



Befolkningsskyddets förmåga och anpassning till nutida förhållanden

Redovisning av regeringens uppdrag i MSB:s
regleringsbrev för 2017

Innehållsförteckning

1. Uppdraget.....	3
2. Begreppet befolkningsskydd.....	3
3. Bedömning av befolkningsskyddets förmåga	5
4. Ett befolkningsskydd anpassat till nutida förhållanden.....	10
5. Vägen framåt	13
6. Några sammanfattande kommentarer	21

1. Uppdraget

I regleringsbrevet för 2017 har regeringen gett MSB följande uppdrag.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska utifrån målet för civilt försvar och utifrån 13 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, göra en samlad bedömning av befolkningsskyddets förmåga att möta de krav som höjd beredskap och krig kan medföra. I uppdraget ingår att ge förslag till hur befolkningsskyddet bör anpassas till nutida förhållanden. Uppdraget ska redovisas senast den 15 september 2017.

I denna redovisning ger MSB en övergripande bild av vad som finns kvar idag av tidigare uppbyggda förmågor till fysiskt skydd för civilbefolkningen och civil egendom mot krigets verkningar. Med detta som utgångspunkt ger MSB en bild av vilka överväganden som behöver göras och vilka åtgärder som behöver vidtas för att åstadkomma ett motsvarande skydd som är anpassat till nuvarande förhållanden. MSB redovisar också hur myndigheten avser att arbeta vidare med dessa frågor i enlighet med sina nuvarande uppdrag.

Inom ramen för detta regeringsuppdrag har MSB inhämtat ett underlag från Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)¹. Där finns en värdefull tillbakablick och en stor mängd väsentliga bakgrundsfakta och referenser. FOI skissar också på ett konceptförslag till ett nytt befolkningsskydd som MSB inte tar ställning till i samband med denna uppdragsredovisning. MSB kommer i stället att fortsätta att analysera och utnyttja FOI:s underlag i kommande utvecklingsarbete.

2. Begreppet befolkningsskydd

Fram till 1990-talet fanns det i Sverige en statlig civilförvarsorganisation, vars verksamhet syftade till att vid väpnade angrepp mot riket utifrån skydda och rädda civilbefolkningens liv samt enskild och civil allmän egendom. Verksamhetens olika beståndsdelar reglerades i 1 § civilförvarslagen (1960:74). Regleringen var anpassad till den internationella humanitära rätten och den beskrivning som finns där av vilka verksamheter som ska åtnjuta särskilt folkrättsligt skydd i krig under beteckningen civilförvar. Några exempel på verksamheter som räknades upp i 1 § civilförvarslagen är

¹ Att skydda civilbefolkningen mot krigets verkningar, FOI MEMO 6121

Datum
2017-09-15

Diarienumr
2017-695

1. alarmering och andra åtgärder för varning,
2. utrymning, omflyttning och inkvartering,
3. anordnande av skyddsrum och andra skydd,
4. mörkläggnings,
5. räddning av liv och egendom, inbegripet första hjälp åt skadade,
6. brandsläckning.

Under 1980- och 1990-talen gjordes omfattande organisations- och verksamhetsförändringar inom de civila delarna av totalförsvaret. För civilförsvarets del handlade det om att ansvaret till stor del överfördes till kommunerna och att verksamheter för fred och krig skulle integreras med varandra. Civilförsvarslagen upphörde att gälla 1995 och därmed utmönstrades också civilförsvaret som ett lagreglerat begrepp. Den 1 juli 1995 började i stället lagen (1994:1720) om civilt försvar (LCF) att gälla. Den nya lagen hade en helt annan ansats och omfattning än den upphävda lagen och den byggde på den definition av begreppet civilt försvar som fortfarande gäller enligt lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. I LCF fanns bestämmelser om kommunernas och landstingens ansvar inom det civila försvaret samt bestämmelser om hemskydd, verkskydd och befolkningsskydd. Med befolkningsskydd avsågs i lagen åtgärder för att skydda befolkningen och civil egendom från krigets verkningar. Mer i detalj definierades dessa åtgärder som

1. utrymning och inkvartering,
2. tillhandahållande och iordningställande av skyddsrum och skyddade utrymmen,
3. tillhandahållande av andningsskydd,
4. mörkläggnings,
5. information om självskydd,
6. kompletterande åtgärder som är nödvändiga för att verksamhet enligt punkterna 1. – 5. ska kunna bedrivas.

Samtidigt med att LCF trädde i kraft infördes nya bestämmelser om räddningstjänsten under höjd beredskap i den då gällande räddningstjänstlagen (1986:1107). På det sättet tydliggjordes att den tidigare statliga civilförsvarsorganisationens ansvar för räddning av liv och egendom samt brandsläckning nu blev ett ansvar för den kommunala räddningstjänsten.

LCF upphörde att gälla den 1 september 2006 och ersattes av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). I den lagen återfinns inga bestämmelser om befolkningsskydd. Frågor om utrymning och inkvartering reglerades i stället i en ny lag (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd

Datum
2017-09-15

Diariennr
2017-695

beredskap. Centrala bestämmelser om skyddsrum överfördes till en ny lag (2006:545) om skyddsrum. I samband med den förändringen överfördes alla uppgifter för skyddsrum, såsom beslut om byggande av skyddsrum, registerhållning, besiktning och kontroll, från kommunerna till staten. Ansvarig myndighet är numera MSB.

Den definition av begreppet befolkningsskydd som gavs i LCF och som var oförändrad under den tid lagen gällde är den enda författningsreglerade definition som begreppet har haft. I övrigt har begreppet använts i namnet på funktionen befolkningsskydd och räddningstjänst, som var en av cirka tjugo funktioner inom ramen för det planeringssystem för det civila försvaret som styrdes av Överstyrelsen för civil beredskap mellan åren 1986 och 2002.

Begreppet befolkningsskydd nämns också i 8 kap. lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) där det regleras vad den kommunala organisationen för räddningstjänst ska ansvara för under höjd beredskap. Dessa bestämmelser har överförts från den tidigare räddningstjänstlagen. Enligt 13 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska myndigheten bland annat se till att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningsskyddet.

Slutsatsen från det som nu redovisats blir att en övergripande bild av vad som finns kvar idag av tidigare uppbyggda förmågor inom befolkningsskyddet kan utgå från de punkter som angavs i LCF som definition på begreppet befolkningsskydd, med tillägg för alarmering och varning under höjd beredskap, som i det här sammanhanget är direkt förknippade med möjligheten att utnyttja skyddsrummen för deras ändamål.

Som ovan nämnts fanns det i det tidigare planeringssystemet för det civila försvaret en funktion med beteckningen befolkningsskydd och räddningstjänst. Det var ett uttryck för att förmågan inom samhällets räddningstjänst är en del av den samlade förmågan att skydda civilbefolkningen och civil egendom från krigets verkningar. Även idag behöver en återtagning av förmågan inom befolkningsskyddet kopplas till förmågan hos räddningstjänsten under höjd beredskap. Därför berörs även denna förmåga i denna redovisning, även om befolkningsskyddet begreppsmässigt inte omfattar räddningstjänst.

3. Bedömning av befolkningsskyddets förmåga

Myndighetens bedömning: Den verksamhet och de särskilda resurser som tidigare fanns inom det civila försvaret för skydd av befolkningen mot krigets verkningar är i dag till stora delar avvecklade. Äldre skyddstillgångar som fortfarande förvaltas består huvudsakligen av omkring 65 000 skyddsrum med

Datum
2017-09-15

Diarienum
2017-695

cirka sju miljoner platser, tillsammans med de anläggningar för utomhusvarning som finns utplacerade i alla större tätorter. Det nuvarande systemet för utomhusvarning är emellertid anpassat för varning i samband med fredstida olyckor och faror i lokalsamhället. Det tidigare befolkningsskyddets förmåga att möta de krav som höjd beredskap och krig kan ställa på det samhälle vi har idag är i nuläget starkt begränsad.

I det planeringssystem för det civila försvaret som tillämpades fram till millennieskiftet var funktionen befolkningsskydd och räddningstjänst (det som tidigare benämndes civilförsvaret) en framträdande och kostnadskrävande komponent. Det handlade om att skydda civilbefolkningen och civil egendom mot krigets verkningar. Under lång tid gjordes många tunga investeringar, såsom inrättandet av cirka sju miljoner skyddsrumplatser, andningsskydd till hela befolkningen, skyddade ledningsplatser och en stor mängd materiel för räddningstjänsten under höjd beredskap. De fasta anläggningarna och materielen fordrade en underhållsorganisation. Personal för olika befattningar i kommunernas krigsorganisation utbildades med plikt, samtidigt som även frivilliga försvarsorganisationer bidrog till personalförsörjningen. Alla dessa satsningar byggde på den då dominerande hotbilden för totalförsvaret, med risk för markstrider och luftangrepp över i princip hela det svenska territoriet.

I huvudsak är dessa förmågor och tillgångar avvecklade, men vissa resurser finns kvar. Här nedan redovisas ett nuläge med avseende på var och en av de punkter som får anses ingå i begreppet befolkningsskydd i enlighet med framställningen i föregående avsnitt.

Utrymning och inkvartering

Någon aktiv planering för utrymning och inkvartering under höjd beredskap torde inte ha förekommit sedan millennieskiftet. Grundläggande bestämmelser finns dock i lagen (2006:546) och förordningen (2006:639) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap. Där framgår bland annat att MSB efter samråd med Försvarsmakten och Polismyndigheten får meddela föreskrifter för hur utrymning ska planläggas. Vidare får MSB i samråd med Försvarsmakten besluta om vilka områden som ska planläggas för utrymning. Länsstyrelsen får under höjd beredskap besluta om utrymning inom det egna länet av bland annat områden som blivit eller kan antas bli utsatta för stridshandlingar om utrymningen är nödvändig för att skydda befolkningen. Länsstyrelsen får också besluta om utflyttningsförbud och om inflyttningsförbud. Dessa bemyndiganden och uppdrag har överförts i flera led från tidigare lagstiftning på området och de har med tiden kommit att ägnas allt mindre uppmärksamhet.

Sverige har under de senaste decennierna upplevt en omfattande omfördelning av befolkning från mindre samhällen och glest befolkade delar av landet till de större städerna. I synnerhet tenderar koncentrationen av befolkning och

Datum	Diariernr
2017-09-15	2017-695

verksamheter till Stockholmsområdet att vara stark. En ökad koncentration av befolkning och verksamheter, inte minst ledningsfunktioner av olika slag, till geografiskt begränsade områden innebär ökade sårbarheter. Möjligheten att slå ut samhällsviktig verksamhet kan te sig mest attraktiv i anslutning till större befolkningskoncentrationer. Militär vapenverkan och stridshandlingar orsakar mer civila skador samt mer samhällsstörningar ju större del av civilbefolkningen som berörs eller är potentiellt berörda. Under det kalla kriget fanns planer för hur de större städerna, inklusive Stockholm, skulle kunna utrymmas. Planerna kan redan då ha varit svåra att genomföra i ett verkligt läge och en motsvarande planering idag framstår som ännu mindre realistisk. Den aktuella förmågan att bereda skydd för civilbefolkningen mot krigets verkningar genom planerad utrymning och inkvartering får därmed anses som starkt begränsad.

Tillhandahållande och iordningställande av skyddsrum och skyddade utrymmen samt alarmering och varning under höjd beredskap

Det finns fortfarande cirka 65 000 skyddsrum med cirka sju miljoner skyddsrumspatser spridda över ett flertal av landets tätorter. Det finns också, bland annat i Stockholm, ett mer begränsat antal så kallade befolknings-skyddsrum som inrättades för att kunna ge skydd till ett betydligt större antal personer än de vanliga standardskyddsrummen. Befolkningsskyddsrummen är väsentligt mer komplicerade att underhålla och iordningställa än vanliga skyddsrum.

Under mer än 15 år har inga nya skyddsrum byggts. Vissa skyddsrum har avvecklats i samband med att befintlig bebyggelse rivits eller omvandlats, och i samband med att andra samhällsintressen vägt tyngre. Kontroll av beståndet har genomförts men på en låg ambitionsnivå och vissa brister har inte åtgärdats. Det kan befaras att skyddsförmågan i de återstående skyddsrummen successivt försämras. Ändrade demografiska förutsättningar innebär att befintliga skyddsrum tenderar att ligga på fel platser i förhållande till de aktuella behoven.

Skyddade utrymmen var en typ av enklare fysiskt skydd som vid behov skulle kunna färdigställas med hjälp av viss förhandslagrad byggnadsmateriel. Några egentliga förberedelser för att bygga skyddade utrymmen torde inte finnas idag och har troligen aldrig funnits i någon nämnvärd omfattning. Dock gjordes på 1990-talet vissa försök och förberedelser med skyddade utrymmen vid ett antal tunnelbanestationer och tunnlar.

Idag finns inte heller någon organisation eller annan personal med särskild utbildning för att kunna iordningställa vanliga skyddsrum, befolknings-skyddsrum eller skyddade utrymmen. För detta fanns tidigare bland annat en hemskyddsorganisation som bestod av såväl frivillig personal som personal som utbildats med civilplikt.

Datum
2017-09-15

Diariernr
2017-695

För att skyddsrummen ska kunna fylla sin funktion att bereda skydd inför ett förestående angrepp från luften krävs det att befolkningen kan varnas i tid och nås av en uppmaning att omgående bege sig till närmaste skyddsrum. För detta fanns tidigare ett förvarningssystem som möjliggjorde att en tidig upptäckt från det militära försvarets sida av ett förestående luftangrepp kunde kommuniceras vidare i systemet fram till de ljudanläggningar där signalen flyglarm kan ges. Detta förvarningssystem finns inte längre på plats. Det som finns kvar är ljudanläggningarna, men de används nu för varning i samband med fredstida olyckor och faror i lokalsamhället.

Även om det finns ett stort antal fungerande skyddsrum som fortfarande kan ge ett gott skydd mot vapenverkan måste den aktuella och samlade förmågan att bereda befolkningen skydd mot krigets verkningar genom skyddsrum och skyddade utrymmen bedömas som starkt begränsad. Den administrativa beredskapen för att återuppta ett mer ambitiöst nationellt program för nyproduktion, kontroll och upprustning av skyddsrum är också begränsad så länge som alla dessa uppgifter vilar på staten med MSB som ensam ansvarig offentlig aktör. Det kan dessutom påpekas att det finns en brist på fortifikatorisk kompetens i samhället. Det kan även uppstå brist på tillverkare av skyddsrumskomponenter.

Tillhandahållande av andningsskydd

Enligt inriktningen i 1982 års försvarsbeslut skulle hela Sveriges befolkning inom en tioårsperiod ha tillgång till andningsskydd. Målet var uppfyllt år 1994. Andningsskydden var i första hand dimensionerade för att kunna ge ett skydd mot kemiska stridsmedel i gas- och vätskeform samt radioaktiva partiklar, men de gav även ett visst skydd mot giftiga industrikemikalier såsom klor, ammoniak och svaveldioxid.

Skydden var i första hand avsedda för att delas ut vid höjd beredskap till dem som inte fick tillgång till personligt andningsskydd genom sitt arbete eller sin krigsplacering. Andningsskydden ägdes av staten men fanns lagrade i särskilda förråd i landets kommuner.

Enligt det avtal som träffades mellan staten och Svenska Kommunförbundet 1994, i samband med att kommunerna tog över ansvaret för det civila försvaret på lokal nivå, skulle kommunerna förvara, vårda, underhålla och redovisa den skyddsutrustning för allmänheten och den räddningsmateriel för krig som utvecklas, anskaffas, ägs och ställs till kommunernas disposition av staten. En planläggning var avsedd att genomföras på kommunal nivå för att skydden vid höjd beredskap skulle kunna delas ut till allmänheten inom 48 timmar efter ett beslut om att så ska ske. Inom varje kommun skulle ett antal förutbestämda utlämningsplatser såsom skolor och andra offentliga lokaler ha förberetts, dit skydden kunde transporteras och där allmänheten skulle kunna hämta ut sitt skydd efter att ha provat ut en lämplig storlek.

Datum
2017-09-15

Diariennr
2017-695

2004 fanns det ca 7,6 miljoner andningsskydd i form av skyddsmasker, skyddsjackor och skyddsväskor. Sedan dess har emellertid samtliga dessa skyddstillgångar avvecklats och destruerats. Skydden förlorar med tiden sin skyddsförmåga och avvecklingen har skett i takt med detta, utan att något program för förnyade anskaffningar beslutats.

Mörkläggnings

Denna typ av skyddsåtgärd bedömdes ännu i samband med att LCF trädde i kraft 1995 som en åtgärd med viss relevans. Numera finns det emellertid varken några bestämmelser om eller förberedelser för mörkläggnings.

Information om självskydd

Information om självskydd med avseende på individens skyddsåtgärder i krig har inte bedrivits på länge. Motsvarande information har i stället varit inriktad på information om hur den enskilde kan skydda sig i samband med fredstida olyckor och kriser. Den informationen är samtidigt delvis relevant även för förhållanden under höjd beredskap.

De senaste åren har MSB på eget initiativ höjt ambitionsnivån när det gäller information till allmänheten om hemberedskap m.m., bland annat genom den årliga kampanjen Krisberedskapsveckan. Myndigheten arbetar också med ett särskilt regeringsuppdrag som syftar till att öka kunskapen hos allmänheten om krisberedskap och höjd beredskap, bland annat genom ett nationellt informationsmaterial.²

Räddningstjänst under höjd beredskap

Som tidigare framhållits är även räddningstjänstens förmåga under höjd beredskap av mycket stor betydelse för skyddet av civilbefolkningen och civil egendom från krigets verkningar. Som ett arv från den tidigare statliga civilförsvarsorganisationen överfördes under 1990-talet från staten till kommunerna en stor mängd utrustning för räddningstjänsten i krig. Det gällde pumpar, kompressorer, brandslang och mycket annan utrustning som nu i allt väsentligt är förbrukad och avvecklad hos kommunerna. Den tidigare utbildningen vid dåvarande Statens räddningsverks skolor av räddningsmän med civilplikt för tjänstgöring i den kommunala räddningstjänstorganisationen under höjd beredskap upphörde kort efter millennieskiftet. Det finns därmed idag stora materiella och personella brister med avseende på den kommunala räddningstjänsten under höjd beredskap.

² Regeringsbeslut 2017-02-16, Ju2017/01534/SSK

Datum
2017-09-15

Diarienum
2017-695

MSB förvaltar emellertid statliga förstärkningsresurser för bekämpning av skogsbränder, översvämningar, oljeutsläpp och utsläpp av farliga ämnen, liksom för sök och räddning i urban miljö samt för samverkan och ledning. Dessa resurser kan delvis betraktas som relevanta även för räddningstjänsten under höjd beredskap. Det pågår ett arbete vid MSB med att utveckla förutsättningarna för att kunna använda förstärkningsresurserna i i hela hotskalan.

4. Ett befolkningsskydd anpassat till nutida förhållanden

Myndighetens bedömning: En modern beredskap i hela hotskalan behöver vara flexibel och anpassad till utvecklingen i samhället, till utvecklingen i vår omvärld och till våra säkerhetsbehov. Den hotbild som fanns under kalla kriget är inte längre aktuell. Det behövs förnyade och kvalificerade överväganden om både var och hur hoten om vapenverkan mot civilbefolkningen och mot civil egendom ska mötas. Militärstrategiskt är vissa geografiska områden särskilt viktiga.

Ett adekvat fysiskt skydd för civilbefolkningen mot krigets verkningar består av flera olika komponenter som är ömsesidigt beroende av varandra. Behovet av skyddsrum är inte detsamma som under det kalla kriget men MSB bedömer att skyddsrum alltså är en del i ett modernt befolkningsskydd med inriktning mot militärstrategiskt viktiga områden. Vidare behövs det bland annat ett effektivt förvarningssystem, organisation och beredskap för att med kort varsel ställa i ordning skyddsrum, en utökad kontrollverksamhet samt information om hur man uppsöker skyddsrummen. Frågan om en återtagen förmåga till förvarning behöver ges särskild prioritet.

En begränsad målsättning för istandsättande av befintliga skyddsrum och för byggande av 50 000 nya skyddsrumspplatser från och med 2019 och 10 år framåt bedöms i nuläget kosta ca 200 Mkr per år. MSB återkommer till regeringen om detta i budgetunderlaget för 2019-2021. För att kunna bedöma resursbehovet inom andra områden inom befolkningsskyddet behövs ytterligare utredning.

En mer omfattande skyddsrumsverksamhet kommer på sikt att kräva att uppgifter fördelas från MSB till framför allt den kommunala nivån. Då behöver också skyddsrumslagstiftningen ses över.

Datum
2017-09-15

Diarienum
2017-695

Övergripande om civilt försvar

Med utgångspunkt i en helhetssyn, som omfattar hela hotskalan, ska planering för såväl fredstida krissituationer som höjd beredskap genomföras. En förstärkt fredstida förmåga att hantera kriser i samhället förväntas ge en grundläggande förmåga att hantera krigssituationer.

Verksamheten civilt försvar tar därmed sin utgångspunkt i det som görs inom ramen för krisberedskapen. Fredssamhället, dvs. det samhälle som totalförsvaret ska värna, utgör samtidigt basen för alla försvarsresurser. Vår samlade beredskap grundas med andra ord på samhällets inneboende förmåga att möta kriser och krig.

Civilt försvar handlar om att upprätthålla och utveckla en beredskap på rimlig nivå för att kunna hantera svårast tänkbara påfrestningar på samhället. Det kan inte uteslutas att beredskapen kan behöva utnyttjas med kort varsel. Målet är att stöd ska kunna lämnas till Försvarsmakten samt att viktiga samhällsfunktioner ska kunna upprätthållas även under krigsförhållanden och att befolkningens liv och hälsa ska kunna värnas. För att uppnå det senare behövs ett adekvat skydd för befolkningen mot påverkan från stridshandlingar.

Sedan den tid när det i Sverige senast upprätthölls en mer systematisk verksamhet inom civilt försvar har samhället genomgått mycket stora förändringar som i grunden ändrar förutsättningarna för det återupptagna arbetet med civilt försvar.

För att klara en situation som föranleder skärpt eller högsta beredskap krävs förberedelser och planering med utgångspunkt i

- en utvecklad målbild som anger vad som ska skyddas eller upprätthållas
- en uppfattning om hur det moderna kriget kan komma att gestalta sig, samt
- en realistisk syn på det samhälle vi har idag och hur det kan förväntas utvecklas framöver.

En modern beredskap i hela hotskalan behöver vara flexibel och anpassad till utvecklingen i samhället, till utvecklingen i vår omvärld och till våra säkerhetsbehov.

Omvärlden och det moderna kriget

Sedan några år tillbaka har det internationella säkerhetsläget successivt försämrats, såväl på global nivå som i Europa och i Sveriges närområde. Liksom tidigare i samband med murens fall och det kalla krigets upphörande har flera viktiga skeenden i vår omvärld under de senaste åren inte förutsetts i tillräcklig grad. Förändringar i Sveriges omvärldsläge tenderar att ske i allt snabbare takt och säkerhetspolitiska analyser kan framstå som färskvara. Det

Datum
2017-09-15

Diariennr
2017-695

går inte att bortse från risken att händelser som i ett första skede kan framstå som mindre väsentliga kan utlösa oförutsedda händelsekedjor med allvarliga säkerhetspolitiska konsekvenser. Detta ställer krav på aktiv omvärldsbevakning samt handlingsberedskap och omställningsförmåga i det svenska samhället. Det ställer också krav på att prioritet kan ges åt de mest kostnadseffektiva åtgärderna när ett långsiktigt arbete med ett återuppbyggt befolkningsskydd nu påbörjas.

Sverige bygger säkerhet tillsammans med andra. Inte minst är det nordiska samarbetet av fortsatt stor vikt. Utöver ett ökat samarbete i den samlade nordiska kretsen har Sverige anledning att ytterligare stärka sina bilaterala relationer med Finland. Samarbetet med Finland på det militära området bör kunna åtföljas av ett fördjupat samarbete inom områdena krisberedskap och civilt försvar.

Den militärtekniska utvecklingen innehåller flera inslag som det civila försvaret och i synnerhet befolkningsskyddet behöver anpassas till. Ett sådant inslag är möjligheterna till fjärrbekämpning, dvs. att med långräckviddiga vapensystem med god precision bekämpa en motståndares kritiska samhällsinfrastruktur, baseringsmöjligheter, ledningsanläggningar och knutpunkter inom logistik för att snabbt reducera motståndarens militära och civila försvarsförmåga samt försvarsvilja. Som en följd av sådana förmågor kan behovet av strid med konventionella styrkor på marken minska, liksom behovet av att erövra och kontrollera omfattande territoriella områden. Utvecklingen kan också förutsättas medföra avsevärt förkortade förvarningstider, jämfört med de som tidigare civil försvarsplanering byggde på. Dessutom kan risken för användning av kärnvapen i regionala eller lokala konflikter komma att öka. Sammantaget behövs det förnyade och kvalificerade överväganden om både var och hur hoten om vapenverkan mot civilbefolkningen och mot civil egendom ska mötas.

Utblick mot Finland och Norge

Finland har ca 3,4 miljoner skyddsrumspatser för en befolkning på 5,5 miljoner. Av dessa är 40% placerade vid arbetsplatser och 60% vid bostäder. Kommunen ska bygga allmänna skyddsrum vid skyddsobjekt (om de bedöms som sannolika mål) om det finns behov. Det finns normalt inga skyddsrum på landsbygden eller i småhusområden utan där är det upp till de boende att själva svara för skyddet. När det byggs bostäder större än 600 kvadratmeter eller ett flervåningshus med minst 1200 kvadratmeter bostadsyta ska fastighetsägaren inrätta ett skyddsrum. Någon ersättning från det allmänna för merkostnaderna lämnas inte.

Eftersom man i Finland, jämfört med i Sverige, förefaller ha upprätthållit en högre grad av kontinuitet över tid i sitt arbete med bland annat försörjningsberedskap och befolkningsskydd kan värdefulla erfarenheter därifrån finnas att hämta för svensk del.

Datum	Diariennr
2017-09-15	2017-695

Norge har idag ca 25 000 skyddsrum med plats för ca 2,5 miljoner människor för en befolkning på 5,2 miljoner. Av dessa finns ca 300 000 platser i offentliga skyddsrum och ca 2,2 miljoner i privata skyddsrum. Det har sedan 1998 i princip inte byggts några nya skyddsrum men regeringen har, liksom i Sverige, ställt krav på att befintliga skyddsrum ska underhållas och kontrolleras. Kontroller under senare år har visat på att det i vissa fall finns brister i underhåll och att kompetensen är reducerad både hos civilförsvaret och hos byggföretag/leverantörer.

Just nu pågår en översyn av det civila försvaret och som en del av detta har Forsvarets forskningsinstitut, FFI, genomfört en utredning av befolkningsskyddets relevans i ett framtida norskt försvar. FFI anser att varning, skyddsrum och evakuering är fortsatt relevanta och nödvändiga för att skydda civilbefolkningen vid en väpnad konflikt. Dessa åtgärder utgör det enda trovärdiga skyddet som civilbefolkningen har krav på under en väpnad konflikt, förutsatt att det ges tillräcklig förvarningstid.

FFI:s huvudförslag, i den offentliga versionen av rapporten, är att Norge ska fortsätta med befolkningsskyddskonceptet. Det innebär en fortsatt satsning på att utveckla skyddsrum, att fortsätta med dagens varning via ljudanläggningar som den mest robusta formen för varning, men även med kompletterande varningssätt som exempelvis SMS, samt att uppdatera och förbättra gällande planverk.

5. Vägen framåt

5.1 Några utgångspunkter

Behovet av fysiskt skydd för civilbefolkningen mot krigets verkningar är beroende av vilka antaganden som görs om det moderna krigets karaktär. Det gällande totalförvarspolitiska inriktningsbeslutet från 2015 är inte i alla delar tillräckligt vägledande för en långsiktig inriktning av befolkningsskyddet. Därför måste ett mer kortsiktigt perspektiv läggas på de aktiva åtgärder som kan vidtas redan idag.

Den pågående totalförvarspaneringen utgår från att ett öppet väpnat angrepp på Sverige inledningsvis kommer att ha ett intensivt och snabbt förlopp. Det är troligt att konventionella och högteknologiska stridsmedel kommer att användas. Cyberattacker och informationskrigföring är också en del i krigföringen. Striden kan börja med bekämpning med fjärrstridsmedel och sabotageförband mot samhällsviktig verksamhet. Militärstrategiskt är vissa geografiska områden särskilt viktiga. Det handlar om Stockholmsområdet, Gotland, Östersjöinloppen och Nordkalotten. Även Göteborgsområdet kan placeras i denna kategori.

Ett adekvat fysiskt skydd för civilbefolkningen mot krigets verkningar består av flera olika komponenter som är ömsesidigt beroende av varandra. Den centrala

Datum
2017-09-15

Diariernr
2017-695

komponenten skyddsrum behöver – i vart fall för att bereda skydd mot anfall från luften – kombineras med ett effektivt förvarningssystem. Det behöver också finnas en tillräcklig beredskap för att med kort varsel ställa i ordning skyddsrummen och för att stödja såväl fastighetsägare som berörd befolkning i fråga om skyddsrummens funktion och med information om hur man uppsöker skyddsrummen.

5.2 Skyddsrum

MSB anser att befintliga skyddsrumstillgångar bör bevaras i så stor utsträckning som möjligt. Mer underlag behöver tas fram för att ta ställning till behovet av nyproduktion av skyddsrum. Prioritet ska ges till militärstrategiskt viktiga områden.

MSB avser att fullfölja den inledda inventeringen av samtliga befintliga skyddsrum och deras skyddsstatus på Gotland. MSB kommer att beräkna kostnaderna i olika alternativ för den modernisering av skyddsrummen som behövs och som inte föräns av bristande underhåll från fastighetsägarens sida.

MSB avser att fortsätta med motsvarande inventeringar och kostnadsberäkningar för vart och ett av de övriga militärstrategiskt viktiga områdena.

MSB bedriver ett arbete med att uppdatera och kvalitetssäkra alla styrdokument, rutiner och processer som hör till skyddsrumsverksamheten. Med detta utvecklingsarbete som grund kommer MSB att intensifiera sitt arbete med att säkerställa att upptäckta brister i skyddsförmåga som beror på eftersatt underhåll åtgärdas av fastighetsägarna.

MSB avser att ta fram en övergripande inriktning för den egna skyddsrumsverksamheten på längre sikt, baserad på en fortsatt analys av behoven och hur de medel som ställs till förfogande kan användas effektivast.

MSB förutser att regeringen och riksdagen kommer att återkomma till frågan om en närmare inriktning för skyddsrumsverksamheten, liksom till frågan om vilka ekonomiska ramar som ska gälla för skyddsrumsverksamheten.

Befolkningens behov av skyddsrum under höjd beredskap kopplat till en hotbildsanalys har inte setts över på ett flertal år. Det har inte heller byggts några nya statligt finansierade skyddsrum sedan 2002. Skyddsrumbeståndet är för närvarande av sådan ålder och karaktär att många av de byggnader där skyddsrummen är belägna står i begrepp att byggas om eller moderniseras. Om det ska ske en nybyggnation av skyddsrum eller om vissa delar av beståndet kan avvecklas, ersättas, eller kompletteras med exempelvis skyddade utrymmen, bör bli föremål för fortsatt prövning. MSB anser för sin del att de befintliga skyddsrumstillgångarna bör bevaras i så stor utsträckning som det är möjligt och rimligt med hänsyn till kostnader och behov samt andra motstående intressen.

Datum
2017-09-15

Diariernr
2017-695

En grundläggande behovsanalys för skyddsrumssystemet saknas emellertid idag. Oavsett det närmare resultatet av en sådan analys kan man konstatera att det sannolikt kommer att krävas ett omfattande arbete för en anpassning av skyddsrumbeståndet till potentiellt stora kostnader på såväl statlig som kommunal nivå. För såväl offentliga som privata fastighetsägare, liksom för ansvariga nämnder i kommunerna, är det därför av stort intresse att få ett klargörande vad som gäller för skyddsrumssystemet i framtiden. De tidigare nämnda befolkningsskyddsrummen som vardera avsetts kunna inrymma tusentals personer innebär en särskild utmaning i sammanhanget. För att omhänderta en mer omfattande omstrukturering av befintligt skyddsrumbestånd genom nybyggnation kan det bli nödvändigt att se över de praktiska förutsättningarna hos kommunerna, liksom lagstiftningen på området.

Hotbilder kommer att förändras över tid, vilket också i vissa fall snabbt kan förändra bilden av vad som är militärgeografiskt prioriterade områden. Det är samtidigt viktigt att betona att nybyggnation är kostsamt, kräver särskild kompetens och är tidskrävande, vilket ställer krav på planering och långsiktighet. Kostnaden för att inrätta ett skyddsrum i samband med uppförande av en ny byggnad är idag beräknad till ca 10 000 kronor per skyddsrumplats, vilket innebär att ett normalskyddsrum, som i snitt rymmer 100 personer, skulle kosta ca 1 miljon kronor vid ett nyuppförande. Kostnaderna för att förvalta skyddsrumssystemet är dock låga i jämförelse med nybyggnation.

För att säkerställa att det befintliga skyddsrumbeståndet har vårdats och underhållits har MSB genomfört årliga kontroller i syfte att säkerställa skyddsrummens skyddsförmåga (cirka 1200 kontroller genomfördes under 2016). Om alla de fel och brister som rapporterats vid kontrollerna under perioden 2007 till 2014, och som inte beror på bristande underhåll från fastighetsägaren, skulle åtgärdas, står staten inför en kostnad på strax under 1 miljard kronor.

I nuläget och på kort sikt bedömer MSB att de viktigaste åtgärderna är att intensifiera och fokusera den egna kontrollverksamheten mot de militärstrategiskt viktigaste områdena och att säkerställa de rutiner och processer som ska bära upp en mer omfattande samlad verksamhet på skyddsrumområdet i enlighet med gällande lagstiftning. En sådan mer omfattande verksamhet kommer på sikt att kräva att uppgifter fördelas från MSB till framför allt den kommunala nivån.

5.3 Varning

MSB avser att tillsammans med Försvarmakten under 2018 se över förutsättningarna för en återskapad förmåga till effektiv förvarning. Arbetet behöver ges hög prioritet.

MSB avser att ta fram förslag till framtida tekniska lösningar för effektiv varning till befolkningen i både fred och krig.

Datum
2017-09-15

Diariennr
2017-695

En avgörande förutsättning för att människor ska kunna ta sig till skyddsrummen i tid vid flygangrepp är effektiv förvarning. Det tidigare luftlägesinformationssystem som förmedlade information om förestående luftanfall från Försvarsmakten och ut till kommunerna har inte varit i drift sedan i början av 2000-talet. Alla åtgärder som syftar till att återställa eller säkerställa skyddsrummens förmåga att bereda ett adekvat skydd måste kopplas till en återställd förmåga till effektiv förvarning. Detta kan bara ske i nära samverkan mellan MSB och Försvarsmakten samt andra berörda aktörer. MSB och Försvarsmakten har ett gemensamt uppdrag från regeringen att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret under den försvarspolitiska inriktningsperioden till och med 2020.

När det gäller metoder och tekniker för att nå ut med varning till befolkningen har mycket hänt sedan det ursprungliga varnings- och alarmeringssystemet för *beredskapslarm* och *flyglarm* genom ljudanläggningar på hustak utvecklades på 1930-talet. Det ankommer på MSB att ta fram kunskapsunderlag för de vägval som behöver göras för att möjliggöra effektiv varning till befolkningen mot faror i såväl fred som krig. Tekniska system för varning av befolkningen ställer mycket höga krav på informationssäkerhet, i synnerhet med avseende på förhållanden under höjd beredskap och med tanke på vikten av att säkerställa att inte systemen kan utnyttjas för spridning av vilseledande information.

MSB har regeringens uppdrag att utreda omständigheterna kring SOS Alarms felaktiga VMA-larm den 9 juli 2017. I samband med redovisningen av det uppdraget kan MSB återkomma till vissa frågor som rör användningen av de ljudanläggningar som ska kunna ge signalerna *beredskapslarm* och *flyglarm* samt *viktigt meddelande*. MSB noterar att regeringen i 10 § förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap alltså föreskriver att *beredskapslarm* ska ges på anläggningar för utomhusalarmering. Någon motsvarande reglering på denna nivå finns inte för de övriga signalerna.

5.4 Utrymning

MSB konstaterar att en återupptagen planering för utrymning och inkvartering, primärt med inriktning mot militärstrategiskt viktiga områden, kan bli aktuell inom ramen för det pågående arbetet med en sammanhängande totalförsvarsplanering eller i samband med en tydligare inriktning för det samlade befolkningsskyddet.

MSB har utifrån sitt författningsenliga uppdrag på området ett särskilt ansvar för att bevaka frågan i samverkan med Försvarsmakten. Scenarion med omfattande spontanutrymning behöver beaktas.

Som en befolkningsskyddsåtgärd har utrymningsplanering historiskt utgjort ett alternativ och ett komplement till skyddsrumbyggnad. Under intryck av det bedömda kärnvapenhotet under 1950- och 1960-talen blev storskalig utrymning en dominerande befolkningsskyddsåtgärd för de större städernas innerområden. När under 1970-talet det konventionella kriget blev styrande för totalförsvarsplaneringen gick inriktningen för befolkningsskyddet mot att

Datum
2017-09-15

Diariennr
2017-695

skydda befolkningen i fysiska skydd i stället för genom utrymning och inkvartering på alternativa platser. Utrymningsplanering förekom emellertid som ett kompletterande instrument under återstoden av det kalla kriget och upphörde helt i samband med att även invasionsförsvaret avvecklades efter millennieskiftet.

Synen på utrymningsplaneringens roll inom befolkningsskyddet har således varierat, beroende på vilka antaganden som gjorts om krigets karaktär. Den utrymningsplanering som genomförts i olika skeden har utgått från skilda strategier och principer, beroende på vilken inriktning som getts i de återkommande försvarsbesluten.

Till skillnad från vad som gäller i fråga om skyddsrum finns det för utrymningsplanering inte något fysiskt arv att förvalta. En adekvat planering för utrymning och inkvartering tar inte heller lika lång tid att ta fram som ett adekvat skyddsrumbestånd.

Inom räddningstjänsten och polisverksamheten finns det en planering för olika storskaliga utrymningsbehov i samband med olyckor i fredstid. Det har också förekommit vid några tillfällen att förhållandevis storskalig utrymning har behövt genomföras som ett led i en räddningsinsats, till exempel i samband med skogsbranden i Västmanland 2014. En vägledning för att kunna planera och förbereda en storskalig utrymning har tagits fram gemensamt av myndigheterna i samverkansområdet skydd, undsättning och vård (SOSUV). Vägledningen har publicerats av MSB på myndighetens webbplats.

MSB får, enligt förordningen (2006:639) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap efter samråd med Försvarmakten och Polismyndigheten meddela föreskrifter om hur utrymning ska planläggas. MSB får också i samråd med Försvarmakten besluta om vilka områden som ska planläggas för utrymning. En återupptagen planering för utrymning med inriktning mot militärstrategiskt viktiga områden kan aktualiseras inom ramen för det pågående arbetet med en sammanhängande totalförsvarsplanering eller i samband med en tydligare inriktning för det samlade befolkningsskyddet. MSB har ett särskilt ansvar för att bevaka frågan i samverkan med Försvarmakten.

Vissa scenarion kan utlösa spontanutrymning i stor skala och på ett sätt som inte förutsetts i någon på förhand uppgjord planering. I övervägandena omkring en återupptagen utrymningsplanering behöver det ingå att försöka förutse vilka krav som kan komma att ställas på samhället till följd av sådana spontana befolkningsrörelser.

5.5 Kommunen och de frivilliga försvarsorganisationerna

MSB anser att det kommer att behövas någon form av organisation för uppgifter som motsvarar vad det tidigare hemskyddet skulle svara för under höjd beredskap. Det gäller till exempel driftsättning av skyddsrum och information till allmänheten om skyddsrummens belägenhet och funktion.

Datum
2017-09-15

Diariernr
2017-695

MSB anser att den organiserade frivilliga försvarsverksamheten har en viktig roll att spela när det gäller att rekrytera, utbilda och organisera kompetens för basarbetet på lokal nivå inom befolkningsskyddet.

MSB avser att på sin nivå och inom sitt ansvarsområde se till att regler och uppdrag som rör frivillig försvarsverksamhet utvecklas och anpassas för detta ändamål.

Ett modernt totalförsvar behöver även en modern frivilligverksamhet. Civilsamhällets organisationer och de enskilda medborgarnas engagemang är även fortsättningsvis av stor betydelse för ett brett förankrat totalförsvar och för den samlade försvarsförmågan. Arbetet med att bygga Sveriges förmåga att hantera kriser och krig är en angelägenhet för hela befolkningen.

Som regeringen framhåller i den senaste försvarsinriktningspropositionen måste planeringen för totalförsvaret innehålla ett utvecklat frivilligperspektiv. Det innebär att myndigheternas planeringsarbete måste inkludera en analys av var frivilliga bäst kan utnyttjas inom respektive verksamhet. Det behöver också säkerställas att statens sätt att stödja frivilligverksamheten för totalförsvaret, ekonomiskt och på annat sätt, är effektivt samt i överensstämmelse med väl förankrade behov och med relevanta regelverk.

När kommunerna 1995 övertog ansvaret för det civila försvaret på lokal nivå fick man också ansvaret för den hemskyddsorganisation som reglerades i LCF. En sådan organisation fanns då redan uppbyggd inom ramen för den tidigare statliga civilförsvarsverksamheten och frivilligverksamheten inom Sveriges Civilförsvarsförbund. Hemskyddet beskrevs i LCF som en beredskapsorganisation som under höjd beredskap har till uppgift att

1. förmedla information mellan kommunen och befolkningen,
2. verka för att skydda, rädda och i övrigt hjälpa befolkningen i samband med stridshandlingar, samt
3. verka för att trygga sådan försörjning som är nödvändig för befolkningens överlevnad.

Bland dessa uppgifter ingick att leda iordningställandet av skyddsrummen samt att förbereda befolkningen för att kunna vistas i skyddsrummen.

Hemskyddet bestod av totalförsvarspliktiga som skrivits in med civilplikt och av frivilliga. Hemskyddets omfattning, dess organisation och ledningsförhållanden skulle bestämmas av kommunen med beaktande av de egna förutsättningarna och totalförsvarets krav. Hemskyddet upphörde som en reglerad verksamhet i samband med att LCF upphörde att gälla 2006.

Datum
2017-09-15

Diariennr
2017-695

Regeringen anförde i det sammanhanget³ att ”vid ett försämrat säkerhetspolitiskt läge finns det tid och möjlighet att bygga upp en organisation motsvarande dagens hemskydd. Frivilliga resursgrupper och motsvarande former av fredstida verksamhet kan även bidra till en ökad förmåga.”

På samma sätt som tidigare kan det antas att, i ett läge när skyddsrummen ska användas för sitt ändamål, såväl fastighetsägare som berörd befolkning kommer att behöva stöd i fråga om skyddsrummens funktion och med information om hur man uppsöker skyddsrummen. Någon typ av organisation motsvarande hemskyddet torde vara en förutsättning för ett fungerande skyddsrumssystem, oavsett om den bygger på frivilliga resurser, civilpliktiga eller krigsplacerade kommunalanställda.

Frågan om hur uppgifter av det slag som hemskyddet svarade för kan utföras i framtiden bör enligt MSB tas med i kommunernas återtagna planering för höjd beredskap. MSB ser för sin del att den organiserade frivilliga försvarsverksamheten återigen har en viktig roll att spela när det gäller att rekrytera, utbilda och organisera kompetens för basarbete på lokal nivå inom befolkningsskyddet. Till detta hör att bidra till att allmänheten kan utbildas och informeras om hur man förbereder sig för kriser och krig. MSB avser att på sin nivå och inom sitt ansvarsområde se till att regler och uppdrag som rör frivillig försvarsverksamhet utvecklas och anpassas för detta ändamål.

MSB har också ett särskilt regeringsuppdrag när det gäller att öka människors kunskap om förberedelser inför kriser och höjd beredskap.⁴

5.6 Räddningstjänst under höjd beredskap

MSB bedömer att det behövs väsentliga materiella och personella förstärkningar för den kommunala räddningstjänsten under höjd beredskap. Militärstrategiskt viktiga områden bör ha prioritet. Förstärkningar i kommunerna kan behöva kompletteras med statliga förstärkningsresurser som utifrån en aktuell hotbild kan fördelas till de områden eller delar av landet där behoven är störst.

MSB kommer att återkomma till regeringen med närmare bedömningar av de aktuella utvecklings- och anpassningsbehoven för kommunal räddningstjänst under höjd beredskap och för MSB:s förstärkningsresurser, samt vilka kostnader för staten som dessa behov kan föranleda.

Även om räddningstjänst begreppsmässigt inte ingår i befolkningsskydd är kommunens förmåga att genomföra räddningsinsatser av mycket stor betydelse för skyddet av civilbefolkningen och civil egendom under höjd beredskap. Särskilda bestämmelser om räddningstjänsten under höjd

³ Prop. 2005/06:133, s 115

⁴ Regeringsbeslut 2017-02-16, Ju2017/01534/SSK

Datum
2017-09-15

Diariennr
2017-695

beredskap finns i 8 kap. LSO. Befolkningsskydd och räddningstjänst utgjorde tidigare en gemensam planeringsfunktion inom det civila försvaret med dåvarande Statens räddningsverk som funktionsansvarig myndighet. I den äldre statliga civilförsvarsorganisationen hölls också dessa verksamheter för krigets behov ihop på motsvarande sätt. Därför behandlar MSB i denna redovisning även frågan om behovet av anpassning för den kommunala räddningstjänsten under höjd beredskap.

Den kommunala räddningstjänsten har idag förmågor som är anpassade för de insatser som kommunen bedömer att man kan behöva göra i fredstid. Den statliga civilförsvarmateriel som tillfördes kommunerna under 1990-talet som en förstärkningsresurs för räddningstjänsten under höjd beredskap är idag i allt väsentligt förbrukad eller avvecklad. Som tidigare påpekats finns dock numera andra statliga förstärkningsresurser med relevans även för räddningstjänsten under höjd beredskap. Den tidigare beredskapen inom den kommunala räddningstjänsten med personal som utbildats med civilplikt för tjänstgöring under höjd beredskap - också med civilplikt - är inte längre aktuell och civilplikten tillämpas för närvarande inte överhuvudtaget.

Till skillnad från vad som gäller för skyddsrum och andra fasta skyddstillgångar kan räddningstjänstens materiel och personal under höjd beredskap flyttas mellan olika kommuner. Ett särskilt bemyndigande till länsstyrelsen i det avseendet finns i 8 kap. förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor.

Trots tillgången till vissa statliga förstärkningsresurser och möjligheten till samverkan och koncentration när det gäller räddningstjänstens resurser anser MSB att det finns stora materiella och personella brister med avseende på den kommunala räddningstjänsten under höjd beredskap.

I MSB:s budgetunderlag för 2018-2020 anförde myndigheten att materiel för räddningstjänsten under höjd beredskap behöver anskaffas till relevanta delar av Sverige, t.ex. kvalificerad utrustning för sök och räddning i urban miljö samt högkapacitetspumpar. Investeringskostnaden för detta beräknades uppgå till minst 100 mnkr, med statlig finansiering via anslaget 2:4 Krisberedskap. Förutom de materiella förstärkningarna behövs även personella förstärkningar, vilket sannolikt bäst åstadkoms genom en återupptagen utbildning med civilplikt av personal för krigsplacering inom kommunal räddningstjänst.

MSB bedömer att de militärstrategiskt viktiga områdena bör ha prioritet även när det gäller anpassningen av förmågorna inom kommunal räddningstjänst. MSB bedömer också att det kan finnas behov av statliga förstärkningsresurser som inte knyts till en viss kommun utan som situationsanpassat kan fördelas till de områden eller delar av landet där behoven är störst. För ett kommande planeringsarbete för räddningstjänsten krävs scenarion och målsättningar, så att behovet av materiella resurser, utbildning och övning därefter kan bedömas. MSB har ett särskilt ansvar för utvecklingsfrågor inom räddningstjänsten. MSB har för närvarande också ett uppdrag från regeringen

Datum
2017-09-15

Diariennr
2017-695

att föreslå hur arbetet med den återupptagna planeringen för det civila försvaret bör utvecklas i kommunerna mot bakgrund av bestämmelserna i LEH. Länsstyrelsen kan som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet stödja kommunerna med planeringsscenario och förmågebeskrivningar.

MSB kommer att återkomma till regeringen i fråga om utvecklings- och resursbehoven för kommunal räddningstjänst under höjd beredskap och i fråga om vilka kostnader för dessa behov som bör finansieras av staten.

5.7 Andningsskydd

MSB bedömer att hotet mot Sverige när det gäller kemiska vapen har minskat väsentligt i förhållande till den hotbild som motiverade det tidigare programmet för anskaffning av andningsskydd till befolkningen. Frågan om behovet av skyddsåtgärder för befolkningen mot kemiska vapen och andra massförstörelsevapen behöver kontinuerligt bevakas och beaktas inom ramen för den fortsatta totalförsvarsplaneringen.

1992 antogs konventionen om förbud mot utveckling, tillverkning, lagring och användning av kemiska vapen samt om förstöring av existerande kemiska vapen. En överväldigande majoritet av världens länder, inklusive alla stormakter, är anslutna till konventionen. Ett särskilt inrättat kontrollorgan följer upp tillämpningen av konventionen⁵. Det innebär att det nu finns en i princip heltäckande och global rättslig regim som tydligt begränsar riskerna för användningen av kemiska vapen. Alla lager av sådana vapen har dock ännu inte avvecklats.

Forskning och omvärldsbevakning när det gäller kemiska vapen och andra massförstörelsevapen är viktig. Inom ramen för det fortsatta planeringsarbetet för totalförsvaret behöver hotet från massförstörelsevapen kontinuerligt bedömas och beaktas. Det innebär att behovet av anpassade skyddsåtgärder för befolkningen mot sådana vapen också måste prövas fortlöpande.

6. Några sammanfattande kommentarer

Som framhållits i denna redovisning är det kalla krigets hotbild mot Sverige och Sveriges befolkning inte längre aktuell. Ett återskapande av samma skyddsförmåga som då upprätthölls mot denna hotbild är inte vad vi bör eftersträva idag. Den pågående totalförsvarsplaneringen utgår emellertid från att det behöver finnas en beredskap för ett väpnat angrepp på Sverige där

⁵ Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW), med säte i Haag.

Datum
2017-09-15

Diarienum
2017-695

konventionella och högteknologiska stridsmedel används och där förloppet inledningsvis är snabbt och intensivt.

Ett skydd för civilbefolkningen mot ett sådant scenario behöver ses som ett system med ett flertal åtgärder som hålls ihop och utvecklas i samma syfte. Åtgärderna kan behöva variera för olika delar av landet. Skyddsrum kommer att behöva vara en del av skyddet även i fortsättningen.

Inriktning och planering behöver ske på såväl central som regional och lokal nivå. På den centrala nivån behövs bland annat en inriktning för vilka långsiktiga investeringar i form av nya skyddsrum som behövs. Här behövs också en samlad syn på personalförsörjningen för såväl befolkningsskyddet som räddningstjänsten under höjd beredskap, inbegripet behovet av pliktpersonal och frivilliga. Utveckling av säker kommunikation för ledning, liksom teknikutveckling på varningsområdet, är exempel på konkreta och nödvändiga nationella satsningar. MSB stärker nu successivt sitt arbete för skyddet av civilbefolkningen mot krigets verkningar i enlighet med vad som redovisats i denna rapport.

På en högre systemnivå behöver det prövas hur satsningar på befolkningsskydd och räddningstjänst under höjd beredskap ska avvägas mot andra åtgärder för värnandet av civilbefolkningen, såsom i fråga om försörjningen med el, värme och livsmedel samt hälso- och sjukvård.