus som skyddar oss. Foto: Svda Productions/Mostphotos

möta väpnat angrepp mot Sverige inklusive krigshandlingar på svenskt territorium. Försvarsberedningen anser att det militära och det civila försvaret ska planera för att under minst tre månader kunna möta och hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och vårt närområde. Under del av tiden och inom ramen för de tre månaderna ska det planeras för att det är krig i Sverige med både perioder av högintensiva strider och perioder med något lägre stridsintensitet. Under 2020 kommer regeringen överlämna ett förslag (s.k. proposition) till nytt försvarsbeslut till riksdagen att fatta beslut om för perioden 2021–2025.

Totalförsvarets delar

Det militära försvaret

För att beskriva det militära försvaret kan man likna det vid ett hus. Tänk dig in i en situation där du flyttar till en villa. För att du ska vilja bo där finns det ett antal kriterier som bostaden måste uppfylla. Det viktigaste är att du känner dig trygg och säker. En enkel åtgärd som du kan vidta för att känna dig tryggare är att låsa dörren till bostaden. På så sätt försvårar du för obehöriga att ta sig in, vilket ökar säkerheten för både dig och din familj. Om du går några steg längre och installerar säkerhetsdörrar, säkerhetsfönster och skaffar en hund avskräcks nog de flesta som vill ta sig in utan tillåtelse. Det är inte värt mödan att bryta sig in i en bostad om det tar lång tid och om man dessutom riskerar att bli hundbiten.

På ungefär samma sätt fungerar det militära försvaret. Det militära försvaret består av Försvarsmakten inklusive Hemvärnet och ett antal andra myndigheter som har till huvuduppgift att stödja det militära försvaret. Uppdraget för Försvarsmakten innebär att se till att Sveriges gränser, våra intressen och medborgarna är säkra från främmande makt.

Det förutsätter att Försvarsmakten har förmåga att möta ett väpnat angrepp mot Sverige. Men kanske ännu viktigare är att Försvarsmakten bygger upp en så trovärdig försvarsförmåga att andra länder inte tycker det är värt mödan att angripa oss. Då är försvaret inte bara ett skydd vid ett eventuellt angrepp, utan även konfliktförebyggande. Det är därmed ingen större skillnad på att det militära försvaret skyddar våra gränser och att du låser ytterdörren när du går och lägger dig. Båda handlar om skydd.



Elförsörjningen är avgörande för att samhället ska fungera vid krig. Foto: Pixabay

Det civila försvaret

Det civila försvaret kan beskrivas genom att använda exemplet med villan ännu en gång. Om vi för enkelhetens skull säger att du befinner dig i köket — vad ser du då framför dig? Kanske ser du ett kylskåp, en vattenkran och en taklampa. Det kanske även finns ett skåp med medicin och möjligtvis ligger din mobil och plånbok på köksbänken. Inget uppseendeväckande eftersom det är saker vi tar för givna. Varje dag behöver vi mat i kylskåpet, tillgång till eventuella läkemedel, vatten att dricka och tvätta oss med, el för att driva hushållsapparater och värma hemmet, pengar samt telefoni för att kunna kommunicera med omvärlden. Att vid ett angrepp se till att vi har tillgång till allt det, och mycket mer, är uppdraget för det civila försvaret.

Det civila försvaret består av flera olika aktörer som tillsammans ska se till att samhället fungerar även vid krig. Hit räknas statliga myndigheter, kommuner, regioner, privata företag och frivilligorganisationer med flera. Det ställer stora krav på planering och förberedelser eftersom varje aktör, trots IT-attacker, sabotage, strömavbrott, personalbortfall och andra störningar, behöver ha förmåga att hålla igång sin verksamhet. Detta skiljer sig en hel del från hur planeringsarbetet såg ut förr.

Samhället idag är komplext och sårbart. Om en enda samhällsviktig verksamhet faller bort kan det få långtgående effekter på andra viktiga verksamheter. Ett exempel är elförsörjning som hela samhället är beroende av. Bland annat kommer lamporna, uppvärmningen, spisen, kylskåpet, toaletten och bredbandet att sluta fungera. Dessutom kan det bli svårt att tanka bilen, betala med kort i butiker eller använda mobiltelefonen. Detta är ett scenario som tydligt visar på behovet av ett starkt civilt försvar. Aktörer som exempelvis levererar el måste kunna göra det även när de blir hårt ansatta, och de verksamheter som är beroende av el behöver ha tillgång till reservkraft. Det visar också på betydelsen av hemberedskap. Den enskildes eget ansvar är en viktig del i samhällets förmåga att stå emot och hantera allvarliga samhällsstörningar. Om invånarna klarar sig själva under den första tiden vid så väl kris som i krig så kan det offentligas resurser istället gå till dem som inte kan klara sig lika bra, t.ex. äldre och funktionshindrade.



Utan fungerande sjukvård går det inte att försvara Sverige.
Foto: Bezav Mahmod/Försvarsmakten



Samhällets krisberedskap är grunden som det civila försvaret ska byggas på.
Foto: Jimmy Croona/Combat Camera/Försvarmakten

Det militära försvaret är också beroende av ett starkt civilt försvar. Utan till exempel drivmedel, livsmedel och sjukvård går det inte att försvara Sverige. För att det civila försvaret ska kunna utföra sitt uppdrag behöver dock det militära försvaret skydda samhället och dess funktionalitet. Båda sidorna är alltså beroende av varandra och behövs i det totala försvaret av landet.

Civilt försvar och krisberedskap

Civilt försvar, Civilförsvarsförbundet och civilt försvar är begrepp som ofta blandas ihop. Men vad är egentligen skillnaden? Det beskrivs i kommande stycken.

Civilt försvar: En organisation som förr arbetade med att skydda civilbefolkningen vid krig. Eftersom organisationen inte längre finns har uppgifterna delvis tagits över av de kommunala räddningstjänsterna.

Civilt försvarsförbundet: En frivillig försvarsorganisation⁵ med uppgift att informera och utbilda allmänheten i hur man klarar olika typer av krissituationer.

Civilt försvar: Civilt försvar är den verksamhet som ansvariga aktörer genomför i syfte att göra det möjligt för samhället att hantera situationer då beredskapen höjs. Det civila försvaret är därmed inte en organisation. Verksamheten bedrivs av statliga myndigheter, kommuner, landsting, privata företag och frivilligorganisationer. Det avser skydd av befolkningen, säkerställande av samhällsviktiga funktioner och övriga samhällets stöd till Försvarmakten.

En av utgångspunkterna för det civila försvaret är att det ska bygga på arbetet med krisberedskap. Detta innebär att strukturer och processer som används inom krisberedskapen bör så långt som möjligt även användas i planeringen av det civila försvaret. Vid krig liksom kris kan det bli tal om elavbrott, många skadade människor, otjänligt dricksvatten, utrymning, livsmedelsbrist, sanering efter radioaktivt nedfall med mera. Om vi har ett krisberedskaps-system som redan i fredstid klarar av att hantera utmaningarna blir det lättare att bygga upp en förmåga vid krig. På samma sätt kommer åtgärder inom det civila försvaret att bidra till en ökad krisberedskapsförmåga. Det finns med andra ord stora likheter mellan krisberedskap och civilt försvar, men det finns också skillnader.

⁵ Det finns totalt 18 frivilliga försvarsorganisationer i Sverige, däribland Hemvämet, Röda korset och Lottakåren.

En skillnad är de händelser som ska kunna hanteras. Krisberedskapssystemet har till största del anpassats efter händelser som stormar, skogsbränder och oljeutsläpp. Kraven vid krig är helt andra då vi möter en kvalificerad motståndare som aktivt försöker spela ut oss. Det ställer höga krav på förmåga och förberedelser eftersom utmaningarna är mer komplexa. Vi behöver bland annat kunna kommunicera säkert (till exempel med hjälp av kryptering som gör information svårsläslig för obehöriga) eftersom främmande makt aktivt försöker komma åt information som de kan använda till sin fördel. Om en grupp soldater exempelvis flyttas från ett område till ett annat är det högintressant information för en motståndare. Därför behöver vi se till att våra hemligheter förblir hemliga.

En annan skillnad mellan krisberedskap och civilt försvar är Försvarens roll. Vid kriser i fredstid, så som skogsbränder eller stormar, kan civila aktörer begära stöd från Försvarens makt i form av personal eller materiel. Vid krigsfara eller krig är rollerna ombytta. Då ska istället det civila samhället bidra till Försvarens förmåga att försvara Sverige. Vid höjd beredskap⁶ kan dessutom ett antal nya lagar (så kallade fullmaktslagar) träda i kraft och ge vissa aktörer nya uppdrag och utökat mandat. Om fullmaktslagar aktiveras kan exempelvis länsstyrelsen fatta beslut i frågor som rör gränsövervakning, utrymning av människor, förfogande av egendom så väl som undanförelse och/eller förstöring av resurser.

Nytt samhälle, nytt totalförsvar

Visst hade det varit bra om vi kunde plocka fram alla gamla totalförsvarsplaner från arkiven och fortsätta planeringen där vi slutade. På gott och ont har samhällsutvecklingen under de senaste decennierna gjort det omöjligt att kopiera det gamla systemet rakt av. Vi kan dock fortfarande lära oss mycket av att titta på hur vi gjorde förr.

Den stora IT- och informationsutvecklingen är en anledning till varför det gamla totalförsvaret inte fungerar idag. Nuförtiden är det mesta anslutet till internet. Det har medfört att en skicklig hacker på andra sidan jordklotet enkelt kan åstadkomma stor skada med bara några knapp-

⁶ Höjd beredskap är en juridisk term som innehåller två begrepp; skärpt beredskap och högsta beredskap. Skärpt beredskap innebär krigsfara, men kan även betyda andra extrema förhållanden. Är Sverige i krig råder högsta beredskap.

tryckningar. Det är även relativt enkelt att via sociala medier sprida vilseledande information till stora delar av en befolkning eftersom det har skett en tydlig förändring kring hur vi konsumerar nyheter. Förr var nyhetsutbudet begränsat till ett fåtal trovärdiga källor som Dagens Eko eller Rapport. Idag slåss istället en massa olika aktörer om uppmärksamheten i den digitala världen vilket gör det svårt att avgöra vem och vad man kan lita på. Det här kan en angripare utnyttja för att till exempel smutskasta vissa politiska kandidater eller på annat sätt minska befolkningens förtroende för samhället. Hotbilden vi behöver hantera är därmed mer komplex idag och det räcker inte längre att bara ha beredskap för att möta ett väpnat angrepp.



Om försörjningskedjan inte fungerar kommer maten i din lokala livsmedelsbutik att ta slut snabbt. Foto: Pixabay



Totalförsvaret ska skydda och försvara landet, vår frihet och rätten att leva som vi själva väljer.
Foto: Folmer/Mostphotos

En annan stor förändring är att samhällsviktiga verksamheter allt oftare drivs i privat regi, många dessutom med utländska ägare. Det innebär att staten har svårt att ställa krav på vilken beredskap dessa aktörer ska ha. Förr ägde staten och kommunerna nästan all sådan verksamhet, vilket gjorde den processen enklare. Idag arbetar näringslivet dessutom utifrån principen ”just in time”, vilket betyder att varor produceras och levereras i precis den mängd och vid den tidpunkt de behövs. Det finns med andra ord ingen omfattande lagerhållning av olika produkter. Maten på hyllorna i din lokala livsmedelsbutik kommer att ta slut inom loppet av några få dagar om försörjningskedjan inte fungerar. Sverige är därför mer beroende än någonsin av att näringslivet fortsatt kan leverera varor och tjänster vid krig.

Därför behövs totalförsvaret

Det moderna kriget

Ur ett historiskt perspektiv har väpnade konflikter kännetecknats av att militära styrkor strider mot varandra, så kallad konventionell krigföring. Militära medel, eller hot om dessas användning, är verktyg som en stat eller annan aktör kan använda i förening med påverkanskampanjer och informationskrigföring, cyberrelaterade hot mot totalförsvaret och vissa former av sabotage och terrorism. Flera av hoten kan kombineras i det som ibland kallas icke-linjär krigföring eller hybridkrigföring. Det finns historiska exempel på denna krigföring men dagens moderna informationssamhälle innebär i sammanhanget komplexa säkerhetsutmaningar.

Genom icke-linjär krigföring kan man med relativt små medel uppnå stor effekt. Om de icke-militära metoderna är tillräckligt effektiva behöver man inte ens genomföra ett militärt angrepp. I andra fall kan icke-militära aktiviteter användas för att bana väg för ett väpnat angrepp. Man kan exempelvis tänka sig ett scenario där en angripare gör det svårt för svenska myndigheter att kommunicera med varandra samtidigt som man bryter elförsörjningen i stora områden och sprider propaganda till den svenska befolkningen. Då skulle man kraftigt försämra Sveriges försvarsförmåga inför ett angrepp.



Ryssland använde så kallade gröna män som en del av sin krigföring i Ukraina.
Foto: Andrey Popov/Mostphotos

Ickelinjär krigföring innebär också att den som angrips inte alltid vet om att den är angripen. En attack kan vara förtäckt som något annat, till exempel kan en kvalificerad motståndare som vill sabotera våra IT-system skapa fel som liknar normala driftstörningar. Om vi då inte inser att det rör sig om ett angrepp kan vi bli utsatta gång på gång. Detta innebär att allvarliga händelser i Sverige behöver följas upp och analyseras med säkerhetspolitiska glasögon för att vi ska hitta en angräpare.

Gråzonen mellan fred och krig

I ickelinjär krigföring utnyttjas ibland det som kallas för gråzonen. Det är det juridiska ingenmansland där vi befinner oss under normal beredskap samtidigt som vi är under angrepp. Kriget i Ukraina är ett exempel där den ryska användningen av så kallade gröna män⁷ gjorde det svårt för Ukraina att veta om de var utsatta för ett väpnat angrepp från en annan stat eller om det rörde sig om kriminella grupper.

Om vi tänker oss in i ett liknande scenario där gröna män plötsligt dyker upp i Sverige – vad är det då som är förvirrande? Saken är den att Försvarsmakten i fredstid enbart får ingripa mot utländska fartyg, flygplan, fordon och personal med en tydlig statstillhörighet. Utgångspunkten är att om statstillhörighet saknas ska händelsen hanteras av Polisen och inte Försvarsmakten.

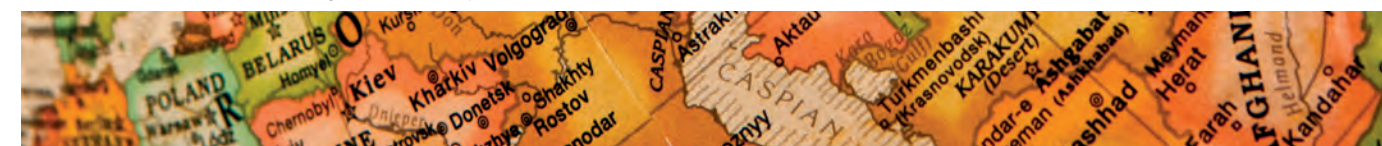
En utmaning med gråzonen är därmed att Försvarsmakten inte kan agera som i krig, en annan är att staten inte får tillgång till de fullmaktslagar som kan aktiveras vid höjd beredskap. Detta eftersom vi juridiskt sett inte befinner oss i krig. Då kan staten till exempel inte kräva att krigsplacerad personal ska tjänstgöra,⁸ eller förfoga över egendom (fastigheter, fordon med mera) som vid en krigssituation där regeringen har fattat beslut om höjd beredskap.

⁷ Beväpnade soldater vars uniformer inte visar vilket land de kommer från.

⁸ Beskrivs under stycket **Krigsplacering och krigsorganisation**.



När Försvarsmakten och Säkerhetspolisen beskriver hotbilden mot Sverige talar man ofta om spänningen mellan Ryssland, Nato och EU. Foto: Elena Elisseeva/Mostphotos



Det finns inget som säger att gröna män kommer att vara ett stående inslag i framtida konflikter. Det är däremot troligt att gråzonen kommer att utnyttjas för att störa, vilseleda eller lamslå en motståndare. Det skulle kunna handla om påverkanskampanjer, IT-attacker, sabotage eller terrorism. Det sistnämnda kanske inte låter som krigföring, men det är inte otänkbart att en angripare använder kriminella grupper eller enskilda personer för att skapa oro och störningar.

Det förändrade säkerhetspolitiska läget

I propositionen Sveriges försvarspolitiska inriktning för 2016–2020 skriver regeringen att planeringen för totalförsvaret har återupptagits på grund av det förändrade säkerhetspolitiska läget i vårt närområde. Men vad menas med detta – är Sverige hotat och i så fall på vilket sätt?

När Försvarsmakten och Säkerhetspolisen beskriver hotbilden mot Sverige talar man ofta om spänningen mellan Ryssland, Nato och EU. Den återupptagna totalförsvarsplaneringen sker mot bakgrund av ett försämrat säkerhetspolitiskt läge där kriget i Georgien och kriget mot Ukraina visat att Ryssland är berett att använda militära medel för att nå politiska mål. Dessa beskrivs kortfattat nedan.

Kriget i Georgien

Sedan Sovjetunionens fall 1991 har det funnits motsättningar inom Georgien där framförallt två regioner, Abchazien och Sydossetien, har kämpat för att bli självständiga. När Ryssland i augusti 2008 beslutade sig för att stödja regionernas självständighetskamp med militära medel ledde det till att ett fullskaligt krig bröt ut under drygt en vecka.

Motiven bakom Rysslands agerande är inte helt klara, men en anledning som ofta nämns är att det skulle vara en politisk markering mot Natos expansion österut. Tidigare samma år hade Georgien närmast sig ett medlemskap i Nato, vilket inte hade gått Ryssland obemärkt förbi. I den ryska militärdoktrinen⁹ har Nato nämligen pekats ut som ett av de största hoten mot

⁹ En doktrin är ett inriktningsdokument för militären under en viss tidsperiod.

landets säkerhet. Det är därmed inte osannolikt att kriget var ett sätt för Ryssland att markera mot Georgiens inställning till Nato. Då Nato dessutom inte beviljar medlemskap för länder som är indragna i konflikter låg ett instabilt Georgien i Rysslands intresse.

Kriget i Ukraina

Innan kriget bröt ut i början på 2014 hade Ukraina, precis som Georgien, politiskt närmast sig EU och Nato. Det blev dock oroligt i landet när den ukrainska presidenten Viktor Janukovitj avbröt förhandlingarna med EU till förmån för ett utökat samarbete med Ryssland. Beslutet skapade massiva demonstrationer i Kiev, vilket ledde till att presidenten tvingades avgå och fly till Ryssland.

I samband med att oroligheterna bröt ut i Kiev stormade ryssvänliga demonstranter regeringsbyggnader på flera håll i östra Ukraina. Ungefär samtidigt dök de gröna männen upp och tog över byggnader och flygplatsen på Krimhalvön. De visade sig i efterhand vara ryska soldater, men skapade vid tidpunkten förvirring. Detta var början på en rysk övertagning av Krim, där Ryssland bland annat har en flottbas och en stor del av befolkningen pratar ryska.

Kort därefter fick Vladimir Putin det ryska parlamentets tillåtelse att gå in militärt i Ukraina för att skydda de ryska medborgarna i landet.¹⁰ Detta bidrog dels till att Krimhalvön kunde utropa sig som självständigt från Ukraina, dels att Ryssland lättare kunde stödja de ryssvänliga rebellerna i deras strider mot den ukrainska militären.

Kriget i Ukraina pågår än idag och är ett bevis på att Ryssland, precis som i Georgien, använt militära medel för att påverka den politiska inriktningen i sitt närområde.

Så kan Sverige bli indraget

Både Georgien och Ukraina har starka historiska och politiska band till Ryssland eftersom de tillhörde dåvarande Sovjetunionen. Sverige saknar några motsvarande kopplingar. Så varför skulle ett annat land välja att angripa oss?

¹⁰ I Rysslands grundlag står det att staten ska garantera säkerheten för ryssar runt om i världen.

Sverige är militärt alliansfritt. Detta förutsätter enligt regeringen en aktiv, bred och ansvarsfull utrikes- och säkerhetspolitik i kombination med fördjupade försvarssamarbeten, särskilt med Finland, och en trovärdig nationell försvarsförmåga. Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat EU-land eller ett nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas. Vi ska därför kunna ge och ta emot stöd, såväl civilt som militärt. Sverige har ett så kallat värdlandsavtal med Nato. Det innebär att Sverige lättare ska kunna ta emot stöd vid kriser och krig. Sverige har ett fördjupat försvarssamarbete med Finland och USA, och inom EU finns en uttalad solidaritetsförklaring om att hjälpa varandra. Den gäller vid katastrofer, terroristattacker eller väpnat angrepp.

Försvarsberedningen konstaterar att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige. Sverige blir oundvikligen påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller väpnad konflikt uppstår i vårt närområde. Försvarsberedningen bedömer att väpnat angrepp mot Sverige, inför eller vid krig i vårt närområde, kan syfta till att besätta svenskt territorium för egna militära syften och förneka annan part tillgång till svenskt territorium för motåtgärder. En större konflikt kan inledas med ett angrepp på Sverige. Ett angrepp kan också syfta till att förhindra Sverige att direkt eller indirekt bistå annan part i konflikten. Sverige behöver i sig alltså inte vara huvudmålet för angriparen.

Så bygger vi ett nytt totalförsvar

Att bygga ett modernt totalförsvar är en utmaning. Vi vet att det inte kommer att se ut som det gjorde förr, men vi vet heller inte exakt vilken form det kommer att ta. Vi behöver därför börja bygga en stabil grund att stå på, och som vi sedan kan bygga vidare ifrån. Man bör dock vara inställd på att arbetet kommer att ta tid. Det gamla totalförsvaret byggdes inte på en dag och det kommer inte heller det nya att göra.

En bra start på planeringsarbetet är de prioriterade uppgifter som kommuner och regioner enligt en överenskommelse¹¹ ska arbeta med; kunskapsuppbyggnad, säkerhetsskydd samt krigsplacering och krigsorganisation.

¹¹ Överenskommelserna om kommuners och regioners arbete med civilt försvar har gemensamt arbetats fram av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

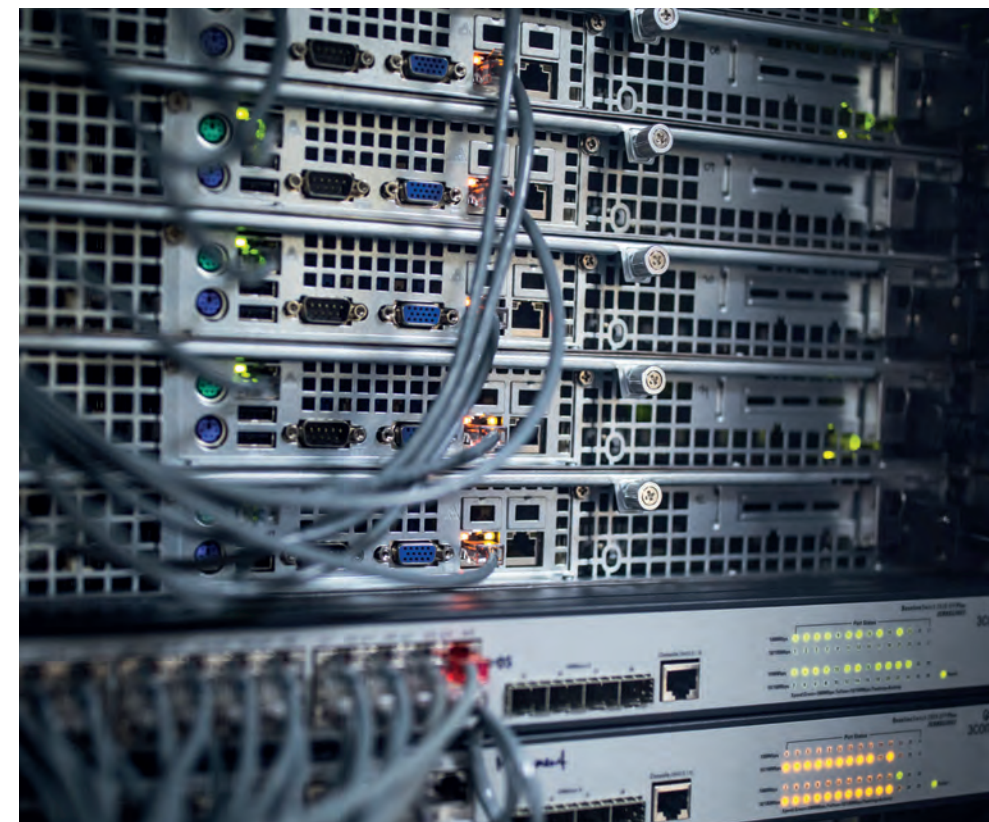


Foto: Lightpoet/Mostphotos

Kunskapsuppbyggnad

En förutsättning för att vi ska kunna arbeta med totalförsvarsfrågan är att vi har en uppfattning om vad det handlar om. Det går inte att på ett ungefär bestämma hur totalförsvaret ska utformas och sedan hoppas på det bästa. Om det finns stora hål i vårt försvar kommer samhället och medborgarna att fara mer illa än nödvändigt vid en krigssituation.

Det är därför viktigt att de som ska driva planeringsarbetet har god kännedom om både totalförsvarets krav och den egna organisationen och dess uppdrag. Det sistnämnda är nödvändigt eftersom arbetet med totalförsvar ska genomsyra hela organisationen. Att kunna svara på frågorna i kommande två rubriker är en bra början för att skaffa sig den kunskapen.

Vad ska organisationen klara av vid höjd beredskap?

Vid höjd beredskap kan ett flertal nya uppgifter tillkomma som vi offentliga aktörer behöver kunna hantera, t.ex. ransonering av mat och förnödenheter. En del av våra fredstida uppgifter kommer att behöva prioriteras bort, även om utgångspunkten är att verksamheten ska upprätthållas så långt det bedöms möjligt.

Nästa steg blir att undersöka hur organisationens uppdrag förändras vid höjd beredskap. Vi vet redan nu att Försvarsmaktens roll ändras vid krig och att det civila samhället ska stödja Försvarsmakten efter bästa förmåga. Det kan därför vara bra att redan nu fundera på vad din organisation har som kan vara värdefullt för det militära försvaret. Exempelvis kan en kommun se över sin förmåga att laga mat till en större grupp soldater. Regioner kan i sin tur se över möjligheterna att vårda skadade soldater.

Därefter bör varje organisation undersöka hur de fullmaktslagar som kan träda i kraft vid höjd beredskap påverkar den egna verksamheten. Vissa aktörer påverkas mycket och andra inte alls. Generellt kan det sägas att fullmaktslagar mest berör statliga myndigheter, men att viss lagstiftning spiller över på bland annat kommuner och regioner. För att veta helt säkert behöver man öppna lagboken och undersöka vad som gäller.

Hur ska organisationen lösa uppdraget vid höjd beredskap?

När det är klarlagt vad organisationen ska klara av vid höjd beredskap behöver det utredas vad som krävs för att lösa uppdraget. Man behöver fundera över vilka verksamheter som måste



Vägen mot ett nytt totalförsvar börjar med att bygga en stabil grund att stå på.
Foto: Jose Manuel Gelpi/Mostphotos

fungera till varje pris och vad det kan göras avkall på. Det förutsätter att vi känner vår organisation och vårt uppdrag väl.

När organisationens viktigaste verksamheter har identifierats bör man fråga sig vad som krävs för att dessa ska fungera i ett ansträngt läge.¹² Det givna svaret är att det behövs el, IT, vatten och värme som i princip alla verksamheter är beroende av. Men vilka andra beroenden finns? Här behöver organisationen själv undersöka vilken utrustning, personal och lokaler man inte klarar sig utan. Om analysen görs ordentligt kan slutsatserna dessutom användas i arbetet med säkerhetsskydd samt krigsplacering och krigsorganisation som beskrivs på kommande sidor.

Säkerhetsskydd

Ett område som ska prioriteras i totalförvarsplaneringen är arbetet med säkerhetsskydd. Säkerhetsskyddsarbetet, som styrs av säkerhetsskyddslagen och Säkerhetspolisens föreskrifter, har i uppgift att skydda verksamhet, information, personal och utrustning mot spioneri, sabotage eller andra brott som kan hota Sveriges säkerhet.

Tänk dig en situation där du vill skapa så mycket oreda som möjligt i din organisation, hur skulle du då bära dig åt? I ditt svar har du sannolikt identifierat några av de säkerhetskänsliga verksamheter som finns. Detta är en bra början på arbetet med att ta fram en säkerhetsskyddsanalys¹³ där organisationens samtliga säkerhetskänsliga verksamheter ska identifieras. Därefter ska de utpekade verksamheterna skyddas med hjälp av åtgärderna nedan.

Informationssäkerhet: Säkerhetskänslig information behöver skyddas från att läcka ut, ändras eller förstöras. För att uppnå detta behövs bland annat tydliga rutiner samt godkända säkerhetsskåp där hemliga handlingar kan förvaras när de inte används.

¹² Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har tagit fram fem olika scenarier som beskriver hur samhället kan påverkas vid krig. Scenariot ”Typfall 4” beskriver vad det svenska totalförsvaret ska rustas för.

¹³ Alla aktörer med säkerhetskänsliga verksamheter ska genomföra en säkerhetsskyddsanalys enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585). Mer information finns på Säkerhetspolisens webbplats.

Fysisk säkerhet: Bara den som har rätt behörighet ska kunna vistas i vissa utrymmen. Det innebär bland annat att obehöriga inte ska kunna komma in i vissa utrymmen, till exempel de rum där säkerhetsskåp förvaras.

Personalsäkerhet: Personer som ska få tillgång till hemlig information ska genomgå säkerhetsprövning och få utbildning i säkerhetsskydd. Säkerhetsprövning handlar ytterst om att bedöma om en person har tillräckliga förutsättningar och personlig lämplighet att genom anställning eller på annat sätt delta i säkerhetskänslig verksamhet. Det är fråga om en bedömning som görs utifrån ett riskreduceringsperspektiv, dvs. i syfte att undvika risker i den säkerhetskänsliga verksamheten som inte kan accepteras.

Säkerhetsskyddsavtal: Leverantörer och konsulter som anlitas måste kunna hantera hemlig information på ett säkert sätt. Det garanteras genom säkerhetsskyddsavtal, som är en förutsättning för att de ska kunna arbeta med känsliga uppgifter.

Säkerhetsskyddsklassificering: Känsliga uppgifter ska delas in i säkerhetsskyddsklasser utifrån hur allvarligt det är för Sveriges säkerhet om informationen läcker ut. Indelningen i säkerhetsskyddsklasser ska göras enligt följande:

1. Kvalificerat hemlig vid en synnerligen allvarlig skada,
2. hemlig vid en allvarlig skada,
3. konfidentiell vid en inte obetydlig skada, eller
4. begränsat hemlig vid endast ringa skada.

En stor del av informationen som delas mellan aktörer i totalförsvaret är hemlig. Förmågan att hantera hemliga handlingar på ett korrekt sätt är således nödvändig för att kunna delta i planeringen. Därför är det särskilt viktigt att komma igång med informations-säkerhetsarbetet.

Alla säkerhetsskyddsåtgärder som nämnts ovan är viktiga. Men kanske ännu viktigare är att organisationer etablerar en sund säkerhetskultur. Man kan köpa in det dyraste och mest



Säkerhetsskydd är ett prioriterat område i totalförvarsplaneringen.
Foto: Elena Elisseeva/Mostphotos

avancerade behörighetssystemet till sitt kontor, men om medarbetarna släpper in personer som inte ska vara där blir systemet värdelöst. En viktig del är således att få medarbetarna att förstå att alla inte behöver ha tillgång till all information.

Tänk dig en situation där en försäljare ringer på din dörr och frågar om du har ett inbrottslarm. Berättar du då eller funderar du ett varv till — är personen verkligen den som hen utger sig för att vara? Personen kanske i själva verket är en inbrottstjuv som är ute och spanar efter lätta bostäder att bryta sig in i. Samma kritiska tänkande är bra att ha med sig i sin yrkesroll. Att fråga efter legitimation när en okänd person går omkring på kontoret utan besöksbricka är inte att vara otrevlig — tvärtom är det grunden till ett bra säkerhetsskydd. Uppmuntra därför dina kollegor att vara kritiska och att ställa frågor om något känns fel. Naturligtvis ska man inte gå runt och misstänka allt och alla, men använd gärna ”säkerhetsglasögonen” då och då.

Krigsplacering och krigsorganisation

I Sverige finns sedan lång tid tillbaka en totalförvarsplikt som innebär att personer mellan 16 och 70 år är skyldiga att tjänstgöra vid krig. Det finns tre sätt att tjänstgöra på:

Värnplikten: En skyldighet att tjänstgöra inom det militära försvaret, antingen inom armén, marinen eller flygvapnet. Värnplikt består i fredstid av mönstring, grundutbildning och repetitionsutbildning.

Civilplikten: Är för närvarande vilande men i lagen om totalförvarsplikt (1994:1809) finns skrivningen kvar. Enligt lagen får civilplikten inte omfatta annan verksamhet som är förenad med egentliga stridsuppgifter än ordnings- eller bevakningsuppgifter. Tidigare kunde civilpliktiga exempelvis tjänstgöra inom bland annat räddningstjänsten sedan de gått grundutbildning.

Allmän tjänsteplikt: Innebär att en person sköter sitt vanliga jobb även vid krig. Eller också kan staten bestämma att en person ska fylla luckan efter någon som kallats in för att tjänstgöra på annat håll inom totalförsvaret.

Totalförsvarsplikten innebär alltså att de flesta av oss är skyldiga att tjänstgöra vid krig. Antingen inom det militära försvaret efter genomförd värnplikt¹⁴, eller med stöd av allmän tjänsteplikt. Den allmänna tjänsteplikten säger dock inte vad du ska arbeta med eller var du ska vara placerad. Lösningen blir då krigsplacering, ett slags sorteringsverktyg som bestämmer var du ska vara vid krig. Om du till exempel krigsplaceras på din arbetsplats vet du med säkerhet att det är där du ska vara. Det är en trygghet för både dig och din arbetsgivare.

Att vara krigsplacerad innebär inte att du ska kriga och använda vapen (såvida du inte är krigsplacerad inom Försvarmakten). Däremot förväntas du bidra på annat sätt till att samhället fungerar även vid krig. I annat fall skulle det snabbt bli kaotiskt eftersom verksamheter som vanligtvis fungerar inte längre skulle göra det, exempelvis förskolor, sjukhus eller sophämtning. Att människor går till sina arbeten är därmed nödvändigt även vid krig.

Varje organisation har ett ansvar att krigsplacera sin egen personal. När det ska göras skiljer sig dock åt mellan olika aktörer. Först krävs en noggrann analys som visar vilka personer din organisation inte klarar sig utan. Då blir det tydligt vilken personal som måste krigsplaceras. De medarbetare som inte krigsplaceras kan nyttjas på annat håll inom totalförsvaret. En bra sak att känna till är att det vid de flesta arbetsplatser finns personer som efter genomförd värnplikt redan är krigsplacerade inom Försvarmakten. Om dessa medarbetare inte har mycket viktiga roller i din organisation bör de ha kvar sin krigsplacering där. Om organisationen däremot inte klarar sig utan personen behöver man tillsammans med Försvarmakten utreda var hen gör mest nytta.

Många aktörer har idag någon form av fredstida krisorganisation för att hantera samhällsstörningar. Vid krig behöver det dock finnas en fungerande **krigsorganisation** som gör det möjligt för verksamheten att snabbt ställa om. Krisorganisationen är en bra grund att bygga **krigsorganisationen** på, men den behöver anpassas efter de krav och eventuella uppgifter som kan tillkomma vid höjd beredskap. **Krigsorganisationen** behöver exempelvis kunna verka under längre tidsperioder än krisorganisationen.

¹⁴ Efter genomförd värnplikt blir man krigsplacerad inom Försvarmakten.



Värnplikten är ett sätt man kan tjänstgöra på vid krig. De andra är civilplikt och allmän tjänsteplikt. Foto: Beza Mahmod/Försvarmakten

Utifrån att Försvarsberedningen angett att Sverige måste kunna klara sig utan hjälp från andra länder i tre månader vid krig behöver aktörer ha detta i åtanke i planeringsarbetet.¹⁵

Exempel på relaterad information:

Regeringens proposition 2014/15:109

Regeringens säkerhetsstrategi, januari 2017

Utrikespolitiska deklARATIONEN, februari 2019

Årsrapporter från Militära underrättelsetjänsten (MUST), Säkerhetspolisen (SÄPO),

Försvarets radioanstalt (FRA), m. fl.

Försvarsberedningens delrapport, Motståndskraftinriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 (Ds 2017:66)

Försvarsberedningens slutrapport, Värnkraftinriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021-2025 (Ds 2019:8)

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

Förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap.

Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

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

Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap.

Överenskommelse om landstingens arbete med krisberedskap och civilt försvar, 2018-2020 (SKL 18/02653, MSB 2018-05682)

Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar, 2018-2020 (SKL 18/01807, MSB 2018-05681)

Säkerhetsskyddslag (2018:585)

SFS 2019:200 Förordning om ändring i säkerhetsskyddsförordningen (2018:658)

Polismyndighetens författningssamling, PMFS 2019:2

¹⁵ Mer information om krigsplacering och krigsorganisering finns på MSB:s webbplats.

På grund av det försämrade säkerhetsläget i vårt närområde har Sverige återupptagit planeringen för totalförsvaret. Det innebär att samhället nu ska ha beredskap för att hantera både fredstida kriser och krig.

Den här introduktionen har tagits fram för att öka kunskapen om totalförsvaret samt ge planeringsarbetet en skjuts framåt. När du har läst den kommer du förhoppningsvis att ha en bättre förståelse för vad totalförsvaret är, varför det behövs och hur det kommer att påverka dig.



Länsstyrelserna