



Förstudie om en robust personalförsörjning av civilt försvar

Annika Nordgren Christensen

Totalförsvaret är en angelägenhet för hela befolkningen.¹

I årets upplaga av opinioner som vi offentliggjorde före jul, ställer vi en ny förtydligad fråga om försvarsvilja. Hela 81 procent svarar att de är beredda att delta efter förmåga i olika uppgifter inom totalförsvaret om Sverige anfalls. Folkets engagemang – och vilja att ställa upp – är en nyckel till framgång!²

För att säkerställa att samhällsviktiga funktioner kan fungera även under höjd beredskap och krig är en robust och tillförlitlig personalbemanning avgörande. Bemanningen i det civila försvaret kommer till stor del att utgöras av personal som normalt tjänstgör i berörd verksamhet. Höjd beredskap och ytterst krig ställer dock krav på verksamheten som inte helt kan täckas med den ordinarie personalen.³

Inför nästa försvarspolitiska inriktningsperiod är den nationella uthålligheten i händelse av krig den största utmaningen. Den kräver utvecklat totalförsvaret och en stärkt militär försvarsförmåga.⁴

Sammanfattning

Till följd av den över tid försämrade säkerhetspolitiska situationen i Europa ställs ökade krav på den svenska totalförsvarsförmågan. Denna förstudie är författad på uppdrag av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Det övergripande syftet är att beskriva vägval samt peka på utvecklingsbehov till MSB:s fortsatta arbete med en robust personalförsörjning av civilt försvar. Frivilligheten ska särskilt beaktas.

Förstudien redovisar översiktligt det civila försvarets historiska personalplanering samt de rättsliga förutsättningarna för nuvarande system, inklusive olika personalkategorier i totalförsvaret och deras användbarhet. Stora delar av det regelverk som låg till grund för äldre totalförsvarsplanering är alltjämt i kraft. Det gäller till exempel den lagstiftning som styr enskilda medborgares bidrag till försvarsanstängningarna. Totalförsvarsplikt gäller för varje svensk medborgare mellan 16 och 70 år.

Förstudien konstaterar att det civila försvaret, till skillnad från det militära, inte är en organisation med ett visst antal bestämda befattningar att personalförsörja. Detta, tillsammans med avsaknad av relevanta ingångsvärden och dimensionerande grunder för personalplanering, innebär en särskild utmaning. Dock konstaterar studien att ett antal planeringsförutsättningar succesivt finns på plats för aktörer inom civilt försvar att utgå ifrån. Till detta bedöms det pågående arbetet med krigsorganisation och krigsplaceringar öka insikten om personaltillgångens gränssättande inverkan

¹ Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt. 1 kap. 1 §

² Tal av MSB:s generaldirektör Dan Eliasson vid 2019 års Rikskonferens i Sälen.

³ Försvarsberedningen. 2017. s. 121

⁴ Försvarsmakten. 2019. s. 3

för möjligheten att verka under höjd beredskap. Möjligheten att säkerställa tillgång till personal är avgörande för hur den samlade förmågan i totalförsvaret fungerar i praktiken.

Om regeringen redan under innevarande försvarsinriktningsperiod avser fatta beslut i linje med förslag i Försvarsberedningens rapport *Motståndskraft* kan det vara bra att i förväg analysera vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att förbereda sådana beslut. Det gäller frågan om att återaktivera möjligheten att krigsplacera personal med civilplikt samt eventuell särskild förstärkningsresurs till polisen.

Arbetsförmedlingens roll i tillämpningen av allmän tjänsteplikt är, enligt gällande regelverk, central. Förstudien lyfter behovet av en översyn i syfte att säkerställa att kunskap och resurser finns, samt att förberedelser är gjorda, för att i händelse av regeringsbeslut om att tillämpa allmän tjänsteplikt, kunna genomföra de åtgärder som krävs.

Det stora vägvalet i samband med val av personalförsörjningsmodell för civilt försvar är vilket inslag av plikt och tvång som ska råda. I förstudien presenteras tre möjliga inriktningsmodeller: *Pliktspåret*, *mixspåret* samt *förstärkt frivillighet*. Syftet är att identifiera behov av utvecklingsområden och åtgärder, inför eventuellt vägval.

Inför nästkommande inriktningsperiod konstaterar förstudien att det pågår tre statliga utredningar av stor betydelse för civilt försvar: Näringslivets roll inom totalförsvaret samt försörjningstrygghet i fråga om försvarsmateriel, Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap samt Utredningen om ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar. Det finns skäl att överväga huruvida tilläggsdirektiv bör ges till utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap samt utredningen om ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar, för att integrera personalförsörjning i analyser och förslag.

Förord

Den säkerhetspolitiska situationen i Europa och i vårt närområde har över tid försämrats⁵, samhällsförändringar jämfört med tidigare totalförsvarsplanering och aktuell förmåga inom totalförsvaret skapar behov av ett helhetsperspektiv på totalförsvarets personalförsörjning.

2016 presenterades utredningen *En robust personalförsörjning av det militära försvaret* (SOU 2016:63). Syftet var att föreslå en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det militära försvaret som även i fortsättningen huvudsakligen baseras på frivillighet, men där en ökad användning av totalförsvarsplikten kompletterar frivilligheten när krigsorganisationens behov inte kan tryggas enbart genom frivillig rekrytering. Regeringen fattade beslut den 2 mars 2017, i enlighet med utredningens förslag, det vill säga att totalförsvarspliktiga kvinnor och män är skyldiga att genomgå mönstring från och med den 1 juli 2017 och fullgöra grundutbildning med värnplikt från och med den 1 januari 2018. De bakomliggande orsakerna var två: Den säkerhetspolitiska situationen i Sveriges närområde har försämrats och Försvarsmaktens behov av personal i krigsförbanden kan inte säkerställas enbart på frivillig väg.⁶

Någon motsvarande statlig utredning har inte genomförts om hur verksamheter inom civilt försvar bör personalförsörjas, trots att den försämrade säkerhetspolitiska situationen i närområdet träffar

⁵ Statsrådsberedningen. 2017

⁶ Regeringsbeslut 2017-03-02, Fö nr 3. *Uppdrag till Försvarsmakten och Totalförsvarets rekryteringsmyndighet om mönstring och grundutbildning med värnplikt*

det civila försvaret på samma sätt som det militära, särskilt mot bakgrund av ambitionen att säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret.

Vid sidan av det säkerhetspolitiska läget var det andra skälet till återaktiveringen av skyldigheten att genomgå mönstring och fullgöra grundutbildning med värnplikt, att behovet av personal inte kan säkerställas på frivillig väg. Det kan man dock inte med säkerhet hävda inom civilt försvar. Det beror på att behovet av personal inom civilt försvar inte är klarlagt, vilket i sin tur beror på att det inte har funnits specifika planeringsanvisningar till ingående verksamheter med återrporteringsuppdrag om personalbehov. Så länge som dessa behov, både vad gäller krav på verksamheter och verksamheternas egna behov utifrån uppgifter som ska utföras under höjd beredskap, är det svårt att avgöra huruvida frivilligheten är tillräcklig för att personalförsörja civilt försvar eller ej. Bedömt råder dock en allmän föreställning om att tillgången till personal inte är säkerställd för behov under höjd beredskap och krig.

Under senare tid har ökad tydlighet om ambitionsnivå och inriktning framträtt genom dels Försvarsberedningens rapport *Motståndskraft: Inriktning av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025*⁷ och dels en planeringsinriktning för det civila försvaret med dimensionerande utgångspunkter för planeringen⁸.

Försvarsberedningens föreslagna planeringsinriktning är att det militära och det civila försvaret inom ramen för ett sammanhållet totalförsvaret ska planera för att under minst tre månader kunna möta och hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och vårt närområde som leder till allvarliga konsekvenser för samhällets funktionalitet. Det reser angelägna frågor om förmåga och uthållighet i samhällsviktiga verksamheter. Personalförsörjningen är en central del i att på ett trovärdigt sätt planera för totalförsvaret och inom civilt försvar hantera höjd beredskap och krig. Försvarsberedningen formulerar det på så sätt att grunden för totalförsvarets krigsavhållande förmåga är att under tre månader samt krig under del av denna tid kunna motstå allvarliga störningar i samhällets funktionalitet.⁹

Det pågående arbetet med krigsorganisation och krigsplaceringar inom samhällsviktiga verksamheter ger också nygamla insikter om betydelsen av tillgänglig personal och frågor väcks om personaltillgång och användbarhet av olika personalkategorier i olika tidsperspektiv och situationer.

Några exempel på bakomliggande faktorer och behov som aktualiserar personalförsörjningsfrågan är:

- Riksdagen ska fatta ett nytt försvarsinriktningsbeslut år 2020, som omfattar åren 2021-2025.
- Försvarsberedningens skrivningar i *Motståndskraft* om bland annat civilplikt och hemskyddsorganisation.
- Civilplikten är idag vilande medan skyldigheten att genomgå mönstring och fullgöra grundutbildning med värnplikt är aktiverad.
- Försvarsmakten är vid höjd beredskap och krig beroende av att samhället i övrigt fungerar i så stor utsträckning som möjligt.
- Försvarsmakten är under höjd beredskap och krig, i högre utsträckning än tidigare, beroende av civila aktörers direkta stöd, vilket i sin tur påverkar behovet av personal i civila verksamheter och ställer nya systemkrav.

⁷ Försvarsberedningen. 2017

⁸ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2019a

⁹ Försvarsberedningen. 2017. s. 77

- Till skillnad från förr rycks inte stora mängder människor ur sina ordinarie civila anställningar till tjänstgöring i sin krigsplacering i det militära försvaret vid höjd beredskap.
- Gråzonsproblematik kan innebära behov av ökad redundans i verksamheter som personalmässigt dimensioneras för normalläge och som dessutom ofta är mycket slimmade. Det gäller både offentliga verksamheter och privat näringsliv.
- Viktiga uppgifter kopplade till tillämpningen av *allmän tjänsteplikt* omgärdas av osäkerheter vad gäller planering och genomförande.
- De frivilliga försvarsorganisationerna har, på grund av ändrade behov i militärt och civilt försvar, under en tid varit inriktade på krisberedskap snarare än höjd beredskap. Nu är dock totalförsvarsplaneringen återupptagen och ett modernt civilt försvar ska tillskapas.
- Frivillighetens betydelse och roll vad gäller folkförankring av totalförsvaret liksom vidare demokratiska värden, understryks återkommande från politiskt håll.

Mot bakgrund av dessa exempel behöver personalförsörjning av civilt försvar belysas och analyseras i Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) arbete med den sammanhängande planeringen för civilt försvar och totalförsvar.

Föreliggande sammanställning och analys kan ses som en förstudie till vidare utredningar, men förhoppningen är att materialet också kan tjäna som underlag för MSB:s pågående arbete inom ramen för totalförsvarsplaneringen. Studien pekar på utvecklingsområden och undersöker nuvarande förutsättningar och för- och nackdelar med olika vägval.

Enbart författaren ansvarar för urval, analys och bedömningar. Stort tack till alla de kunniga, engagerade personer som har tagit sig tid att svara på frågor, inkomma med synpunkter och lämna förslag.

1 Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Förord.....	2
2 En robust personalförsörjning av civilt försvar	7
2.1 Syfte och frågeställningar.....	7
2.2 Tolkning av uppdraget.....	7
2.3 Metod.....	8
2.4 Disposition och läsanvisning.....	8
3 En kort tillbakablick	8
3.1 Dåtidens personalförsörjningsmodell	12
4 Nuvarande försvarsinriktningsperiod (2016–2020)	14
4.1 Ambitioner och mål.....	14
4.2 Rättsliga förutsättningar.....	17
4.3 Personal inom civilt försvar	22
4.3.1 Nu gällande regelverk.....	22
4.3.2 Volymrelationer mellan personalkategorier i totalförsvaret	23
4.3.3 Användbarhet.....	26
4.4 Från planeringsvakuum till planeringsförutsättningar	26
4.5 Försvarsberedningens förslag för innevarande försvarsinriktningsperiod	29
4.5.1 Civilplikt	29
4.5.2 Särskild förstärkningsresurs till polisen.....	31
4.6 Möjliga förstärkningar av nuvarande system.....	32
4.6.1 Allmän tjänsteplikt och Arbetsförmedlingens roll	32
4.6.2 Integrera personalförsörjningen i totalförsvarsplaneringen.....	36
4.6.3 47-åringfördelningen	37
4.6.4 Krigsplacering och Plis-registret	38
5 Nästkommande försvarsinriktningsperiod 2021–2025.....	39
5.1 Dimensionerande grunder	39
5.1.1 Försvarsberedningens förslag för nästkommande försvarsinriktningsperiod	44
5.1.2 Stöd till Försvarsmakten	46
5.1.1 Frivilliga försvarsorganisationers roll och förmåga	47
5.1.2 Internationella åtaganden.....	51
6 Tre exempel på möjliga personalförsörjningsmodeller	53
6.1 Ingångsvärden och kriterier vid bedömning av modeller	53
6.2 Val av modeller och bedömningsgrunder	54
6.3 Modell ett – pliktspåret.....	55

6.3.1	Fördelar	56
6.3.2	Nackdelar.....	57
6.3.3	Bedömning av modell i övrigt.....	58
6.4	Modell två – mixmodellen.....	60
6.4.1	Fördelar	61
6.4.2	Nackdelar.....	61
6.4.3	Bedömning av modell i övrigt.....	61
6.5	Modell tre – förstärkt frivillighet.....	62
6.5.1	Fördelar	63
6.5.2	Nackdelar.....	63
6.5.3	Bedömning av modell i övrigt.....	63
7	Användbarhet i samhällets fredstida krisberedskap.....	64
8	Övriga områden att beakta	65
8.1	Folkrätt och krigets lagar.....	65
8.2	Jämställdhet och jämlikhet i totalförsvaret.....	65
8.3	Vapenfria	66
9	Behov av fortsatt arbete	67
	Referenser	72
	Bilagor	75
	Bilaga ett: Uppdragsbeskrivning.....	75
	Bilaga två: En vidgad användning av individer som fullgjort grundutbildning med civilplikt.....	76

2 En robust personalförsörjning av civilt försvar

2.1 Syfte och frågeställningar

Bakgrunden till denna förstudie är att personalförsörjning av civilt försvar behöver belysas och analyseras i Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) arbete med den sammanhängande planeringen för civilt försvar och totalförsvar. Syftet med studien är att bistå MSB med en fördjupad helhetsbild, bland annat för- och nackdelar med olika lösningar för personalförsörjningen. I uppdraget ingår också att peka på utvecklingsbehov. Uppdragets närmare inriktning och avgränsningar preciseras i en uppdragsbeskrivning (se bilaga ett).

2.2 Tolkning av uppdraget

Denna förstudie behandlar personalförsörjning av den civila delen av totalförsvaret. Civilt försvar är all den verksamhet som ansvariga aktörer genomför i syfte att göra det möjligt för samhället att hantera situationer då beredskapen höjs.

De rättsliga förutsättningarna för totalförsvaret omfattar särskilda regleringar som endast är tillämpliga i krig och krigsfara. Krigsfara och krig kräver åtgärder utöver vad det finns behov av inom beredskapen för fredstida kriser, till exempel särskilda krav på att skyddsåtgärder vidtas, att särskilt viktiga samhällsfunktioner säkerställs och att knappa resurser kan fördelas till prioriterade verksamheter vid höjd beredskap.¹⁰ Dock ska totalförsvaresresurser utformas så att de även kan stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred.¹¹ Det innebär att denna studie även för resonemang om möjlig användning av personalresurser inom civilt försvar i en situation då regeringen inte har fattat beslut om höjd beredskap. Det kan till exempel gälla förmågan att hantera så kallad gråzonsproblematik, vilket kan beskrivas som ett läge med otydlig gränsdragning mellan fred och krig, där det kan vara svårt att avgöra om medvetna handlingar ligger bakom olika händelser.¹² Osäkerhet kring aktiviteter i gråzon innebär att händelserna ska hanteras av den fredstida krisberedskapen, av samma aktörer och med samma regelverk.¹³ Systematiskt och legalt sett ska gråzonsproblematik och hybridhot betraktas som en utmaning för samhällets krisberedskap

Studien är framåtsyftande och därför har tyngdpunkten lagts vid att analysera möjliga konsekvenser av politisk vilja och ambition, senast formulerad i Försvarsberedningens rapport *Motståndskraft: Inriktning av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025*¹⁴, undersöka hur befintligt regelverk står sig mot dagens behov och förhållanden, dimensionerande grunder för personalförsörjning av civilt försvar samt att analysera möjliga för- och nackdelar med olika personalförsörjningsmodeller.

Detta framåtblickande fokus möjliggjordes genom att Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) arbetade med ett regeringsuppdrag delvis under samma tid som denna studie, vars resultat bland annat omfattar en historisk genomgång och grundliga beskrivningar av hur personalförsörjningssystemet inom civilt försvar har utvecklats över tid. Det finns inga skäl till att göra samma genomgång i två parallella arbeten, sammanfallande i tid. Dock överlappar analyserna

¹⁰ Prop. 2014/15:109. s. 60

¹¹ Lag (1996:1470) om totalförsvar och höjd beredskap

¹² Verktyg i gråzonen som kan användas för att påverka Sveriges intressen, handlingsfrihet, förmågor och agerande, kan till exempel vara påtryckningar, sabotage, underrättelseverksamhet, terrorhandlingar, cyberattacker eller påverkansoperationer. Dessa kan kombineras på olika sätt och användas öppet eller dolt.

¹³ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2018

¹⁴ Försvarsberedningen. 2017

något varandra i de delar som behandlar hur systemet fungerar idag, vilket krävs för läsförståelsen. För en heltäckande bild av personalförsörjning av civilt försvar rekommenderas således läsare av denna studie att ta del av FOI-rapporten *Personal för ett nytt försvar - Förutsättningar, problem och möjligheter*¹⁵.

2.3 Metod

Underlag till förstudien har hämtats in genom sammanställning av de lagar och förordningar som reglerar höjd beredskap och civilt försvar, tidigare rapporter samt aktuellt offentligt tryck inom området, liksom inspel från kunniga personer (se referenser). Vidare har arbetet med studien diskuterats vid ett antal tillfällen inom ramen för MSB:s arrangemang, till exempel Mötesplats SO och möten med frivilliga försvarsorganisationer (FFO).

2.4 Disposition och läsanvisning

I kapitel 3 – *En kort tillbakablick* ges en kort bakgrund till totalförsvarslagstiftningen och en beskrivning av hur det civila försvarets personalstyrka såg ut innan dess att totalförsvarsplaneringen upphörde. Personer som är bevandrade i denna historik kan gå direkt till kapitel 4 – *Nuvarande försvarsinriktningsperiod (2016-2020)* och läsa om aktuella ambitioner och mål, liksom gällande rättsliga förutsättningar och personalkategorier i totalförsvaret. Kapitlet omfattar även ett antal utvecklingsområden som kan stärka nuvarande personalförsörjningssystem. I kapitel 5 – *Nästkommende försvarsinriktningsperiod (2021-2025)* behandlas ett antal dimensionerande grunder för personalbehov och i kapitel 6 – *Tre exempel på möjliga personalförsörjningsmodeller* redovisas tre vägvals inriktningar med dess olika för- och nackdelar. Kapitel 7 – *Användbarhet i samhällets krisberedskap* nämner tre principiella vägar för att, om så önskas, kunna öka sömlös användning av personalresurser vid behov av förstärkningsresurser, oavsett om beredskapen är höjd eller inte och i kapitel 8 – *Övriga områden att beakta* tas tre övergripande områden upp. I det sista kapitlet, 9 – *Behov av fortsatt arbete*, sammanställs förstudiens identifierade utvecklingsområden i punktform.

3 En kort tillbakablick

Under slutet av 1990-talet fram till 2010-talet upphörde i allt väsentligt planeringen för höjd beredskap och krig. Det bedrevs under många år ingen systematisk planering eller andra aktiva förberedelser inom totalförsvarsplaneringen i Sverige. Fokus har istället varit att utveckla beredskapen för fredstida kriser och samhällsstörningar. Stora delar av det regelverk som låg till grund för den tidigare totalförsvarsplaneringen gäller dock fortfarande, inklusive grunderna för personalförsörjning av civilt försvar. Den 10 december 2015 beslutade regeringen, mot bakgrund av det försämrade omvärldsläget, att Försvarsmakten och MSB skulle lämna förslag till gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret¹⁶.

Det svenska totalförsvaret utvecklades som ett svar på andra världskrigets totala krig där militärt och civilt försvar skulle samverka och samordnas för maximal försvarseffekt.¹⁷ Enligt lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap är totalförsvar den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvarets verksamhet består av militärt försvar och civilt försvar. Det civila försvaret är ingen organisation, utan all den verksamhet som ansvariga aktörer genomför i syfte att göra det möjligt för samhället att hantera situationer då beredskapen höjs.

I lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap framgår att totalförsvarsresurser ska utformas så att de även kan användas för att bland annat stärka samhällets förmåga att förebygga

¹⁵ Totalförsvarets forskningsinstitut. 2018

¹⁶ Regeringsbeslut 5. 2015-12-10. Fö2015/0916/11FI (delvis)

¹⁷ Försvarshögskolan. 2019

och hantera svåra påfrestningar på samhället. Fredstida krissituationer kännetecknas av att de avviker från det normala och är svåra att förutse, drabbar många människor och stora delar av samhället, hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, inte kan hanteras enskilt av ordinarie organisation och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.¹⁸

Det civila försvaret har historiskt sett till största delen utgjorts av individer som skulle fortsätta att arbeta på sina arbetsplatser eller, om deras arbetsuppgifter inte skulle utföras under höjd beredskap och krig, omdirigeras till andra arbetsplatser. En annan, betydligt mindre, personalkategori var de individer som ingick i verksamhet som enbart hade uppgifter under höjd beredskap och krig, framför allt den fram till 1990-talet existerande statliga civilförsvarsorganisationen, vars huvudsakliga uppgift var att skydda och rädda civilbefolkningen och civil egendom från krigets verkningar.

Lagen (1994:1720) om civilt försvar trädde i kraft 1995 och reglerade kommunernas och landstingens ansvar inom det civila försvaret.¹⁹ Lagen innehöll också bestämmelser om hemskydd, verkskydd och befolkningsskydd. I lagen framgick (4 kap.) att det skulle finnas ett hemskydd i varje kommun med uppgiften att förmedla information mellan kommunen och befolkningen, verka för att skydda, rädda och i övrigt hjälpa befolkningen i samband med stridshandlingar och verka för att trygga sådan försörjning som är nödvändig för befolkningens överlevnad. Hemskyddet bestod av totalförsvarspliktiga som skrivits in för civilplikt samt av frivilliga. I och med lagens ikraftträdande upplöstes den statliga civilförsvarsorganisationen.

Samtidigt som den nya lagen (1994:1720) om civilt försvar trädde ikraft tillkom även lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. I och med det skapades *totalförsvarsplikten*, det vill säga en allmän tjänstgöringsskyldighet för totalförsvaret. I lagen samlas de tre plikterna (värnplikt, civilplikt och allmän tjänsteplikt) i en gemensam lag, tillsammans med möjligheten till vapenfri tjänstgöring. Den nya lagen om totalförsvarsplikt ersatte blanda annat värnpliktslagen (1941:967), lagen (1966:413) om vapenfri tjänst, lagen (1981:292) om tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärpersonal m.m. och lagen (1984:272) om skyldighet för civilförsvarspliktiga att tjänstgöra utanför civilförsvaret. Vidare ersatte den bestämmelserna om civilförsvarsplikt i civilförsvarslagen (1960:74).

I propositionen som föregick lagen anger regeringen att personalförsörjning inom det civila försvaret sker genom anställda och andra som omfattas av allmän tjänsteplikt, civilförsvarspliktiga, förstärkningspersonal inom den kommunala räddningstjänsten, hälso- och sjukvårdspersonal och personal inom veterinärverksamheten, m.m., polispersonal och beredskapspoliser²⁰, vapenfria tjänstepliktiga samt frivilliga.²¹ I propositionen föreslogs också nya lagar om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning, om disciplinansvar inom totalförsvaret, skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m. och om arbetsförmedlingstvång vid höjd beredskap.

Tanken var att med den nya lagen om totalförsvarsplikt skapa en flexiblare användning av totalförsvarets personalresurser. När totalförsvarsplikten infördes var riktlinjen att det civila

¹⁸ Kommittédirektiv 2018:79.

¹⁹ Även kyrkliga kommuner tills dessa upphörde då kyrkan skiljdes från staten år 2000.

²⁰ Beredskapspolisen avskaffades år 2012.

²¹ Prop. (1994/95:6) *Totalförsvarsplikt*, sid 94.

försvarets krigsorganisationer i första hand skulle bemannas av anställda, i andra av frivilliga och i tredje hand av civilpliktiga.²²

I propositionen anges att frågan om hur många människor som ska skrivas in med plikt och hur lång utbildning de ska genomgå ska styras av behovet av pliktpersonal under höjd beredskap. Eller med andra ord: behovet av personal för att lösa det militära och civila försvarets uppgifter i krig ska styra inskrivning och utbildningstid. Försvarsutskottet framhöll i sitt betänkande med anledning av propositionen att övergången till en totalförsvarsplikt har stor principiell betydelse, innebärande att totalförsvaret ses som en helhet där olika personalbehov vägs mot varandra och fördelas rationellt.²³

I samband med lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt utvidgades möjligheterna för kvinnor att delta i Sveriges totalförsvar. Bestämmelserna om prövning av kvinnor som ville fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning reglerades dock inte i lagen om totalförsvarsplikt eftersom prövningen skulle vara frivillig. Dessa bestämmelser togs därför in i en särskild lag, lagen (1994:1810) om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning. När en kvinna samtyckt till inskrivning skulle hon skrivas in för värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning och blev således därmed med stöd av lagstadgad plikt och vid straffansvar skyldig att fullgöra grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring.

Utredningen om totalförsvarsplikten lämnade sitt slutbetänkande *Totalförsvarsplikt och frivillighet* i juni 2009.²⁴ Kommittén ansåg att skyldigheten för totalförsvarspliktiga att fullgöra värn- och civilplikt skulle göras beroende av att regeringen med hänsyn till försvarsberedskapen föreskriver om det. Försvarsmaktens soldatförsörjning skulle därmed göras oberoende av bestämmelserna om värnplikt. Kommittén ansåg dock att lagen om totalförsvarsplikt skulle bibehållas för att vid behov tillämpas fullt ut. Regeringen gavs också ett stort utrymme i sin bedömning av när detta är nödvändigt och utredningen ansåg att det inte skulle krävas några formella omständigheter, såsom exempelvis höjd beredskap, för att skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt åter ska kunna tillämpas. När regeringen anser att försvarsberedskapen så kräver och skyldigheten för totalförsvarspliktiga att genomgå mönstring och att fullgöra värnplikt och civilplikt åter tillämpas, ska skyldigheten att genomgå mönstring omfatta både kvinnor och män.

I försvarsinriktningspropositionen *Ett användbart försvar*²⁵ bedömde regeringen att totalförsvarsplikten i grunden ska kvarstå, men skyldigheten att genomgå mönstring och skyldigheten att fullgöra värnplikt eller civilplikt kräver att regeringen, med hänsyn till att det behövs för Sveriges försvarsberedskap, har beslutat om detta. Skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt med längre grundutbildning ska då även omfatta även kvinnor.

I mars 2010 lämnade regeringen en proposition (prop. 2009/10:160) som omfattade personalförsörjningsfrågor och veteranpolitik. Riksdagen behandlade regeringens proposition under våren 2010 innebärande att värnpliktsutbildningen från och med den 1 juli 2010 ersattes med frivillig militär grundutbildning och en frivillig kompletterande militär utbildning. Totalförsvarspliktiga, både män och kvinnor, skulle även i fortsättningen att vara skyldiga att lämna uppgifter om sig själva till det beredskapsunderlag som Rekryteringsmyndigheten ansvarar för. Skyldigheten att mönstra och göra värnplikt eller civilplikt ska däremot gälla enbart om försvarsberedskapen kräver det och då gälla lika för män och kvinnor.

²² Totalförsvarets forskningsinstitut. 2018. s. 26-27

²³ Prop. 1994/95:6, bet. 1994/95:FöU1

²⁴ SOU 2009:63.

²⁵ Prop. 2008/09:140

I försvarsutskottets efterföljande betänkande skrev utskottet:

Om försvarsberedskapen så kräver måste totalförsvarsplikten enligt dagens system snabbt kunna tillämpas. Ett beslut om att totalförsvarspliktiga ska fullgöra sin tjänstgöring kan komma att bli aktuellt exempelvis mot bakgrund av att det säkerhetspolitiska läget har förändrats eller mot bakgrund av att totalförsvarets behov av personal inte längre kan tryggas enbart genom frivillig rekrytering. Utskottet utgår därför från att regeringen och Försvarsmakten noggrant planerar för att snabbt kunna återuppta grund- och repetitionsutbildningen av värnpliktiga och civilpliktiga om så skulle behövas. Utskottet lägger stor vikt vid denna möjlighet.²⁶

I den försvarsuppgörelse som slöts den 17 april 2015 mellan Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet, Centerpartiet och Kristdemokraterna ingick att en utredning skulle tillsättas för att föreslå hur en långsiktigt hållbar rekrytering till och personalförsörjning av totalförsvaret kan säkerställas. Uppgårelsen följdes upp i den försvarspolitiska inriktningspropositionen *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*²⁷, där regeringen meddelade att en utredning bör tillsättas för att se hur en långsiktigt hållbar personalförsörjning kan uppnås. I inriktningspropositionen konstateras att den säkerhetspolitiska situationen i Europa har försämrats och att det innebär förändrade krav på den svenska försvarsförmågan. I propositionen redovisar regeringen därför en inriktning för att stärka den svenska försvarsförmågan och öka den operativa förmågan i krigsförbanden under perioden 2016–2020. Vidare anges att personalförsörjningen av det militära försvaret ytterst syftar till att förse krigsförbanden med utbildad personal och ett tillräckligt antal tjänstgörande under villkor som möjliggör att krigsförbanden kan användas på det sätt som Sveriges försvars- och säkerhetspolitik kräver. Hela det svenska samhället har en roll att spela i totalförsvaret och folkförankringen av totalförsvaret har en avgörande betydelse för försvarsviljan och ytterst för Sveriges försvarsförmåga.

Regeringen följde upp skrivningarna med ett beslut²⁸ den 1 oktober 2015 om att tillsätta en utredning för att föreslå en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det militära försvaret som även i fortsättningen huvudsakligen baseras på frivillighet, men där en ökad användning av totalförsvarsplikten kompletterar frivilligheten när krigsorganisationens behov inte kan tryggas enbart genom frivillig rekrytering. 2015 års personalförsörjningsutredning överlämnade hösten 2016 betänkandet *En robust personalförsörjning av det militära försvaret*²⁹.

Utredningens bedömning är att såväl det försämrade omvärldsläget som svårigheterna att helt på frivillig väg bemanna krigsförbanden motiverar att regeringen fattar beslut om att skyldigheten att genomgå mönstring och fullgöra värnplikt åter ska tillämpas eftersom det behövs för Sveriges försvarsberedskap. Utredningen föreslog att regeringen under första kvartalet 2017 beslutar att totalförsvarspliktiga ska vara skyldiga att genomgå mönstring respektive fullgöra grundutbildning med värnplikt. Beslutet ska gälla vad avser skyldigheten att genomgå mönstring från och med den 1 juli 2017 och vad gäller skyldigheten att fullgöra grundutbildning med värnplikt från och med den 1 januari 2018. Skyldigheten träffar – i enlighet med lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt – både kvinnor och män, på lika villkor.

²⁶ Bet. 2009/10:FöU8. s. 24

²⁷ Prop. 2014/15:109

²⁸ Dir. 2015:98

²⁹ SOU 2016:63

Regeringen beslutade i enlighet med utredningens förslag den 2 mars 2017. Försvarsmakten ska planera för att minst 4 000 personer per år ska genomföra grundutbildning med värnplikt under 2018 och 2019. Regeringens uppfattning är att personalförsörjningen av det militära försvaret ska bygga dels på frivillighet, dels på totalförsvarsplikt. Syftet med detta är att uppfylla de mål som riksdagen angett avseende förbands- och personaluppfyllnad. Personalförsörjningen ska så långt som möjligt bygga på den enskildes intresse, motivation och vilja.³⁰

Utbildning med civilplikt upphörde år 2008 och har inte genomförts sedan dess.

3.1 Dåtidens personalförsörjningsmodell

För en grundlig genomgång av personalförsörjning av civilt försvar rekommenderas FOI:s rapport *Personal för ett nytt civilt försvar: Förutsättningar, möjligheter och problem*³¹. I det följande ges en översiktlig beskrivning utifrån FOI:s sammanställning.

Vid mitten av 1990-talet var fortfarande större delen av arbetskraften planlagd för att täcka totalförsvarets personalbehov och 1996 redovisades totalförsvarets personalbehov (högsta beredskap) i förhållande till arbetskraften enligt följande:

- | | |
|--|------------|
| • Befolkning: | 8 500 000 |
| • I arbetskraften (16–64 år): | 4 200 000 |
| • Försvarsmakten (inkl. hemvärn): | 600 000* |
| • Befolkningsskydd och räddningstjänst: | 200 000* |
| • Civila delarna av totalförsvaret i övrigt: | 2 000 000* |
| • Icke planlagda delen av arbetskraften: | 1 350 000 |

* Totalförsvarets planlagda personalbehov

Det innebar att ca två tredjedelar av arbetskraften berördes av totalförsvarets planerade personalbehov. En mobilisering innebar därmed en mycket stor påverkan på arbetskraftsutbudet. Det var därför viktigt med en relativt detaljerad personalplanläggning.

I enlighet med den så kallade ansvarsprincipen och förordningen (1977:5) om statliga myndigheters beredskap skulle Arbetsmarknadsverket (AMV):³²

- I fred planlägga utnyttjandet av landets arbetskraft vid krig eller under andra utomordentliga förhållanden som föranleds av krig eller krigsfara samt planlägga verkets egen organisation,
- i krig eller vid krigsfara i första hand tillgodose behovet av arbetskraft för de verksamheter som var av betydelse för landets totalförsvaret samt att kunna övergå till krigsorganisation.

AMV skulle också samordna och stödja den frivilliga försvarsverksamheten inom totalförsvarets civila del. För att säkerställa att landets personella tillgångar utnyttjades på det lämpligaste sättet för totalförsvaret skulle, efter särskilt riksdagsbeslut, ledningen för totalförsvarets personaltjänst ges till överbefälhavaren när det gällde Försvarsmakten och till Arbetsmarknadsstyrelsen (Ams)³³ när det

³⁰ Försvarsdepartementet. 2017. Regeringsbeslut 3. Fö2016/01252/MFI (delvis)

³¹ Totalförsvarets forskningsinstitut. 2018

³² Arbetsmarknadsverket (AMV) lades ner 1 januari 2008. Verket omfattade Arbetsmarknadsstyrelsen (Ams) och tjugo länsarbetsnämnder. I länsarbetsnämnderna ingick sammanlagt cirka 325 lokala kontor (arbetsförmedlingar).

³³ Arbetsmarknadsstyrelsen (Ams) var från 1948 till 2007 en svensk chefs- och förvaltningsmyndighet som hade det övergripande ansvaret för AMV.

gällde totalförsvarets civila delar. Totalförsvarsuppgifterna för AMV hade tidigare en särskild organisation, dels på central nivå vid Ams, dels på två olika regionala nivåer som motsvarade civilförvarsområdena respektive länsstyrelserna. Civilbefälhavaren hade ett kansli där AMV hade en särskild funktion som vid krigsorganisering skulle ingå i vart och ett av dessa sex kanslier. Ett av huvuduppgifterna AMV hade inom totalförsvaret var att planlägga personal vid k-företagen.

När Krisberedskapsmyndigheten bildades 2002 tog den över ansvaret för de frivilliga försvarsorganisationerna på den civila sidan. År 2006 ersattes den tidigare förordningen med förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. I denna förordning hade inte längre AMV något särskilt ansvar vare sig för krisberedskapen eller höjd beredskap.

Tillbaka till olika personalkategorier: Det civila försvaret utgjordes alltså till största delen av individer som antingen skulle fortsätta arbeta på sin vanliga arbetsplats eller utföra annat arbete om de vanliga arbetsuppgifterna inte skulle utföras under höjd beredskap och krig. En annan kategori var de som ingick i sådan verksamhet som endast skulle fungera vid höjd beredskap och krig. Dessa individer ingick i en planlagd "civilförvarsorganisation" (t.ex. hemskyddsorganisationen, beredskapspolis och (förstärkt) kommunal räddningstjänst). Dessa var civilpliktiga eller frivilliga. 1995 trädde en ny lag (1994: 1720) om civilt försvar i kraft och den statliga civilförvarsorganisationen upphörde. Begreppet civilförvar ersattes därmed av civilt försvar. Samtidigt som lagen om civilt försvar trädde i kraft, såg den nu gällande lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt dagens ljus.

I mitten av 90-talet förstärktes det civila försvaret med utbildad pliktpersonal (bland annat räddningsmän för kommunerna) genom riksdagsbeslut och 10 000 civilpliktiga skulle utbildas årligen. Så många blev det dock inte, summan uppnåddes över en tioårsperiod. Statens räddningsverk (SRV) utbildade under perioden 1996-2005 ca 11 000 personer (räddningsmän och beredskapsmän, sjukvårdsman, sanerare och ammunitionsröjare). Även kraftledningsreparatörer och dammreparatörer utbildades av Svenska kraftnät, liksom beredskapspoliser av Polisen. All pliktutbildning avslutades 2008 och idag finns endast ca 200 inskrivna och utbildade civilpliktiga kvar för tjänstgöring hos Svenska kraftnät.

Personalplaneringen var, som framgår ovan, mycket detaljerad (Ams, länsarbetsnämnder) i både privata och offentliga verksamheter. Många utbildades inte för någon specifik uppgift, somliga korttidsutbildades och andra fick längre utbildningar i civilpliktsbefattningar. Tillkom gjorde även de som gjorde vapenfri tjänst och de 47-åringar som lämnade militära krigsplaceringar och övergick till det civila försvaret.

Pliktpersonal och frivilliga inom civilt försvar omfattade i början av 90-talet 280 000 personer, varav 180 000 personer uttagna med civilplikt, 50 000 vapenfria tjänstepliktiga och ca 50 000 frivilliga. Om vissa arbetskraftsbehov inte kunde tillgodoses under höjd beredskap var utbildade och avtalsbundna personer vid frivilliga försvarsorganisationer (FFO) ett sätt att möta dessa behov. Det frivilliga engagemanget var centralt i personalförsörjningen och vid denna tid hade FFO ca 550 000 medlemmar.

Tjänstgöringen inriktade sig på vissa bristområden, både geografiskt och yrkesmässigt, främst inom transporter, sjukvård och jordbruk. Rekrytering och utbildning av frivilligpersonal skulle syfta till att efter hand fylla de behov som länsarbetsnämnden i samråd med andra myndigheter kommit fram till. Ams skulle samordna den frivilliga försvarsverksamheten inom totalförsvarets civila del i samråd med andra myndigheter.

Det innebar att Ams svarade för:

- inriktning och samordning av den frivilliga försvarsverksamheten,
- statsbidrag till frivilligorganisationerna,
- hjälp med information och rekrytering,
- att fastställa total- och årsbehov av A- och B-personal och att ange riktlinjer för rekrytering av denna personal,
- föreskrifter för utbildning, avtal, registrering och krigsplacering samt ekonomiska förmåner,
- utbildningsverksamhet inom ansvarsområdet.

Länsarbetsnämnderna hade i uppdrag att:

- medverka till inriktning och samordning av den frivilliga försvarsverksamheten i länet,
- ge stöd och bistånd till organisationernas verksamhet när det gäller information, rekrytering och utbildning,
- beräkna frivilligorganisationernas personal- och utbildningsbehov,
- ansvara för viss administration av utbildnings- och övningsverksamheten,
- teckna avtal med samt krigsplacera organisationernas A-personal,
- beredskapsregistrera frivilligpersonal (även Försvarsmaktens frivilligpersonal),
- hjälpa organisationerna att planlägga utbildningsverksamhet under beredskap och krig.

Det fanns tre huvudgrupperingar av dessa frivilliga försvarsorganisationer: Befälsutbildade (1), färdighetsorganisationer med syfte att öka medlemmarnas personliga färdigheter i verksamheter med någon betydelse för totalförsvaret (2) och avtalsbindande organisationer (3).

Länsarbetsnämnderna var avtalsmyndighet för den civila sektorns avtal med frivilliga ur grupp 3. Den avtalsbundna personalen skulle få repetitionsutbildning ungefär vart fjärde år.

I pliktutredningen från 1992 står det att 1 300 000 totalförsvarspliktiga utgjorde en (icke personalplanerad) personalreserv som vid höjd beredskap kunde tas i bruk för olika tillfälliga/plötsligt uppkommande uppgifter.

År 1986 skapades en beredskapspolisorganisation som förstärkning till polisen vid höjd beredskap och krig, vilken bemannades med 9 000 civilpliktiga som lämnat krigsplaceringen vid Försvarsmakten. I början av 1990-talet bedömdes det finnas behov av att öka styrkan till 15 000 beredskapspoliser som skulle bestå av 10 000 allmänna beredskapspoliser med bevakningsuppgifter och 5000 särskilda beredskapspoliser med tyngre utrustning som skulle kunde stödja polisen vid insatser mot sabotageförband. I slutet av 1990-talet avvecklades den allmänna beredskapspolisen då det ansågs tillräckligt med 1500 utbildade civilpliktiga i den särskilda beredskapspolisen, som vid höjd beredskap hade som grundläggande uppgift att delta i polisverksamhet med anknytning till befolkningsskydd eller räddningstjänst. Beredskapspoliserna skulle även kunna utföra bevakningsuppgifter, tillträdesskydd och transporter. Beredskapspoliser som frivilligt hade ingått avtal med dåvarande Rikspolisstyrelsen om tjänstgöring fick även kallas in vid allvarliga eller omfattande störningar i fredstid. Under hösten 2012 avvecklades denna beredskapsorganisation inom polisen.

4 Nuvarande försvarsinriktningsperiod (2016–2020)

4.1 Ambitioner och mål

Till följd av den över tid försämrade säkerhetspolitiska situationen i Europa ställs ökade krav på den svenska totalförsvarsförmågan. Sverige påverkas redan idag från andra stater, till exempel genom

informations- och cyberangrepp, informationspåverkan eller påverkanskampanjer och olaglig underrättelseinhämtning. Denna typ av händelser hanteras idag av ansvariga aktörer inom ramen för deras vanliga uppdrag.

Regeringen har i den försvarspolitiska inriktningspropositionen (2014/15:109) bedömt att totalförsvarets förmåga inför och vid ett angrepp behöver stärkas och att planeringen för totalförsvaret behöver återupptas. Det enskilt viktigaste under försvarsinriktningsperioden 2016–2020 är att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och att säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret. Det civila försvaret ska utgå från krisberedskapen utifrån förutsättningen att förmågan att hantera kriser ska ge en grundläggande förmåga att även hantera krigssituationer. Civilt försvar kräver dock särskilda åtgärder och förberedelser inom vissa områden, till exempel vad gäller skyddsåtgärder så att särskilt viktiga samhällsfunktioner kan säkerställas och att knappa resurser kan fördelas till prioriterade verksamheter vid höjd beredskap.³⁴

Civilt försvar består i fredstid av beredskapsplanering, dvs. den verksamhet som myndigheter, kommuner och landsting samt enskilda, företag och organisationer med flera bedriver för att förbereda Sverige för krig. Begreppet civilförsvar har numera enbart relevans i folkrättsliga sammanhang.

I propositionen som föregick nuvarande försvarsinriktningsbeslut (som omfattar 2016–2020) avgavs att målet för det civila försvaret ska vara att

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

För att uppnå dessa mål och upprätthålla verksamheter som är nödvändiga för detta, krävs bland annat personal. Möjligheten att säkerställa tillgång till personal är avgörande för hur den samlade förmågan i totalförsvaret fungerar i praktiken.

Det civila försvaret bör inledningsvis inom ramen för befintliga resurser prioritera uppgiften att planera stöd till Försvarsmakten vid höjd beredskap och ytterst i krig.³⁵ Planeringen för det civila försvarets stöd till Försvarsmakten vid höjd beredskap bör ta sin utgångspunkt i Försvarsmaktens behov. Exempelvis kommer transport och logistik, försörjning av livsmedel, drivmedel, elektricitet och telekommunikation samt tillgång till sjukvårdsresurser utgöra särskilda behov för det militära försvaret.³⁶

Den 10 december 2015 fattade regeringen beslut om att MSB och Försvarsmakten skulle lämna förslag till gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret. Beslutet motiverades av det försämrade omvärldsläget och den ökade osäkerheten i närområdet. Myndigheterna skulle också göra en bedömning av Försvarsmaktens behov av stöd från andra myndigheter och en bedömning av myndigheternas möjligheter att tillhandahålla stöd.³⁷

³⁴ Prop. 2014/15:109

³⁵ Prop. 2014/15:109. s. 12

³⁶ Prop. 2014/15:109. s. 107

³⁷ Regeringsbeslut 5. 2015-12-10. Fö2015/0916/11FI (delvis)

I beslutet anføres vidare att:³⁸

Regeringens inriktning av Försvarsmaktens försvarsplanering är en utgångspunkt för planeringen för det civila försvaret. I nuläget är det av särskild betydelse att planeringen av det civila försvarets bidrag till Försvarsmaktens operativa förmåga vid höjd beredskap och då ytterst i krig omhändertas. Regeringen betonar att de tre delarna i målet för det civila försvaret är ömsesidigt förstärkande. Med utgångspunkt i en helhetssyn som omfattar hela hotskalan, ett gemensamt regelverk och en sammanhållen planeringsprocess ska planeringen för det civila försvaret samordnas såväl med Försvarsmaktens försvarsplanering som med planeringen för fredstida krissituationer.

Den 10 juni 2016 lämnade Försvarsmakten och MSB sin uppdragsredovisning till regeringen om en sammanhängande planering för att utveckla och stärka totalförsvaret.³⁹ Med målbilden år 2020 föreslogs en inriktning och aktiviteter för hur förmågan ska öka inför och under höjd beredskap.

Den 11 maj 2017 uppdrog regeringen åt MSB och Försvarsmakten att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret fram till och med 2020. Med utgångspunkt i en sammanhängande planering för totalförsvaret fick Försvarsmakten och MSB i uppdrag att verka för att samtliga berörda aktörer krigsplacerar den personal som krävs vid höjd beredskap inom civilt och militärt försvar, senast till den 31 december 2018. Vidare skulle myndigheterna, genom t.ex. utbildningar, övningar, metodstöd och andra förmågehöjande insatser, stödja och verka för att bevakningsansvariga myndigheter samt prioriterade landsting och kommuner senast 31 december 2018 har stärkt förmågan inom följande områden:

- planering för stöd till Försvarsmakten under höjd beredskap avseende försörjning av kritiska förnödenheter, egendom och tjänster genom t.ex. avtal, lager, förfogande och ransonering,
- aktörsgemensam samverkan som möter de höga krav på sekretess och robusthet som ställs vid höjd beredskap, samt
- planering för att verka från alternativ och/ eller skyddad ledningsplats.⁴⁰

Myndigheterna anger i den öppna delen av sin återredovisning att ett omfattande arbete har genomförts när det gäller uppdraget att verka för att bevakningsansvariga myndigheter samt prioriterade landsting och kommuner stärker sin förmåga avseende planeringen för stöd till Försvarsmakten under höjd beredskap. Samtliga bevakningsansvariga myndigheter, nio landsting och ca 30 kommuner har bedömt sin förmåga att upprätthålla samhällsviktig verksamhet samt ge stöd till Försvarsmakten i ett givet scenario. Vad avser krigsplacering har myndigheternas stöd så här långt i första hand inriktats mot centrala myndigheter som i sina regleringsbrev fick uppdraget att krigsplacera personal. Tillsammans med Rekryteringsmyndigheten har en vägledning tagits fram innehållande en metod för att skapa en krigsorganisation och krigsplacera personal. I nästa steg ska motsvarande stöd och vägledning ges till kommuner och landsting (regioner) där länsstyrelserna kommer att stödja med metodutbildning.⁴¹

³⁸ Regeringsbeslut 5. 2015-12-10. Fö2015/0916/11FI (delvis). s. 2

³⁹ MSB och Försvarsmakten. 2016. *Sverige kommer att möta utmaningarna: Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret*. FM2016-13584:3 MSB2016-25

⁴⁰ Försvarsdepartementet. 2017. *Uppdrag till Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret*. Fö2017/00688/MFI

⁴¹ Öppen sammanfattning av Försvarsmaktens och MSB:s redovisning av regeringsbeslut 11 maj 2017. 2019-02-15 FM2019-4316:4. MSB2017-03498-4

4.2 Rättsliga förutsättningar

De *rättsliga förutsättningarna* för totalförsvaret omfattar särskilda regleringar som endast är tillämpliga i krig och krigsfara, till skillnad från krisberedskapen som förväntas följa den ordinarie förvaltningsstrukturen. I Sverige finns till exempel inget undantagstillstånd. Anledningen till att lagstiftaren godkänt avvikande regler för just krig och krigsfara, är att kraven på snabbhet, kraftsamling och skydd för insyn då blir som allra störst.

Om regeringen anser att Sverige befinner sig i krigsfara eller i krig, kan den fatta beslut om höjd beredskap. Det är ett sätt att anpassa samhällets administration och organisation till former som fungerar i krig eller krigsfara. Totalförsvaret aktiveras först vid ett beslut om höjd beredskap. Sverige har två beredskapsgrader; *skärpt beredskap*, som enligt 4 § i lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap kan omfatta hela eller en del av landet eller en viss verksamhet, och *högsta beredskap*, som innebär att totalförsvaret är all samhällsverksamhet som då ska bedrivas.

Vid högsta beredskap kan regeringen besluta om att det ska tillkännages genom beredskapslarm, som ges i systemet för Viktigt Meddelande till Allmänheten (VMA). Beredskapslarmet har direkta effekter eftersom ett antal lagar och förordningar automatiskt träder ikraft, till exempel en föreskrift om allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 1 § lagen (1994:1809) om totalförsvaretsplikt. Det innebär bland annat att samtliga med krigsplacering inom totalförsvaret omedelbart ska inställa sig till tjänstgöring⁴² och att egendom som tagits ut i fredstid för totalförsvarets behov omedelbart ska tillhandahållas i enlighet med förordningen (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov. Vid beredskapslarm krigsorganiseras hela Försvarmakten och kommuner, landsting, trossamfund och andra enskilda organisationer och näringsidkare, som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig, ska övergå till krigsorganisation.

Vid höjd beredskap ska, enligt 7 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap, kommuner och landsting vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena ska kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret. Enligt samma paragraf ska de enskilda organisationer och företag som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena ska kunna fullgöra dessa skyldigheter. I det följande används begreppet höjd beredskap när systemet adresseras som en helhet.

Enligt 4 kap. 8 § lagen (1994:1809) om totalförsvaretsplikt får regeringen föreskriva att totalförsvaretspliktiga ska fullgöra beredskapstjänstgöring⁴³. På detta sätt kan staten få tillgång till ytterligare personal som t.ex. skulle kunna användas för att höja grundberedskapen i en viss del av landet. Beredskapstjänstgöring gäller bara de som krigsplacerats med värnplikt eller civilplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvaretsplikt. Anställda som krigsplacerats genom anställningsavtalet (allmän tjänsteplikt) enligt 6 § förordningen (2015:1053) har inte denna skyldighet.

Vid ett beslut om beredskapstjänstgöring har regeringen även möjlighet att föreskriva att förfogandelagen ska tillämpas. Vidare kan regeringen enligt 7 § hemvärnsförordningen (1997:146) fatta särskilt beslut om att hemvärnet ska inta hemvärnsberedskap. Hemvärnsberedskap förutsätter

⁴² 14 § förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap

⁴³ Beredskapstjänstgöringen får omfatta högst 180 dagar fördelade på ett eller flera tjänstgöringstillfällen.

dock inte regeringsbeslut. Om Försvarsmakten har framställt hos regeringen om hemvärnsberedskap och landets försvar eller säkerhet kräver att hemvärdet tas i anspråk omedelbart, får Försvarsmakten besluta om hemvärnsberedskap för tiden fram till dess att regeringen meddelat beslut i frågan.⁴⁴

På den nationella nivån är alla *myndigheter*, enligt förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap, skyldiga att beakta totalförsvarets krav. I myndigheternas planering för totalförsvaret ska det ingå att myndigheten under höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt. Myndigheternas planering för totalförsvaret ska ske i samverkan med de statliga myndigheter, kommuner, landsting, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda.

Vissa myndigheter har dock enligt dagens regelverk ett särskilt ansvar för den fredstida krisberedskapen samt inför och vid höjd beredskap. Dessa myndigheter är bevakningsansvariga myndigheter och har enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap bland annat skyldigheter att vidta de ytterligare förberedelser som krävs inom sina respektive ansvarsområden vid höjd beredskap. Det kan till exempel handla om att ta ut, utbilda och öva berörd personal samt att anskaffa de förnödenheter och den utrustning som myndigheterna behöver för att klara sina uppgifter vid höjd beredskap. De bevakningsansvariga myndigheterna ska vid höjd beredskap i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret. Myndigheterna har också skyldigheter att hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen inom respektive ansvarsområde, inklusive vidtagna och planerade åtgärder, samt att lämna underlag till Försvarsmakten enligt särskilda föreskrifter.⁴⁵

Bland de bevakningsansvariga myndigheterna, samt inom civilt försvar i stort, har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) en särskild roll.⁴⁶ Enligt förordningen (2007:853) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska MSB företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av särskilda föreskrifter. Myndigheten ska även se till att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningsskyddet.

För att främja en helhetssyn i planeringen för samhällets krisberedskap och höjd beredskap samverkar myndigheter och andra aktörer inom sex forum, kallade samverkansområden:

- Ekonomisk säkerhet (SOES)
- Farliga ämnen (SOFÄ)
- Geografiskt områdesansvar (SOGO)
- Skydd, undsättning och vård (SOSUV)
- Teknisk infrastruktur (SOTI)
- Transporter (SOTP)

Vilka myndigheter som ingår i samverkansområdena finns angivna i bilagan till förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

⁴⁴ Försvarsberedningen. 2017

⁴⁵ Försvarsberedningen. 2017.

⁴⁶ MSB reviderade instruktion som regeringen beslutade om i augusti 2018 beskriver på ett tydligt sätt MSB:s ansvar att utveckla, stödja samt utvärdera arbetet med civilt försvar.

Ytterligare aktörer med viktiga roller, men som inte är utpekade i förordningen, ingår i samverkansområdena. Det är till exempel kommuner, landsting och Försvarsmakten.

Länsstyrelserna utgör viktiga aktörer inom civilt försvar. Som framgår av förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap är länsstyrelsen vid höjd beredskap högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet och ska därmed verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. Länsstyrelsen ska bland annat särskilt samordna de civila försvarsåtgärderna samt verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas. För det fall riket är i krig och förbindelsen mellan en del av riket och regeringen inte kan upprätthållas, eller om omedelbara åtgärder måste vidtas, får länsstyrelsen inom sitt område fullgöra vissa av regeringens uppgifter.⁴⁷

Från och med den 1 januari 2019 blir de sista sju landstingen regioner. Därmed har samtliga regioner tagit över det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelserna. Landsting som namn fasas ut, men formellt kommer benämningen "landsting" att finnas kvar tills alla lagar har uppdaterats. Detta avsnitt beskriver främst landstingets ansvar enligt lagstiftningen och därför används också benämningen landsting.

Enligt 3 kap. lagen (2006:544) om *kommuners och landstings* åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ansvarar kommunstyrelsen för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen ska bedriva. Kommunen ska under höjd beredskap eller när ransoneringslagen (1978:268) i annat fall tillämpas, i den omfattning som regeringen i särskilda fall beslutar:

- vidta de åtgärder som behövs för försörjningen med nödvändiga varor,
- medverka vid allmän prisreglering och ransonering, och
- medverka i övrigt vid genomförandet av åtgärder som är viktiga för landets försörjning.

I lagen om (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser och höjd beredskap (LEH) anges ett antal uppgifter för kommuner och landstingen. De ska bland annat vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser) och rapportera till staten.

Enligt 5 kap. i lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, ska kommuner och landsting få ersättning av staten för uppgifterna i 2 kap. (förberedelser för och verksamhet under extraordinära händelser i fredstid) och 3 kap. (förberedelser för och verksamhet under höjd beredskap). Kommuner får statlig ersättning för att stärka förmågan att hantera extraordinära händelser och upprätthålla en grundläggande förmåga till civilt försvar. Kommunernas uppgifter och ersättning regleras i överenskommelser mellan MSB och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

Det finns tre överenskommelser mellan MSB och SKL som reglerar kommunernas respektive landstingens uppgifter och ersättning för arbetet med krisberedskap och civilt försvar.⁴⁸

Överenskommelserna delar upp kommunerna och landstingen i två kategorier: i kategori 1 återfinns kommuner och landsting i eller i anslutning till militärstrategiskt viktiga geografiska områden i händelse av en säkerhetspolitisk kris eller krig. Övriga kommuner och landsting tillhör kategori 2. De som hör till kategori 1 får en högre ersättning och ska enligt överenskommelsen hålla ett högre tempo i arbetet med beredskapsförberedelser utifrån de prioriterade uppgifterna.

⁴⁷ Försvarsberedningen. 2017

⁴⁸ Dnr MSB 2018-09779, SKL 18/03101, SKL 18/01807, MSB 2018-05681, SKL 18/02653, MSB 2018-05682

Den 19:e juni 2018 undertecknade MSB och SKL en överenskommelse för att stärka arbetet med civilt försvar. Enligt överenskommelserna ska MSB och andra myndigheter stödja kommuners och landstings arbete med civilt försvar. Åtgärderna ska påbörjas och i vissa fall genomföras under perioden 2018 fram till 31 december 2020 och stödet är inriktat på tre uppgifter:

- kompetenshöjning inom totalförsvar,
- säkerhetsskydd,
- krigsorganisation och krigsplacering.

Arbetet med de prioriterade uppgifterna kompetenshöjning gällande totalförsvar och säkerhetsskydd ska genomföras under perioden 2018 till 2020-12-31. Arbetet med framtagande av krigsorganisation och krigsplacering av personal ska vara påbörjat men behöver inte vara avslutat till 2020-12-31.^{49 50}

I överenskommelsen om kommunernas arbete med civilt försvar framgår bland annat att kommunen under perioden ska påbörja en planering för sina uppgifter inom totalförsvaret. Planeringen ska avse den verksamhet som kommunen ska bedriva under höjd beredskap samt dess krigsorganisation och krigsplaceringar. Avsikten är att en ny överenskommelse från och med 2023 ska reglera kommunernas arbete med både krisberedskap och civilt försvar.

Vid samma tillfälle slöts även en överenskommelse mellan MSB och SKL om landstingens⁵¹ arbete med krisberedskap och civilt försvar 2018–2020. Målbilden för arbetet inom krisberedskapen är att alla landsting under perioden ska arbeta med att minska sårbarheten i sin verksamhet och för att stärka förmågan att hantera allvarliga och extraordinära händelser i fredstid. Landstingens arbete inriktas i huvudsak mot förberedelser inför extraordinära händelser i form av planering, utbildning och övning. Vad gäller civilt försvar ska alla landsting under perioden påbörja arbetet med de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap så att de på sikt kan fullgöra sin uppgift inom totalförsvaret i händelse av krigsfara och krig.

Enligt överenskommelserna ska kommunerna dela på 100 miljoner för arbetet med civilt försvar, utöver de 300 miljoner som delas ut till kommunerna årligen för krisberedskapen. Kommunerna får ersättning baserat på invånarantal och vissa får, som redan nämnts, högre ersättning baserat på geografiskt läge. Landstingen får 30 miljoner för krisberedskap och 30 miljoner för civilt försvar.⁵²

Vid sidan av de offentliga verksamheterna utför *näringslivet* en stor del av den samhällsviktiga verksamhet som bedrivs inom centrala områden för den samlade totalförsvarsförmågan - verksamheter som helt eller delvis fortsatt måste kunna bedrivas under allt från störningar till allvarliga kriser och ytterst krig. Det finns lagstadgade krav på näringslivet att delta i totalförsvarsplaneringen.

De senaste decenniernas strukturförändringar har bidragit till att samhällets beroende av näringslivets resurser har ökat i hela skalan mellan kris och höjd beredskap och krig. Avvecklade beredskapslager, en mindre försvarsmakt och drastiskt minskad rådighet över privata verksamheter

⁴⁹ Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2018-2020. Dnr SKL 18/01807, MSB 2018 05681

⁵⁰ Överenskommelse om landstingens arbete med krisberedskap och civilt försvar 2018-2020. Dnr SKL 18/02653, MSB 2018-05682

⁵¹ Avser såväl landsting som regioner.

⁵² Överenskommelse om landstingens arbete med krisberedskap och civilt försvar 2018-2020. Diariennr. SKL 18/02653 MSB 2018-05682

som staten tidigare hade kontroll över är några exempel på förändringarna.⁵³ Idag är stora delar av den kritiska infrastrukturen ägd av privata företag, till exempel produktion och distribution av el, försäljning av drivmedel och inom livsmedelsbranschen hanteras samtliga led sedan länge av näringslivet. Många av aktörerna inom de samhällsviktiga verksamheterna är dessutom tätt sammanlänkade med varandra. Livsmedelsdistribution förutsätter till exempel både tillgång till el och drivmedel, transporter, finansiella tjänster samt elektroniska kommunikationer. Således har det privata näringslivet en bredare roll inom krisberedskap och totalförsvar idag, i betydligt större utsträckning än under det kalla kriget.⁵⁴

Lagstadgade krav på näringslivet med särskild påverkan på personalförsörjningen är till exempel 7 § lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap: Vid höjd beredskap ska de enskilda organisationer och företag som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena ska kunna fullgöra dessa skyldigheter.

Lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen omfattar bestämmelser för ägare av anläggningar, näringsidkare samt arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer. Enligt 1 § är ägare eller innehavare av industriella anläggningar, andra näringsidkare samt sådana arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer som avses i 6 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, skyldiga att på begäran av den myndighet som regeringen bestämmer (totalförsvarsmyndighet), delta i totalförsvarsplaneringen.⁵⁵ I den tillhörande förordningen (1982:1005) anger regeringen vilka myndigheter som har rätt att utkräva deltagande m.m. från de aktörer som lagen omfattar.

Vidare omfattar förfogandelag (1978:262) och förfogandeförordning (1978:262) bestämmelser kring rätten att ta egendom och tjänster i anspråk för totalförsvarets behov.

Förordning (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster omfattar bestämmelser kring bland annat identifiering av myndigheters behov, avtal för säkerställande av varor och tjänster samt företagsplanläggning. 1 § Myndigheter under regeringen som behöver tillförsäkra sig leverans av varor och tjänster som är viktiga för totalförsvaret under förhållanden som avses i 1 § eller 2 § första stycket förfogandelagen (1978:262) ska anmäla behovet till någon av de myndigheter som är bevakningsansvariga myndigheter enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

I förordning (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov meddelas föreskrifter för förberedelse för förfogande enligt förfogandelagen (1978:262) över mark, byggnader, fartyg, luftfartyg, fordon, radioanläggningar och hundar, som myndigheter med uppgifter inom totalförsvaret behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter under sådana förhållanden som avses i 1 § eller 2 § första stycket förfogandelagen. Vidare ska de myndigheter som är bevakningsansvariga myndigheter enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga

⁵³ Totalförsvarets forskningsinstitut. 2017

⁵⁴ Försvarshögskolan. 2019

⁵⁵ Rätt att begära upplysningar eller att begära medverkan enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen tillkommer Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Socialstyrelsen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Post- och telestyrelsen, Trafikverket, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, Finansinspektionen, Statens jordbruksverk, Statens livsmedelsverk, Kommerskollegium, Tullverket, Arbetsförmedlingen, Affärsverket svenska kraftnät, Tillväxtverket, Statens energimyndighet och länsstyrelserna.

myndigheters åtgärder vid höjd beredskap träffa avtal med företag om att dessa under förhållanden som avses i 1 § ska tillhandahålla varor och tjänster (företagsplanläggning). Vidare kan nämnas lag (1976:295) om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap innebärande att näringsidkare genom lagen kan åläggas att medverka i försörjningsberedskapen, till exempel genom att upplåta lagerutrymme åt staten. Utöver det kan näringsidkare åläggas att köpa varor från statens lager för att det ska finnas omsättning av varulagret.

4.3 Personal inom civilt försvar

4.3.1 Nu gällande regelverk

Stora delar av det regelverk som låg till grund för äldre totalförsvarsplanering är alltjämt i kraft. Det gäller till exempel den lagstiftning som styr enskilda medborgares och företags bidrag till försvarsansträngningarna, såsom lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, förfogandelagen (1978:262) och lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att medverka i totalförsvarsplaneringen.

Lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt ger förutsättningar att få tillgång till personal i totalförsvaret, ytterst genom att staten får tillämpa tvångsmedel. Totalförsvarsplikt gäller för varje svensk medborgare mellan 16 och 70 år. Utöver lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt finns regelverk och riktlinjer för arbetsmarknaden och myndigheters organisering vid höjd beredskap och krig, till exempel regelverk som medger längre ordinarie arbetstid⁵⁶ och färre semesterdagar än i fredstid⁵⁷. Även lag (2003:778) om skydd mot olyckor innehåller bestämmelser om tjänsteplikt. Den plikten gäller endast för medverkan i räddningsinsatser enligt lagen och skyldigheten fullgörs på anmodan av räddningsledaren.

När beredskapen höjts, ska Försvarsmakten krigsorganiseras i den omfattning som regeringen bestämmer. Regeringen kan besluta om allmän tjänsteplikt när det råder höjd beredskap. Vid beredskapslarm ska hela Försvarsmakten krigsorganiseras. Vid högsta beredskap ska kommuner och landsting övergå till krigsorganisation. Vid beredskapslarm ska kommuner och landsting samt de trossamfund och andra enskilda organisationer och de näringsidkare som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig övergå till krigsorganisation. Vid beredskapslarm ska bland annat den arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262) och lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång omedelbart tillämpas i sin helhet.⁵⁸

Beredskapslarm innebär även föreskrift om allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 1 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, samt order till den som är krigsplacerad inom totalförsvaret enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller på annan grund att omedelbart inställa sig till tjänstgöring enligt krigsplaceringsorder eller motsvarande handling.

Sammanfattningsvis omfattar totalförsvarsplikten:

- **Värnplikt.** Återinfördes 2017 (mönstring) och 2018 (grundutbildning med värnplikt). Nuvarande utbildningsvolym omfattar ca 4000 personer/år. Kan under grund- och repetitionsutbildning i viss mån användas i krisberedskapen.
- **Civilplikt.** Är vilande. Fullgörs i verksamheter som regeringen föreskriver.

⁵⁶ Arbetstidsförordning (1982:901).

⁵⁷ Arbetsrättslig beredskapslag (1987:1262).

⁵⁸ Förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.

- **Allmän tjänsteplikt.** Om det råder höjd beredskap kan regeringen föreskriva om allmän tjänsteplikt om det behövs för att verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret ska kunna upprätthållas. Föreskriften kan avse en viss del av landet eller en viss verksamhet. Allmän tjänsteplikt fullgörs av den som är totalförsvarspliktig genom att denne antingen kvarstår i sin anställning eller fullföljer uppdrag, tjänstgör enligt frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret eller utför arbete som anvisas av en myndighet. Alla totalförsvarspliktiga, förutom de som fullgör värnplikt eller civilplikt, kan tas i anspråk med allmän tjänsteplikt.
- Om det behövs för Sveriges försvarsberedskap – till exempel för att höja förmågan inom ett visst område - får regeringen föreskriva att värnpliktiga och civilpliktiga som har krigsplacerats ska fullgöra **beredskapstjänstgöring**. Beredskapstjänstgöring får för varje totalförsvarspliktig omfatta högst 180 dagar fördelade på ett eller flera tjänstgöringstillfällen.⁵⁹
- **Personalreserv.** En totalförsvarspliktig kan efter mönstring krigsplaceras i personalreserven.

4.3.2 Volymrelationer mellan personalkategorier i totalförsvaret

I det följande återkommer ovanstående personalkategorier, men i relation till hur stor andel av befolkningen de omfattar.

Alla (mellan 16-70)

Lagen (1994:1809) om **totalförsvarsplikt** gäller för varje svensk medborgare mellan 16 och 70 år. Totalförsvarsplikten gäller också under motsvarande tid för var och en som utan att vara svensk medborgare är bosatt i Sverige (2 §). Efter mönstringen skrivs (den lämplige) totalförsvarspliktige in för värnplikt eller civilplikt eller i en utbildningsreserv. Tjänstgöring fullgörs som värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt. Skyldigheten att fullgöra värn- och civilplikt förutsätter sedan 2010 att regeringen, med hänsyn till att det behövs för Sveriges försvarsberedskap, beslutat om det. Fullgörande av värnplikt och civilplikt omfattar grundutbildning (för värnplikt högst 615 dagar och för civilplikt högst 320 dagar), repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring under höjd beredskap.

Totalförsvarspliktiga har sedan hösten 2017 kallats till mönstring för inskrivning till grundutbildning med **värnplikt** fr.o.m. 2018. Värnplikten ska fullgöras hos Försvarsmakten. Skyldigheten att fullgöra värnplikt omfattar endast svenska medborgare och gäller från början av det kalenderår när den totalförsvarspliktige fyller nitton år till slutet av det kalenderår när han eller hon fyller fyrtiosju år. Man kan efter mönstring krigsplaceras i personalreserven. Då kan man bli kallad om det uppstår en ledig position i krigsförbandet eller om man har en särskild kompetens som är viktig för Försvarsmakten.

Civilplikt ska fullgöras i de verksamheter inom totalförsvaret som regeringen föreskriver. Civilplikten får inte omfatta annan verksamhet som är förenad med egentliga stridsuppgifter än ordnings- eller bevakningsuppgifter. Den som efter en annan utredning än mönstring bedöms lämplig för civilplikt får av Totalförsvarets rekryteringsmyndighet skrivas in för sådan tjänstgöring, dock inte för civilplikt som omfattar längre grundutbildning än 60 dagar. Vid inskrivning för värnplikt eller civilplikt som inte omfattar grundutbildning ska det bestämmas vilken befattning som den som skrivs in ska

⁵⁹ Beredskapstjänstgöring gäller bara de som krigsplacerats med värnplikt eller civilplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Anställda som krigsplacerats genom anställningsavtalet (allmän tjänsteplikt) enligt 6 § förordning (2015:1053) har inte denna skyldighet.

upprätthålla. Civilplikten utnyttjas i dagsläget inte, men kan på motsvarande sätt som värnplikten återaktiveras genom regeringsbeslut.

Även när det inte är höjd beredskap, men det kan behövas för Sveriges försvarsberedskap, kan regeringen fatta beslut om att ålägga den som är krigsplacerad med värnplikt eller civilplikt att utföra **beredskapstjänstgöring**. Det kan bli aktuellt för att bevara nödvändig beredskap i fredstid. Beredskapstjänstgöringen får vara högst 180 dagar fördelade på ett eller flera tjänstgöringstillfällen. Det är regeringen som vid varje specifikt tillfälle beslutar om hur många totalförsvarspliktiga som ska kallas in till beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring. Regeringen beslutar också när beredskapstjänstgöringen och krigstjänstgöringen ska upphöra.

Alla kan även ianspråkta genom lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) 6 kap. 1§ om tjänsteplikt, som fullgörs på anmodan av räddningsledare. Alla individer är, efter vilja och förmåga, även **potentiella spontanfrivilliga**.

De flesta

Anställda hos olika myndigheter, landsting, kommuner, företag och organisationer kan åläggas **allmän tjänsteplikt**, förlängd arbetstid med mera.⁶⁰ Övriga totalförsvarspliktiga mellan 16 och 70 år är till exempel studerande, arbetslösa, pensionärer, asylsökande med flera.

Vid höjd beredskap får regeringen föreskriva om allmän tjänsteplikt, om det behövs för att verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvarets ska kunna upprätthållas. Den kan avse en viss del av landet eller en viss verksamhet. Den allmänna tjänsteplikten fullgörs genom att den totalförsvarspliktige antingen:

- kvarstår i sin anställning eller fullföljer ett uppdrag,
- eller tjänstgör enligt avtal om frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret,
- eller utför arbete som anvisats densamme av den myndighet som regeringen bestämmer (idag Arbetsförmedlingen).

Den allmänna tjänsteplikten har sin grund i någon form av frivilligt åtagande, som ett anställningsförhållande, ett uppdrag eller ett avtal om frivillig tjänstgöring, som vid höjd beredskap kan göras obligatoriskt.⁶¹ Grundtanken med tjänsteplikt är att personer som av beredskapsskäl behöver kvarstå i sin ordinarie tjänst vid höjd beredskap inte ska kunna avsluta sin anställning och avvika. Detsamma gäller uppdragstagare, exempelvis konsulter, samt de som tecknat avtal om frivillig tjänstgöring genom exempelvis en frivilligorganisation.

Antingen regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska besluta hos vilka arbetsgivare och uppdragsgivare som allmän tjänsteplikt ska fullgöras, liksom även vilka arbetstagare och uppdragstagare som ska omfattas av allmän tjänsteplikt.

Det är Arbetsförmedlingen som enligt förordning (1995:238) 6 kap, 2 § har ansvar för att anvisa arbete enligt vad som avses i lagen om totalförsvarsplikt. Arbetsförmedlingen ska vidare bland annat besluta om hos vilka andra arbetsgivare och uppdragsgivare än statliga myndigheter som allmän tjänsteplikt ska fullgöras och om vilka arbetstagare och uppdragstagare som hos dessa ska omfattas av den allmänna tjänsteplikten. Arbetsgivare kan på eget initiativ eller efter delgivna planeringsansvisningar besluta om krigsplacering av sin personal med stöd av anställningsavtalet. Det

⁶⁰ Det är inte klarlagt huruvida det finns stöd i regelverket för företag och organisationer att krigsplacera sin personal.

⁶¹ 6 kap lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt

innebär att arbetstagaren är ianspråktagen för att tjänstgöra under höjd beredskap och därvid angivits en specifik inställelseplats och eventuellt befattning. Med endast tjänsteplikt utan krigsplacering erhålls ingen specifik inställelseplats utan den ordinarie arbetsplatsen gäller. Regeringen kan dock med stöd av utpekad myndighet om särskilda skäl råder anvisa andra arbetsplatser än den ordinarie för den som endast har tjänsteplikt.

Ganska många

Frivilliga med eller utan avtal. Totalvolym ca 350 000 medlemmar i **frivilliga försvarsorganisationer (FFO)**, men idag inte känt hur många som vill eller kan uppfylla kraven vid avtal inom civilt försvar.

FFO omfattar 18 ideella organisationer med särskild roll i totalförsvaret enligt särskild förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet. Organisationerna är viktiga för personalförsörjningen inom totalförsvaret, men också för totalförsvarsupplysning, folkförankring och försvarsvilja. Genom att samverka med offentliga aktörer kan de frivilliga försvarsorganisationerna stärka samhällets samlade förmåga. De kan också bidra med krisberedskaps- och totalförsvarsinformation gentemot allmänheten. Kunskap och förståelse för samhällets behov vid kriser och krig är grundläggande för individens beredskap, men också för det psykologiska försvaret och för folkförankring.

En person som tecknat avtal om frivillig tjänstgöring genom en frivillig försvarsorganisation (benämns avtalspersonal) kan bli föremål för allmän tjänsteplikt, vilket följer av lagen om totalförsvarsplikt.⁶² Denna grund för plikt infördes i pliktlagstiftningen 1995 just för att frivilliga inom det civila försvaret skulle omfattas av samma förpliktelser som frivilliga i det militära.⁶³ Förordningen om frivillig försvarsverksamhet anger vidare att myndigheter med uppgifter inom totalförsvaret bl.a. vid behov ska teckna avtal med personer som tillhör FFO:er om att de ska tjänstgöra inom totalförsvaret. De ska registrera och krigsplacera sådan personal som ingått avtal.⁶⁴

Allmän tjänsteplikt genom en frivillig försvarsorganisation påminner till del om civilplikt då det är fråga om personal som normalt inte tjänstgör vid eller för en myndighet, och därför behöver någon form av utbildning. En skillnad är att det inte är begränsat vilken typ av tjänst det är fråga om, så länge den kan tillhandahållas med hjälp av en FFO. Vidare är det relevant redan idag, då utbildning genom en FFO inte behöver avvakta aktivering av regeringen. Slutligen är finansieringen olika, då utbildningen av avtalspersonal i många fall finansieras centralt, av MSB eller Försvarsmakten.

Väldigt få

De som antingen utbildats med **civilplikt** eller direkt skrivs in för tjänstgöring utan grundutbildning. Idag finns enbart 206 inskrivna kvar för tjänstgöring med civilplikt, av vilka samtliga är krigsplacerade hos Svenska kraftnät.⁶⁵

⁶² 6 kap 2 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt

⁶³ Prop. 1994/95:6, Totalförsvarsplikt. s. 120

⁶⁴ Förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet

⁶⁵ Försvarsberedningen. 2017

Skillnaden mellan civilplikt och allmän tjänsteplikt

	Civilplikt	Allmän tjänsteplikt
Syfte	Förstärka en verksamhet/arbetsplats utöver fredstida bemanning.	Säkerställa att arbetstagare och uppdragstagare kvarstår vid höjd beredskap.
Utbildning	Ja, men inte obligatoriskt.	Ingen utbildning med plikt, förlitar sig på utbildning som sker som en del av anställning eller frivilligt
Övning och tjänstgöring	Repetitionsutbildning och beredskapstjänstgöring sker med plikt.	Övning kan ej ske med plikt men en anställd kan vara skyldig att öva som en del av sin anställning

4.3.3 Användbarhet

I det fortsatta utvecklingsarbetet kring personalförsörjning av civilt försvar, är det viktigt att främja framväxten av personalkategorier vars egenskaper anses mest användbara beroende på uppgifter och ambitionsnivå. På samma sätt bör effekter av åtgärder som stärker eller försvagar en personalkategori analyseras utifrån hur det direkt eller indirekt påverkar andra kategorier. Sådana relationer finns mellan till exempel civilplikt och frivilliga försvarsorganisationer, samt mellan spontanfrivilliga och organiserade frivilliga, även om det naturligtvis inte är helt kommunicerande kär. Hur medel fördelas och regelverk utformas bör därmed alltid granskas utifrån en mer långsiktig ambition kring användbarhet, folkförankring och andra demokratiska värden.

4.4 Från planeringsvakuum till planeringsförutsättningar

Enligt FOI behöver de ingångsvärden som presenteras till exempel i Försvarsberedningens rapport *Motståndskraft*, försvarsinriktningsbeslutet, planeringsanvisningar för det civila försvaret⁶⁶, Gemensamma grunder⁶⁷ samt Nationell Säkerhetsstrategi⁶⁸ snarast utvecklas eftersom bristen på styrning bildar ett "planeringsvakuum" – det vill säga en avsaknad av eller otillräcklighet i de ingångsvärden som behövs för en rationell personalplaneringsprocess. Enligt FOI riskerar rådande planeringsvakuum att få till följd att det civila försvaret inte utformas på sådant sätt att det är lämpat att hantera den hotbild som kan komma att realiseras för det svenska samhället, samt att det kan leda till en bristande interoperabilitet hos det civila försvarets olika delar. FOI pekar dock på att det pågår arbete som syftar till att förtydliga ingångsparametrarna för personalförsörjningen och i det följande redovisas ett antal processer som bedömt successivt leder till ökad insikt om personalförsörjningens betydelse inom civilt försvar.

De bevakningsansvariga myndigheterna har i allt högre utsträckning utöver kunskapshöjande insatser även genomfört konkreta åtgärder i fråga om verksamhet, organisation och arbetsformer och flera myndigheter har bland annat genomfört analyser av de författningar som styr myndigheternas arbete under höjd beredskap.⁶⁹

⁶⁶ Justitiedepartementet. 2015

⁶⁷ Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2016

⁶⁸ Statsrådsberedningen. 2017

⁶⁹ Prop. 2018/19:1 Utgiftsområde 6, Samhällets 6 *Försvar och samhällets krisberedskap*

Regeringen har gett i uppdrag⁷⁰ åt Försvarsmakten och MSB att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret, vilket redovisades i en öppen sammanfattning i februari 2019⁷¹. Uppdrag har också lämnats till MSB att gemensamt med Försvarsmakten precisera gällande dimensionerande utgångspunkter för planering för civilt försvar.⁷² I januari 2019 utgavs en planeringsinriktning till de bevakningsansvariga myndigheterna, utarbetad gemensamt mellan MSB och Försvarsmakten. Den omfattar dimensionerande utgångspunkter för planering av det civila försvaret och knyter bland annat ihop Försvarsmaktens planering med den civila planeringen på central nivå. I en särskild skrivelse i samma utskick informerade MSB också om sju civila förmågor som kan ge stöd i planeringsarbetet. Rapporten omfattas av sekretess enligt OSL 15:2 och kan därför inte användas i denna studie.⁷³

Vidare kan det pågående arbetet med krigsorganisation och krigsplacering, på lokal, regional och nationell nivå, sätta fokus på personalförsörjning och uthållighet med hänsyn till tillgängliga resurser. Kommande utredningar om näringslivets roll i totalförsvaret samt hälso- och sjukvårdens beredskap inför och vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap⁷⁴, liksom utredningen om ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar⁷⁵, kommer också ge ingångsvärden till fortsatta bedömningar av personalbehov i olika dimensioner.

Parallellt med utredningar och arbetet med dimensionerande utgångspunkter med mera, finns det exempel på redan genomfört arbete med direkt betydelse för behov av personal. I Länsstyrelsen Stockholms rapport *Strategi för utveckling av det civila försvaret i Stockholms län 2019–2020* specificeras innebörden av hittillsvarande ingångsvärden:

För att kunna bedriva ett gott arbete med krisberedskap och civilt försvar måste det finnas faktorer att basera respektive dimensionera analyser och åtgärder utifrån. En sådan faktor är tid. Försvarsplaneringen utgår ifrån att mobilisering av Försvarsmaktens resurser tar ungefär sju dagar. Vid ett väpnat angrepp utgår försvarsplaneringen ifrån att Sverige behöver planera för att kunna hantera en säkerhetspolitisk kris under tre månader, vilket innebär svåra störningar, gråzonsproblematik och krigshandlingar på svensk mark.

Länsstyrelsens inriktning är att målbilden för all verksamhet som ska bedrivas under höjd beredskap och krig därför behöver vara att ha beredskap för att klara av att bedriva sin verksamhet helt avskärmat under sju dygn, det vill säga utan inkommande leveranser och utan tillgång till vanliga tjänster såsom telekommunikationer, el och andra system. Därefter att klara av att bedriva sin verksamhet på en skälighetsnivå under allvarligt störda förhållanden under en period om tre månader.

⁷⁰ Justitiedepartementet. 2017. Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap m.fl.

⁷¹ FM2019-4316:4, MSB2017-03498-4

⁷² Ju2018/04292/SSK

⁷³ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2019

⁷⁴ Dir. 2018:64. Näringslivets roll inom totalförsvaret samt försörjningstrygghet i fråga om försvarsmateriel; Dir. 2018:77. Hälso- och sjukvårdens beredskap och förmåga inför och vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap

⁷⁵ Dir. 2018:79. Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar

Att uppnå detta kommer att ta lång tid, kräva mycket resurser och svåra prioriteringar. Det finns därför inte förväntningar på att detta ska vara uppnått inom en snar framtid. Däremot har Länsstyrelsen förväntningar på att dessa tidsförhållanden ska vara dimensionerande i samtliga aktörers beredskapsförberedande arbete från och med nu. Med detta avses såväl ordinarie krisberedskapsarbete som civilt försvar.⁷⁶

Ett annat exempel på från regional nivå är Länsstyrelsen i Örebro *Regional grundsyn för totalförsvaret i Örebro län*, där prioriteringar av personal görs enligt följande⁷⁷:

Det är viktigt att den fredstida personalplanläggningen genomförs så att hög funktionssäkerhet vidmakthålls inom i första hand de vitala funktionerna: elförsörjning, telekommunikation, information och ledning. Därutöver ska personalplanläggning inom sjukvård, kommunal teknisk försörjning och räddningstjänst säkerställas. Planläggningen ska koncentreras till nyckelpersonal. Vilka dessa är avgörs av respektive myndighet/organisation. De personalbrister som efter genomförd mobilisering och krigsorganisering uppstår ska snabbt åtgärdas efter följande prioritetsordning:

1. Akutsjukvård
2. Mobiliseringstransporter
3. Undsättande delar av räddningstjänsten
4. Elförsörjning
5. Telekommunikation
6. Kommunal teknisk försörjning
7. Livsmedelsdistribution.

Sammanfattningsvis kommer det pågående arbetet, tillsammans med resultatet av de ovan nämnda utredningarna och Försvarsmaktens allt tydligare bild av vilket behov myndigheten har av civilt stöd, succesivt öka förståelsen för den egna verksamhets roll i civilt försvar, liksom vilka ömsesidiga beroenden man har till andra. Detta leder i sin tur till ökade insikter om hur gränssättande personaltillgången är. Nästa fas, efter tydliggjorda uppgifter och egna behov för att kunna uppfylla dem, kommer bedömt övergå till resursfrågor, framförallt vad denna beredskap och redundans kostar.

En omständighet på den civila sidan är, alldeles oavsett aktuellt planeringsläge och tydlighet i densamma, att det inte finns en personalplanerad krigsorganisation i sin helhet, som på den militära sidan, där man kan stoppa in erfarenhetsvärden från rekrytering, beräkna antal personer i olika

⁷⁶ Länsstyrelsen i Stockholms län. 2019. *Strategi för utveckling av det civila försvaret i Stockholms län 2019–2020*. Rapport 2018:28. s. 13-14

⁷⁷ Länsstyrelsen i Örebro län. 2018. *Regional grundsyn för totalförsvaret i Örebro län*. Diariennr. 457-1802-2018. s. 32

befattningar för denna organisation, bestämma sig för vilka reserver som behövs och sedan få ut ett årligt rekryteringsbehov.

En annan dimension är behov av kompetens, det vill säga personalens utbildning för uppgiften, samt behov av tillgänglighet på personalen, till exempel i vilka lägen olika personalkategorier är tillgängliga eller ej.

4.5 Förvarsberedningens förslag för innevarande försvarsinriktningsperiod

Om regeringen redan under innevarande försvarsinriktningsperiod avser fatta beslut i linje med förslag i *Motståndskraft* kan det vara bra att i förväg analysera vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att förbereda sådana beslut. Förstudien har också - avsett framtida vägval i fråga om kommande personalförsörjningsmodell inom civilt försvar – identifierat ett antal åtgärder som kan vidtas i närtid för att stärka upp befintligt system.

4.5.1 Civilplikt

Förvarsberedningen bedömer att ett utvecklat civilt försvar, i enlighet med beredningens förslag i *Motståndskraft*, kräver en möjlighet att med stöd av civilplikt kunna krigsplacera viss personal med relevant kompetens. Förvarsberedningen konstaterar att det bland annat krävs förstärkningsresurser inom vissa sektorer och pekar särskilt på befolkningsskyddet och vissa andra samhällsviktiga funktioner, så som Svenska kraftnäts behov av reparationspersonal för elnätet samt förstärkningspersonal till Polismyndigheten.

Förvarsberedningen anser därför att det för att säkerställa det civila försvarets samlade behov av personal och för Sveriges försvarsberedskap är nödvändigt att tillämpa totalförsvarsplikten. Beredningen konstaterar också att personalförsörjningen av det militära försvaret redan idag bygger dels på frivillighet och dels på totalförsvarsplikt. Förvarsberedningen föreslår att totalförsvarsplikten i det civila försvaret ska inkludera allmän tjänsteplikt under höjd beredskap samt repetitionsutbildning och, om det krävs, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring med civilplikt. Beredningen vill dock betona att personalförsörjningen så långt möjligt ska bygga på den enskildes intresse, motivation och vilja. Efter att de totala behoven av pliktpersonal identifierats kan även grundutbildning längre än 60 dagar med civilplikt bli aktuellt.⁷⁸

Förvarsberedningen betonar vikten av att regeringen snarast föreskriver inom vilka verksamheter i det civila försvaret som civilplikt ska fullgöras och att regeringen också snarast bör fatta beslut att aktivera civilplikten för att möjliggöra krigsplacering av personal i det civila försvaret efter annan utredning än mönstring.⁷⁹

Genom att skriva in lämplig personal för civilplikt efter s.k. annan utredning än mönstring kan det civila försvarets krigsorganisation bemannas med personal som har rätt kompetens utan krav på genomförd grundutbildning. Det gäller även personal som inte har sin dagliga gärning i den berörda verksamheten. Förvarsberedningen vill särskilt framhålla möjligheten för regeringen att besluta att

⁷⁸ Förvarsberedningen. 2017. s. 123-124

⁷⁹ Förvarsberedningen. 2017. s. 126

totalförsvarspliktiga som har krigsplacerats med civilplikt kan fullgöra beredskapstjänstgöring⁸⁰ utan att beslut fattats om höjd beredskap.⁸¹

Inskrivning efter annan utredning än mönstring enligt 3 kap. 4 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, kan ske om individen bedöms lämplig för civilplikt, dock inte för civilplikt som omfattar längre grundutbildning än 60 dagar. Detta instrument har tidigare kunna användas av statliga myndigheter, kommuner, landsting eller registrerade trossamfund i samverkan med dåvarande Pliktverket för att direkt skriva in redan färdigutbildad personal i krigsbefattning inom civilpliktssystemet – exempelvis läkare och sjuksköterskor. FOI lyfter i sin studie om denna utredningsform i framtiden skulle kunna användas som ett snabbspår inom ramen för civilplikten. Med andra ord att det genom en sådan annan utredning skulle kunna gå att tillgodose åtminstone delar av behovet av civilpliktiga utan att dessa ska behöva gå igenom det mer tidskrävande och kostsamma ordinarie utredningsförfarandet. Enligt Rekryteringsmyndigheten är det oklart om annan utredning än mönstring skulle kunna tillämpas idag för uttagning av civilpliktiga med kort grundutbildning. I dagsläget ligger utredningsformen endast till grund för det frivilliga istället till grundutbildning med värnplikt inom Försvarsmakten.⁸²

Försvarsberedningen framhåller särskilt möjligheten för regeringen att besluta att totalförsvarspliktiga som har krigsplacerats med civilplikt kan fullgöra beredskapstjänstgöring utan att beslut fattats om höjd beredskap. Enligt 4 kap. 8 § i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt får regeringen föreskriva att totalförsvarspliktiga som har krigsplacerats ska fullgöra beredskapstjänstgöring. På detta sätt kan staten få tillgång till ytterligare personal som till exempel skulle kunna användas för att höja grundberedskapen i en viss del av landet.⁸³ FOI skriver, med anledning av Försvarsberedningens skrivningar i denna del:

Krigstjänstgöring fullgörs under höjd beredskap, medan beredskapstjänstgöring fullgörs om det av andra skäl föreskrivs av regeringen med hänsyn till att det behövs för Sveriges försvarsberedskap, till exempel i ett så kallat gråzonsläge. Beredskapstjänstgöringen får dock omfatta högst 180 dagar fördelade på ett eller flera tillfällen. Studien tolkar detta som att de 180 dagarna avser en individs totala pliktperiod. Regeringen ska för varje tillfälle besluta hur många civilpliktiga (totalförsvarspliktiga) som ska kallas in till krigstjänstgöring eller beredskapstjänstgöring och beslutar liksom när tjänstgöringarna ifråga ska upphöra.⁸⁴

Försvarsberedningen anför vidare att grundprincipen ska vara att enskilda medverkar i den befattning där nyttan för totalförsvaret blir störst och att målet för totalförsvaret, uppgifterna för det militära och civila försvaret, operativa krav enligt Försvarsmaktens operativa planering samt beredskapsinriktning för totalförsvarets civila del, ska ligga till grund för en avvägning var den enskilde gör bäst nytta:

I avvägningen ska hänsyn tas dels till nationella behov, dels till behov som följer av regionala prioriteringar. Närmare bestämmelser bör regleras i en överenskommelse mellan Försvarsmakten och myndigheten för civil ledning och

⁸⁰ Beredskapstjänstgöringen får vara högst 180 dagar fördelade på ett eller flera tjänstgöringstillfällen.

⁸¹ Försvarsberedningen. 2017. s. 125-126

⁸² Totalförsvarets forskningsinstitut. 2018. s. 69

⁸³ Försvarsberedningen. 2017. s. 37

⁸⁴ Totalförsvarets forskningsinstitut. 2018. s. 65

*samordning (MSB) i samverkan med Arbetsförmedlingen och Totalförsvarets rekryteringsmyndighet (TRM).*⁸⁵

Försvarsutskottet hänvisar till Förvarsberedningens skrivningar i sitt betänkande *Civilt försvar och krisberedskap* från april 2019⁸⁶ och anför att utskottet instämmer i Förvarsberedningens syn att den nuvarande försvarspolitiska inriktningen – som gör gällande att det civila försvaret ska bygga på krisberedskapen – bör kompletteras med åtgärder för de specifika krav som höjd beredskap och ett krig ställer. Utskottet citerar följande skrivning i *Motståndskraft*:

*Redan i december 2014 hade skyldigheten att fullgöra repetitionsutbildning enligt lagen om totalförvarsplikt aktiverats. Förvarsberedningen anser att regeringen snarast bör fatta beslut för att aktivera motsvarande regelverk rörande civilplikt utom vad avser grundutbildning med civilplikt.*⁸⁷

Försvarsutskottet anser inte att det finns skäl att föregripa Förvarsberedningens slutrapport och regeringens beredning av föreslagna åtgärder i denna och andra utredningar, men inga reservationer eller särskilda yttrande avges som går emot dessa skrivningar.⁸⁸

Viktiga ställningstaganden

Bör regeringen, i enlighet med Förvarsberedningens förslag, återaktivera möjligheten att krigsplacera personal med civilplikt och därmed också möjlighet till beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring med civilplikt?

Inom vilka verksamheter i det civila försvaret ska civilplikt i så fall fullgöras?

Bör närmare bestämmelser för krigsplacering med civilplikt regleras i en överenskommelse i enlighet med Förvarsberedningens förslag?

4.5.2 Särskild förstärkningsresurs till polisen

Förvarsberedningen erinrar i *Motståndskraft* om att den allmänna beredskapspolisen avvecklades i slutet av 1990-talet. Vid den tiden bedömdes det vara tillräckligt med 1500 utbildade civilpliktiga i den särskilda beredskapspolisen som vid höjd beredskap hade som grundläggande uppgift att delta i polisverksamhet med anknytning till befolkningsskydd eller räddningstjänst, samt utföra bevakningsuppgifter, tillträdesskydd och transporter. Beredskapspoliser som frivilligt hade ingått avtal med dåvarande Rikspolisstyrelsen om tjänstgöring fick även kallas in vid allvarliga eller omfattande störningar i fredstid. Under hösten 2012 avvecklades denna beredskapsorganisation inom polisen och 1 oktober 2012 beslutade regeringen att upphäva förordningen (2008:1097) om beredskapspolisen mot bakgrund av det förbättrade säkerhetspolitiska läget.⁸⁹

⁸⁵ Förvarsberedningen. 2017. s. 122

⁸⁶ Förvarsutskottets betänkande 2018/19:FöU7

⁸⁷ Sid 21. Förvarsutskottets betänkande 2018/19:FöU7 *Civilt försvar och krisberedskap*; sid 124, Förvarsberedningen. 2017

⁸⁸ I reservation 3. *Utveckling av det civila försvaret, punkt 4 (M)* anför istället "behovet av att krigsplacera människor och att överväga ett eventuellt återinförande av civilplikten. En återaktivering av civilplikten kan även bidra med ett mervärde och ökad samhällsförankring för nya svenskar.", sid. 111, 2018/19:FöU7

⁸⁹ Förvarsberedningen. 2017. s. 156-157

Försvarsberedningen föreslår att en *förstärkningsresurs till polisen* upprättas och Försvarsberedningen föreslår att den ska utformas för situationer då beslut fattas om beredskapshöjningar eller höjd beredskap. Personal bör uttas i första hand bland personer som avslutat sin anställning som poliser och bland annan personal med relevant utbildning för de uppgifter som förstärkningsresursen ska lösa vid höjd beredskap och krig. Med uttagning och rekrytering till förstärkningsresursen bland dessa personalkategorier säkerställs krigsplacering av lämpliga personer samtidigt som utbildningstiden kan kortas ner. Personal inom förstärkningsresursen krigsplaceras i Polismyndighetens krigsorganisation med civilplikt. Genom särskilt beslut kan de beordras att genomföra beredskapstjänstgöring i fredstid. Uppgifter för denna resurs kan, enligt beredningens uppfattning, vara att vid beredskapshöjningar och krig stödja vid gränsövervakning, bevakning, tillträdesskydd och transporter. Dessutom bör resursen även ha uppgifter rörande befolkningsskydd och räddningstjänst. Vidare anför beredningen att personal i polisens förstärkningsresurs vid höjd beredskap eller i annat fall efter särskilt beslut ska ha de befogenheter som en polisman har enligt polislagen (1984:387) vid tjänstgöring i organisationen. Förstärkningsresursen bör vara lokalt förankrad, för att kunna ge ett mervärde vid höjd beredskap.

Försvarsberedningen anser att ett arbete bör påbörjas under innevarande försvarsbeslutsperiod för att ta fram strukturen för en ny förstärkningsresurs och för att påbörja rekrytering. Målet bör vara att förstärkningsresursen vid utgången av 2021 omfattar cirka 1 000 civilpliktiga. Vid utgången av 2025 bör polisens förstärkningsresurs uppgå till cirka 3 000 civilpliktiga.

Förutom den föreslagna förstärkningsresursen bör möjligheten att *krigsplacera och under höjd beredskap inom polisen organisera lämplig personal som verkar inom till exempel bevakningsföretag* undersökas. Denna personal ska under polisens befäl agera som skyddsvakter.⁹⁰

Viktiga ställningstaganden

Bör en särskild förstärkningsresurs till polisen upprättas?

Bör personal inom förstärkningsresursen i så fall krigsplaceras i Polismyndighetens krigsorganisation med civilplikt? Om så är fallet, bör Försvarsberedningens förslag om cirka 3 000 civilpliktiga vid utgången av 2025, vara målbilden?

4.6 Möjliga förstärkningar av nuvarande system

4.6.1 Allmän tjänsteplikt och Arbetsförmedlingens roll

För att trygga tillgången på arbetskraft och handräckningspersonal vid höjd beredskap och krig finns särskilt lagstöd⁹¹ för allmän tjänsteplikt. Den allmänna tjänsteplikten fullgörs genom att den totalförsvarspliktige antingen kvarstår i sin anställning eller fullföljer ett uppdrag, eller tjänstgör enligt avtal om frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret, eller utför arbete som anvisats densamme av den myndighet som regeringen bestämmer. Den allmänna tjänsteplikten kan kompletteras med en specifik krigsplacering.

Regeringen kan under höjd beredskap föreskriva om allmän tjänsteplikt, om det behövs för att verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvarets ska kunna upprätthållas. Denna föreskrift kan

⁹⁰ Försvarsberedningen. 2017. s. 158

⁹¹ Tjänsteplikten är en del av totalförsvarsplikten som regleras i lag (1994:1804) om totalförsvarsplikt med tillhörande förordning (1995:238).

avse en viss del av landet eller en viss verksamhet. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får även medge undantag från den allmänna tjänsteplikten (lag 1994:1809; 6 kap, 1, 6 §§). Statliga myndigheter där allmän tjänsteplikt ska fullgöras enligt vad regeringen har föreskrivit om totalförsvarsplikt beslutar om vilka arbetstagare och uppdragstagare hos myndigheten som ska omfattas av tjänsteplikten. Statliga myndigheter får också medge undantag från den allmänna tjänsteplikten för den som är anställd av eller utför uppdrag åt myndigheten.

Antingen regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska besluta hos vilka arbetsgivare och uppdragsgivare som allmän tjänsteplikt ska fullgöras, liksom även vilka arbetstagare och uppdragstagare som ska omfattas av allmän tjänsteplikt. Det är enligt förordningens 6 kap 2 § myndigheten *Arbetsförmedlingen* som uppbär ansvaret.

Enligt förordning (1995:238) om totalförsvarsplikt, 6 kap 2 §, får Arbetsförmedlingen:

- anvisa en totalförsvarspliktig person som inte kvarstår i sin anställning eller fullföljer ett uppdrag eller har avtal med frivillig försvarsorganisation, till arbete vid allmän tjänsteplikt,
- besluta om hos vilka andra arbetsgivare och uppdragsgivare än statliga myndigheter som allmän tjänsteplikt ska fullgöras och om vilka arbetstagare och uppdragstagare som hos dessa ska omfattas av den allmänna tjänsteplikten, samt
- medge undantag från den allmänna tjänsteplikten för den som fullgör allmän tjänsteplikt hos någon annan arbetsgivare eller uppdragsgivare än en statlig myndighet.

Vidare finns det lagstöd för att styra tillgången på arbetskraft till de verksamheter och områden som är av särskild vikt vid höjd beredskap. Om det behövs för att till exempel hälso- och sjukvård ska kunna upprätthållas, får regeringen tillämpa bestämmelserna i lag (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång. Enligt lagens 2 § får det införas förbud mot privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft. Det får vidare enligt 3 § införas ett arbetsförmedlingstvång och företrädesbestämmelser. Det innebär att för att tillgodose behovet av arbetskraft inom en viss verksamhet får det föreskrivas om förbud för arbetsgivare att anställa arbetstagare som inte anvisats av en offentlig arbetsförmedling eller med dess medgivande. I de föreskrifter som utfärdas vid höjd beredskap ska anges det behov av arbetskraft, åt vilket företräde ska lämnas. Så länge behovet inte är fyllt, får den som förmedlar arbete inte lämna en arbetssökande anvisning eller medgivande att ta annat arbete inom den verksamhet för vilken arbetsförmedlingstvång gäller. Enligt FOI:s tolkning innebär detta att statsmakterna med hjälp av lagen kraftfullt kan styra tillgängliga arbetssökande och uthyrningspersonal inom bemanningsföretag⁹² till de verksamheter som det civila försvaret är i behov av vid höjd beredskap.⁹³ FOI skriver:

En potentiell svårighet består i att det inte finns tidigare erfarenheter och rutiner att falla tillbaka på avseende att styrning och inriktning tjänsteplikten som instrument, inom olika sektorer och områden, för att effektivt säkra personal till det civila försvaret.

Relaterat till beslut om tjänsteplikt finns för regeringen möjligheten att via lag (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång, vid höjd beredskap omstyra arbetskraft från vissa ej totalförsvarsviktiga områden, till andra. Detta är ett område som behöver belysas närmare, inte minst beträffande bemanningsföretagens roll och

⁹² Lagen gäller dock inte för tillfälliga arbeten och för personer som är under 16 och över 70 år.

⁹³ Totalförsvarets forskningsinstitut. 2018. s. 58

skyldigheter, eftersom att denna gren av näringslivet tagit över delar av den verksamhet som traditionellt har genomförts i Arbetsförmedlingens försorg.⁹⁴

Vid sidan av den viktiga roll Arbetsförmedlingen har vid allmän tjänsteplikt, kan även Arbetsförmedlingen i dag tillsammans med MSB begära ut uppgifter från näringsidkare och organisationer i totalförsvarssyfte (förordning (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer med flera att delta i totalförsvarsplaneringen.

I *Motståndskraft* nämns Arbetsförmedlingen i fråga om krigsorganisation och krigsplacering:

Verksamhet som totalförsvarsanstängningarna inte ställer särskilda krav på och som vid ett beslut om höjd beredskap ska fortsatt lösa sina ordinarie verksamhet och uppgifter krigsorganiseras inte. Det kan t.ex. röra vissa delar av vården och näringslivet, kommunal service såsom skolor, barnomsorg och äldreomsorg m.m. Den del av arbetskraften som inte tas i anspråk av krigsorganisationen vid höjd beredskap eller krig fortsätter sin ordinarie yrkesutövning. Sådan personal krigsplaceras inte heller men kan efter särskilda beslut omfattas av den allmänna tjänsteplikten och den arbetsrättsliga beredskapslagen.

Personalen som ingår i krigsorganisationen ska krigsplaceras. Beroende på verksamhet kan det vara med värnplikt (Försvarsmaktens krigsorganisation), civilplikt eller avseende statliga myndigheter, kommuner och landsting med stöd av anställningsavtalet. Krigsorganisation och krigsplacering är en förutsättning för att kunna identifiera personalbehoven i totalförsvaret. Grundprincipen ska vara att enskilda medverkar i den befattning där nyttan för totalförsvaret blir störst. Målet för totalförsvaret, uppgifterna för det militära och civila försvaret, operativa krav enligt Försvarsmaktens operativa planering samt beredskapsinriktning för totalförsvarets civila del, fastställd av myndigheten för civil ledning och samordning (MSB), ska ligga till grund för en avvägning var den enskilde gör bäst nytta. I avvägningen ska hänsyn tas dels till nationella behov, dels till behov som följer av regionala prioriteringar. Närmare bestämmelser bör regleras i en överenskommelse mellan Försvarsmakten och myndigheten för civil ledning och samordning (MSB) i samverkan med Arbetsförmedlingen och Totalförsvarets rekryteringsmyndighet (TRM).⁹⁵

Försvarsberedningen pekar här alltså på en uppgift där Arbetsförmedlingen kan komma att ha en framtida roll i samverkan med Försvarsmakten, MSB och Rekryteringsmyndigheten. Fram till 1 juli 2002 var Arbetsförmedlingen en av de 15 beredskapsmyndigheterna. Arbetsförmedlingen – dåvarande Arbetsmarknadsverket – hade ansvar för funktionen arbetskraft⁹⁶. Myndigheten hade således ett övergripande ansvar för den civila arbetskraftsplanläggningen och medverkade aktivt i personalplanläggningen av näringslivet. MSB har föreslagit regeringen att Arbetsförmedlingen ska tilldelas ett särskilt ansvar gällande krisberedskap och höjd beredskap och därmed ingå i bilagan till förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Motiveringen är att Arbetsförmedlingen är den myndighet som ska hänvisa arbete till

⁹⁴ Totalförsvarets forskningsinstitut. 2018. s. 104

⁹⁵ Försvarsberedningen. 2017. s. 122

⁹⁶ Förordning (1988:1139) med instruktion för Arbetsmarknadsverket, 2 §.

dem som är allmänt tjänstepliktiga och behövs för uppgifter i totalförsvaret men inte är krigsplacerade någon annanstans:

Denna uppgift kräver att Arbetsförmedlingen utöver god administrativ planering också har en mycket god kompetens om totalförsvarets arbete och behov.⁹⁷

Arbetsförmedlingen har genomgått och kommer att genomgå stora omorganisationer. Med tanke på den viktiga roll Arbetsförmedlingen är tänkt att ha, utifrån lag och förordning, kan noteras att Arbetsmarknadsutredningen i sitt slutbetänkande (SOU 2019:3) anser att deltagande i länsstyrelsernas handläggning samt uppgifter inom totalförsvaret inte ska tas med i förteckningen över Arbetsförmedlingens uppgifter.⁹⁸ Utredningen skriver också:

När det gäller uppgifter inom totalförsvaret konstaterade Arbetsmarknadsdepartementet vidare att Arbetsförmedlingen inte har något särskilt ansvar enligt förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap. Därför bör även denna uppgift utgå. Utredningen noterar att det i nämnd förordning anges att lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång omedelbart ska tillämpas vid beredskapslarm (13 §). Det innebär att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får förbjuda att någon annan än den offentliga arbetsförmedlingen utövar arbetsförmedling. Utredningen delar den bedömning som görs i Arbetsmarknadsdepartementets promemoria och anser att bestämmelsen inte ska tas med i den nya instruktionen.⁹⁹

I en rapport¹⁰⁰ som Försvarshögskolan (FHS) har gjort på uppdrag av Arbetsförmedlingen konstaterar FHS att allmän tjänsteplikt är av stor betydelse för totalförsvarets personalförsörjning och att Arbetsförmedlingen är den aktör idag som har en stor del av ansvaret för tillämpningen av denna plikt.¹⁰¹ FHS anser att det finns uppenbara brister i nuvarande lagstiftningsutformning vilket hämmar Arbetsförmedlingens möjligheter att utföra sina lagstadgade uppgifter inom totalförsvaret. Detta rör främst tillämpningen av allmän tjänsteplikt där myndigheten saknar behörighet att ta del av relevanta uppgifter gällande icke ianspråktaga totalförsvarspliktiga. FHS konstaterar att om Arbetsförmedlingen ska kunna genomföra kompetenssammanställningar och prognosverksamhet för yrkesgrupper/färdigheter av betydelse för totalförsvaret krävs lagändringar. Dessutom behövs tydliga ingångsvärden samt behovsframställningar från departement och andra statliga myndigheter.

Arbetsförmedlingen beroende av flera externa aktörer för att kunna tillämpa de bestämmelser om personalplanläggning genom allmän tjänsteplikt, som återfinns i författningar. Enligt lagen (1998:938) och förordningen (1998:1229) om behandling av personuppgifter av totalförsvarspliktiga, ska Arbetsförmedlingen ha direktåtkomst till Plis (Pliktverkets informationssystem), vilket är de register som finns över totalförsvarspliktiga (se vidare avsnitt 3.4.5). Om Arbetsförmedlingen anvisar en totalförsvarspliktig med allmän tjänsteplikt till tjänstgöring i totalförsvaret måste detta registreras i Plis, så att det framgår för Rekryteringsmyndigheten att individen inte längre är disponibel. Det är

⁹⁷ Arbetsförmedlingen (u.å.). *Krisberedskap, totalförsvaret, civilt försvar och höjd beredskap – Dåtid – Nutid – Framtid*. Tillhandahållen av Arbetsförmedlingen.

⁹⁸ SOU 2019:3. *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad*. Slutbetänkande av Arbetsmarknadsutredningen. s. 111

⁹⁹ SOU 2019:3. *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad*. Slutbetänkande av Arbetsmarknadsutredningen. s. 113

¹⁰⁰ Försvarshögskolan. 2019b.

¹⁰¹ Rapporten (2019) är klassad med sekretess enligt 18 kap, 13 § OSL och därför redogörs enbart översiktligt för de övergripande slutsatserna i denna förstudie.

av stor vikt att samarbetet fungerar mellan Af och Rekryteringsmyndigheten så att Af kan identifiera icke ianspråktaga individer som kan anvisas med allmän tjänsteplikt i höjd beredskap.

Totalförvarsutredningens betänkande *Totalförvarsdatalag – Rekryteringsmyndighetens personuppgiftsbehandling* (SOU 2017:97) behandlas för närvarande i Regeringskansliet och det är möjligt att eventuella kommande förslag kommer beröra Rekryteringsmyndighetens registerföring av uppgifter om totalförvarsspliktiga, samt andra myndigheters möjlighet att ta del av dessa.

För att Arbetsförmedlingen ska kunna dimensionera sin organisation, inklusive regional närvaro, för totalförvarsuppgifter krävs enligt FHS tydligare strukturer och inriktning för personalförsörjningen av det civila försvaret. Detta är en förutsättning för Arbetsförmedlingens framtida arbete med frågorna. Strukturutredningen förväntas ge tydligare ingångsvärden rörande det civila försvarets strukturer. Denna utredning (dir. 2018:79) ska presenteras den 31 mars 2020 och det är viktigt, menar FHS, att denna beaktar personalförsörjningsfrågor för det civila försvaret.

Arbetsförmedlingen har idag rätt att begära, genom bland annat lag och förordning om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer med flera, att delta i totalförvarsplaneringen.

Mandatet ger myndigheten, i större omfattning än andra myndigheter, rätten att företräda staten i frågor om arbetskraftsförsörjning och anställningsvillkor med anknytning till totalförsvaret.

Arbetsförmedlingens roll i en framtida större samverkan med näringslivet i totalförsvaret bör beaktas i samband med utredningar på området (dir. 2018:64 Näringslivets roll inom totalförsvaret samt försörjningstrygghet i fråga om försvarsmateriel).

Slutligen konstaterar FHS att det finns ett stort behov av kunskapsuppbyggnad om totalförsvaret inom delar av Arbetsförmedlingens organisation. De uppgifter som myndigheten behöver behandla för sitt uppdrag är av känslig natur med ett högt skyddsvärde. Det är därför av största vikt att säkerhetsskyddet, informationssäkerhetsarbetet och kunskapen inom området förstärks inom berörda delar av organisationen.

Viktiga ställningstaganden

Sammantaget finns skyndsamma behov att se över och säkerställa att kunskap och resurser finns, samt att förberedelser är gjorda, för att i händelse av regeringsbeslut om att tillämpa allmän tjänsteplikt, kunna genomföra de åtgärder som krävs. Konsekvenserna av pågående uppgifts- och organisationsförändringar i myndigheten behöver beskrivas, utifrån ovanstående roll och ansvar.

Ska Arbetsförmedlingen få en tydlig inriktning, styrning och kravställning i fråga om personalförsörjningen av totalförsvaret, eller ska berörda uppgifter omhändertas av någon annan aktör?

Ska Arbetsförmedlingen (eller annan myndighet som ges motsvarande ansvar) ha möjligheter att genomföra personalplanläggning med hänsyn till Plis, i samband med eventuella kommande förslag från regeringen om totalförvarsdatalag?

4.6.2 Integrera personalförsörjningen i totalförvarsplaneringen

MSB och Försvarsmakten har tagit fram ett förslag på en modell för en sammanhängande planering av totalförsvaret, där systemet utgår från femåriga cykler baserade på försvarspolitiska inriktningsperioder och där utgångspunkten är de styrningar regeringen ger i planeringsanvisningar

för det militära respektive det civila försvaret. Planeringssystemet är tänkt att ha en planeringshorisont på en till två försvarsbeslutsperioder och beskrivs enligt följande:

Enligt förslaget kommer MSB och Försvarsmakten i början av varje försvarsbeslutsperiod fram en grundsyn som anger målbilder och gemensamma principer för totalförsvarsplaneringen under perioden. Utifrån grundsynen tas en planeringsinriktning fram som stöd för de bevakningsansvariga myndigheternas planering. Inriktningen innehåller planeringsförutsättningar (antaganden om det väpnade angreppets konsekvenser på samhället) samt dimensionerande utgångspunkter (den förmåga som aktörerna ska uppnå). Planeringsinriktningen tas fram av MSB i samarbete med Försvarsmakten så att planeringen för det civila försvaret kan ta sin utgångspunkt i och koordineras på nationell nivå med den militära försvarsplaneringen.

Utifrån planeringsinriktningen kan bevakningsansvariga myndigheter ta fram konkreta planer. En viktig del i arbetet med att skapa en sammanhängande planering är att ge stöd till aktörerna i planläggningen inom viktiga sektorsövergripande områden. Det kan till exempel röra sig om vägledningar eller handböcker för befolkningsskydd, företagsplanering, krigsplacering eller säker och robust samverkan.

En viktig komponent är de områdesvisa programplanerna som föreslås tas fram gemensamt av ansvariga myndigheter inom respektive prioriterat område. De områdesvisa programplanerna är tänkta att ge en samlad bild av beredskapsläget, samt ge en inriktning för vilka utvecklingsbehov och förmågehöjande åtgärder – inklusive investeringsbehov och ekonomiska förutsättningar – som behöver vidtas inom ett särskilt område.

De områdesvisa programplanerna ger underlaget till den nationella programplanen som i slutet av varje försvarsbeslutsperiod ger en sammanhållen utvärdering av planeringsläget i beredskapsplaneringen. Den nationella programplanen är tänkt att innehålla en samlad beskrivning av läget inom beredskapsplaneringen, inklusive balanserade investeringsbehov och ekonomiska förutsättningar för det civila försvaret. Syftet med den nationella programplanen är således att ge underlag för regeringens och Riksdagens långsiktiga inriktning av det civila försvaret.¹⁰²

MSB och Försvarsmakten skriver i redovisningen att vi nu går från kunskapsuppbyggnad till konkret planläggning.

Viktiga ställningstaganden

Det är viktigt att på ett systematiskt sätt integrera personalförsörjningen, inklusive frivilliga försvarsorganisationers roll och funktion, i den av MSB och Försvarsmakten redovisade strukturen och modellen för en sammanhängande planering av totalförsvaret.

4.6.3 47-åringsfördelningen

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) beskriver i sin rapport *Personal för ett nytt civilt försvar: Förutsättningar, problem och möjligheter*¹⁰³ hur pliktskyldiga med vapenfri tjänst samt värnpliktiga

¹⁰² Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Försvarsmakten. 2019. *Öppen sammanfattning av Försvarsmaktens och MSB:s redovisning av regeringsbeslut 11 maj 2017*. Dnr FM2019-4316:4, MSB2017-03498-4

¹⁰³ Totalförsvarets forskningsinstitut. 2018

män som av åldersskäl vid 47 års ålder utgått ur det militära försvarets krigsorganisation fram till 1990-talet utgjorde en betydande och kontinuerlig personalresurs för det civila försvaret. Tidigare värnpliktiga kunde efter 47 års ålder överföras till befattningar i det civila försvaret så länge de inte behövde genomgå en ny grundutbildning (korta kompletteringsutbildningar skedde dock). Dessa män bereddes tillfälle att ange vilken beredskapsuppgift inom totalförsvaret de ansåg sig bäst lämpade för – till exempel hemvärnet, civilförsvaret eller inom transportväsendet – genom en frågeblankett från dåvarande länsarbetsnämnderna, med plats för uppgifter om utbildning, yrke och arbetsgivare med mera. Det var AMS som planerade hur denna arbetskraft inom länen skulle fördelas.

Som FOI konstaterar, tar det lång tid och större värnpliktsvolym än dagens ca 4 000/år om detta åter ska bli en betydande personalresurs inom civilt försvar. Icke för ty faller det ut 47-åringar ur det militära försvarets krigsorganisation nu när värnplikten är återaktiverad och individer krigsplaceras, vilket gör att dessa individer kan tas tillvara inom ramen för totalförsvaret.¹⁰⁴

Viktiga ställningstaganden

Bör de 47-åringar som utgår ur det militära försvarets krigsorganisation krigsplaceras i civilt försvar?

4.6.4 Krigsplacering och Plis-registret

Plis (Pliktverkets informationssystem) är det centrala informationssystemet inom Rekryteringsmyndigheten i vilket personuppgifter om personal inom totalförsvaret registreras och hanteras. Utöver Rekryteringsmyndigheten har Försvarsmakten direktåtkomst till personuppgifter i Plis men endast i den omfattning som framgår av bilaga 1 till förordningen (1998:1229) om behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga. Plis innehåller uppgifter om totalförsvarspliktigas mönstring och tjänstgöring inom totalförsvaret samt krigsplacering. Plis fungerar också som stöd till krigsorganisationens civila delar och hemvärnet.

Utöver de personliga uppgifter som inhämtas från den totalförsvarspliktige själv, inhämtas uppgifter från ett flertal myndigheter och andra som enligt 3 kap. förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt är skyldiga att lämna uppgifter till Rekryteringsmyndigheten, bland annat Skatteverket, Statens institutionsstyrelse, Försäkringskassan, Kriminalvården, utbildningsmyndigheter och skolor, Transportstyrelsen, Post- och telestyrelsen, vårdinrättningar, kommuner och landsting med flera. I dagsläget innehåller Plis information om cirka 3,7 miljoner svenska medborgare som klassats och registrerats som totalförsvarspliktiga.

I dagsläget är de arbetsplatser som krigsplacerar sina anställda genom anställningsavtal inte skyldiga att anmäla dessa ianspråktaganden till Rekryteringsmyndigheten, vilket är en brist som kan leda till att totalförsvarspliktiga förefaller vara disponibla och således riskerar att få flera krigsplaceringar.

Viktiga ställningstaganden

I de vägledningar MSB ger ut framhålls behovet av att rapportera krigsplaceringar till Rekryteringsmyndigheten för registrering i Plis, men bör det finnas ett krav på sådan rapportering, gentemot alla aktörer som krigsplacerar personal?

¹⁰⁴ Totalförsvarets forskningsinstitut. 2018. s. 75

5 Nästkommande försvarsinriktningsperiod 2021–2025

I MSB:s underlag till regeringen inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut skriver myndigheten att 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 viktiga samhällsfunktioner ska kunna upprätthållas även under krigsförhållanden och att befolkningens liv och hälsa ska kunna värnas. Dessutom ska stöd kunna lämnas till det militära försvaret. Det fortsatta arbetet med dessa förmågor måste utgå från en realistisk syn på det samhälle vi har idag och hur det kan förväntas utvecklas framöver, menar MSB.¹⁰⁵

Försvarsmakten har tidigare, i sin slutredovisning av perspektivstudien 2016–2018, bedömt att den framtida konfliktmiljön omfattar ett brett spektrum av aktiviteter med betydande element av icke-linjär krigsföring. Gränsen mellan fred och krig suddas ut och gråzonsproblematiken ställer förändrade och utökade krav på Försvarsmakten och det övriga totalförsvaret. Vidare menar Försvarsmakten att ett utvecklat totalförsvaret säkerställer krigsföringsförmågan genom att integrera det militära försvaret, det offentliga, frivilliga krafter och näringslivet samt utvecklar och övar samarbeten med internationella partners och organisationer.¹⁰⁶

Personalbehovet i civilt försvar är ett resultat av bedömningar av krigets karaktär samt de uppgifter som åläggs civilt försvar utifrån denna bedömning. Dessa uppgifter definieras i sin tur utifrån en ambitionsnivå som ytterst läggs fast och resurssätts politiskt. I den mån att uppgifterna styrs av lag och förordning fattas även beslut av riksdag och regering som möjliggör den uttalade ambitionsnivån. I följande avsnitt beskrivs kort dimensionerande grunder, i avvaktan på regeringens sammanvägda bedömning i samband med den kommande försvarsinriktningsproposition som ligger till grund för försvarsinriktningsbeslutet 2021-2025.

5.1 Dimensionerande grunder

Civilt försvar är under krigsförhållanden liktydigt med all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Det innebär att viktiga verksamheter i fred – till exempel omsorg, skola, förskola med mera – är en del av det civila försvaret och att förmågan att upprätthålla dessa verksamheter under höjd beredskap och krig därmed är en del av landets försvarsförmåga. Det betyder inte att alla verksamheter och uppgifter är lika viktiga (eller möjliga) att genomföra under höjd beredskap och krig, som i fredssamhället. Det innebär dock inte att de därmed är irrelevanta i ett personalförsörjningsperspektiv. Vissa av dessa verksamheter kan man planera att ominrikta personal från, till andra verksamheter som behöver förstärkas. Det kan till exempel ske planerat, genom krigsplacering på annan myndighet än den ordinarie arbetsplatsen. Men det kan också ske genom regeringsbeslut att omfördela arbetskraft med stöd i allmän tjänsteplikt.

Vissa behov och uppgifter uppstår i krig, men är svåra att se i fred. För sådana uppgifter behövs särskilt planerad personal. Andra verksamheter och funktioner kan förutses vara i behov av förstärkning under höjd beredskap, men också utifrån gråzonsproblematik - när inte beredskapen är höjd eller när enbart Försvarsmakten har höjt sin egen beredskap - med till exempel upprepad sabotageverksamhet som är utsträckt över tid, då ordinarie personalstyrka inte räcker till för att upprätthålla samhällsviktiga funktioner.

¹⁰⁵ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2018. *Underlag inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut: Uppdaterad redovisning av regeringens uppdrag den 24 november 2016 (Ju2016/08420/SSK) samt (Ju2017/02064/SSK)*. Dnr 2018-02791. s. 11

¹⁰⁶ Försvarsmakten. 2018

I Försvarsberedningens *Motståndskraft* framhålls att Sverige oundvikligen blir påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller väpnad konflikt uppstår i vårt närområde. Totalförsvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta väpnat angrepp mot Sverige inklusive krigshandlingar på svenskt territorium. Om Sverige blir angripet ska Försvarsmakten med stöd av övriga totalförsvaret försvara Sverige för att vinna tid, skapa handlingsfrihet och ytterst säkerställa landets självständighet. Ett beslutsamt och uthålligt motstånd ska uppbådas.¹⁰⁷

Vidare anför försvarsberedningen att totalförvarsplaneringen, inklusive utvecklingen av den civila verksamheten i totalförsvaret, ska utgå från Försvarsmaktens operativa planläggning för att möta ett väpnat angrepp.¹⁰⁸ Därmed behövs insikt i och förståelse för hur ett eventuellt väpnat angrepp på Sverige kan utspela sig, samt (i tillräcklig grad) kunskap om hur Försvarsmakten försvarsplanerar. Hur ett eventuellt väpnat angrepp och framtida krig kan utspela sig framgår bland annat av Försvarsmaktens perspektivstudie¹⁰⁹.

Dynamiken mellan Ryssland, Natoländer samt militärt alliansfria Sverige och Finland gör Östersjöområdet till ett säkerhetskomplex och en geostrategisk skärningspunkt. Vid en konflikt i Östersjöområdet blir därför Sverige oundvikligen påverkat. En kapplöpning riskerar att uppstå om att kunna utnyttja svenskt territorium, antingen som ett manöverutrymme för Väst eller som en utökning av Rysslands operativa djup.¹¹⁰

Inför nuvarande försvarsinriktningsbeslut beskrev regeringen att det militära försvaret, utifrån Sveriges geografi och militärstrategiska läge samt den militärteknologiska utvecklingen, särskilt bör inriktas mot att skydda områden med centrala samhällsfunktioner av vital betydelse för rikets självständighet och områden av särskild militär betydelse. Stockholmsområdet, Gotland, Östersjöinloppet och Nordkalotten anges vara strategiskt viktiga områden.¹¹¹

I Försvarsmaktens perspektivstudie beskrivs den framtida stridsmiljön som ett bredare spektrum av handlingar med betydande element av icke-linjär krigföring. Gränsen mellan fred och krig suddas ut och en motståndare kan utnyttja öppenheten i demokratiska samhällen för att nå sina strategiska målsättningar utan öppet militärt agerande, eller för att skapa gynnsamma förutsättningar för ett väpnat angrepp. Försvarsmakten menar att gråzonsproblematiken ställer förändrade och utökade krav på Försvarsmakten och det övriga totalförsvaret. Som en konsekvens av större vapenräckvidder, högre anflygningshastigheter, bättre precision i fysisk fjärrbekämpning och möjligheten till bekämpning i cyberrymden komprimeras tidsförhållanden samtidigt som rumsförhållanden utökas.¹¹²

Genom att temporärt och lokalt ta strategisk nyckelterräng kan avreglingszoner upprättas framskjutet, vilket skapar större handlingsfrihet för operationer. Den som upprättar en avreglingszon etablerar antingen egen kontroll i området, bestrider motståndarens kontroll eller skapar betydande osäkerhet. Detta genomförs med fjärrstridsmedel mot mark-, sjö- och luftmål liksom med telekrigföring eller cyberattacker. Vilseledning och andra metoder utnyttjas för att skapa osäkerhet. Ett angrepp komma att ske överraskande och med högt tempo.

Vidare menar Försvarsmakten att Väst i en konfliktsituation kan beroende av att verka från svenskt territorium. Krav ställs även på Försvarsmakten till följd av Sveriges åtaganden inom EU samt inom

¹⁰⁷ Försvarsberedningen. 2017. s. 61

¹⁰⁸ Försvarsberedningen. 2017. s. 16

¹⁰⁹ Försvarsmakten. 2018. s. 30

¹¹⁰ Försvarsberedningen. 2017. s. 16

¹¹¹ Prop. 2014/15:109. s. 55

¹¹² Försvarsmakten. 2018.

andra internationella samarbeten, där Finland har en särställning. Därmed uppstår gemensamma intressen vilket ställer krav dels på interoperabilitet, dels på svensk förmåga att tidigt kunna ge värdlandsstöd för att kunna genomföra militära operationer med tredje part. Utgångspunkten är att hela Sverige ska försvaras. Försvarsoperationer måste dock, om så krävs, kunna koncentreras framför allt till Stockholmsområdet, med rikets ledning och andra kritiska samhällsfunktioner. Vidare, för att säkerställa strategisk flödessäkerhet och de västliga förbindelserna, till Västkusten och Göteborg samt från Trondheim och Narvik.¹¹³

Om Sverige utsätts för ett väpnat angrepp och riket hamnar i krig bedömer beredningen att delar av det svenska territoriet kommer att drabbas av intensiv stridsverksamhet med stora konsekvenser lokalt och regionalt. Ett väpnat angrepp kan föregås av att angriparen under kortare eller längre tid genomför aktiv, ofta subversiv, verksamhet utan att utlösa krig. Det sker genom att skapa en svårbedömd och svårhanterad gråzonsproblematik. Användandet av denna typ av aktiviteter måste dock vägas mot risken för svenska motåtgärder inklusive militära beredskapshöjningar. En alltför aktiv verksamhet före ett regelrätt angrepp skulle riskera att frånta den militära operationen dess överraskningsmoment, vilket i praktiken allvarligt skulle riskera en framgångsrik militär operation mot Sverige. Tidiga och tydliga indikationer på angreppsförberedelser i fredstid är viktigt för vår möjlighet att besluta om verk samma motåtgärder. Underrättelse- och lägesbedömningen kan bidra till att skapa förutsättningar för att tidigt kunna fatta nödvändiga beslut rörande olika former av motåtgärder och beredskapshöjningar. Därmed skulle det handlingsutrymme angriparen skapat med gråzonsproblematiken minska och ytterst begränsa möjligheterna att framgångsrikt genomföra ett väpnat angrepp mot Sverige. Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inledas med en förbekämpning av basområden, ledningsnoder och annan kritisk infrastruktur. Förbekämpningen genomförs med kryssningsrobotar, ballistiska robotar, attackflyg, nätverksattacker och genom sabotage. Nyckelpersonal likvideras. Påverkansoperationer för att störa vår förmåga att fatta beslut och vår försvarsvilja kommer att vara en del i krigföringen. I direkt anslutning till förbekämpningen kan viktiga områden besättas för gruppering av långgräckviddiga bekämpningssystem. Områden kan också besättas efter behov och förmåga för att förhindra motåtgärder från tredje part och för att bryta vår motståndskraft.

Försvarsberedningen anser att ett trovärdigt totalförsvar kan tvinga en aktör att avstå från att anfalla, besätta eller på annat sätt utnyttja svenskt territorium eller luftrum. Den militära och civila verksamheten i totalförsvaret måste kunna hantera bredden av medel som en angripare kan använda för att försöka nå sina målsättningar. För att undvika sårbarheter som kan utnyttjas av en angripare behöver hela samhället ha beredskap, förmåga och uthållighet att hantera svåra påfrestningar. Totalförsvarets samlade förmåga skapas i samarbete mellan bland annat offentliga aktörer, näringsliv och frivilligorganisationer men också genom samarbete med andra stater och internationella organisationer. Ett starkt totalförsvar inbegriper också en möjlighet att kunna agera och påverka en potentiell angripares aktiviteter mot Sverige i fredstid och för att hantera den s.k. gråzonsproblematiken. En totalförsvarsplanering för krig kommer även att förbättra möjligheterna att förebygga och hantera kriser och gråzonsproblematik i fredstid. Det är av stor vikt att samhällsviktiga funktioner till exempel elförsörjningen, telenäten, väg- och järnvägsnäten, sjö- och flygtransporter, finansiella tjänster och sjukvård kan upprätthållas i tillräcklig omfattning även under krig. Försörjningen av nödvändiga varor och tjänster måste likaså upprätthållas och samhället måste ha möjlighet att fungera på en rimlig nivå även i de delar av landet som drabbas av krigshandlingar. Befolkningen måste ges ett tillräckligt skydd mot krigshandlingar. Det förutsätter att ledningen av

¹¹³ Försvarsmakten. 2018. s. 28-30

totalförsvaret på lokal, regional och central nivå är robust. Ledningen av totalförsvaret regionalt och lokalt måste fungera även om den centrala ledningen i något skede inte kan verka fullt ut.¹¹⁴

Försvarsberedningen framhåller, liksom Försvarsmakten och regeringen i inriktningspropositionen, att Stockholmsområdet är av central strategisk betydelse. Där finns rikets ledning inklusive regering, riksdag samt flera viktiga myndigheter och andra aktörer i samhället. Regionen är också ett nav för flera samhällsviktiga sektorer och har en stor befolkningskoncentration. Vidare preciserar beredningen behovet av att kunna motstå ett angrepp som slår ut förbindelser västerut, bland annat beroende på att det är en förutsättning för att kunna erhålla hjälp av tredje part. De svenska västliga förbindelserna är samtidigt viktiga för Finland i händelse av kris eller krig i vårt närområde. Dessa förbindelser är därmed av existentiellt intresse för både Sverige och Finland. De viktigaste svenska västliga förbindelserna går via västkusten och Göteborg, via västra Svealand till Osloområdet samt via Jämtlands- och Norrbottens län till de norska hamnarna Trondheim och Narvik. Försvarsberedningen skriver vidare att förbindelserna över Öresund till Danmark också kan vara relevanta, men att de i ett krigsfall snabbt kan få stora begränsningar. Göteborgs hamn är idag av central betydelse för försörjningen av Sverige, Finland och Norge. Andra delar av Sverige, till exempel marinstridskrafternas baseringsområden och flygstridskrafternas baser samt arméstridskrafternas koncentreringsvägar och koncentreringsområden är åtminstone initialt viktiga för möjligheten att försvara Sverige mot ett angrepp. Försvarsberedningen beskriver vidare vikten av Östersjön och att Gotland (och Bornholm), Östersjöinloppen med Öresund och svenska västkusten samt luftrummet över södra Sverige är viktiga för Natos försvar av norra Europa.

Sammantaget konstaterar Försvarsberedningen att Stockholmsområdet, Gotland, Öresundsregionen, Västkusten med Göteborg, västra Svealand samt delar av Jämtlands och Norrbottens län är strategiskt viktiga geografiska områden i händelse av en kris eller krig. I händelse av ett väpnat angrepp kan förbekämpning med långräckviddiga vapensystem i varierande omfattning drabba stora delar av Sverige. Det är dock mest troligt att det i första hand är dessa strategiskt viktiga områden som drabbas av direkta krigshandlingar och intensiv stridsverksamhet. Vilka av de strategiska områdena som drabbas av direkta strider beror på det allmänna säkerhetspolitiska läget, ambition och val av tyngdpunkt hos angriparen. Försvarsberedningen föreslår att den operativa planeringen för totalförsvaret ska utgå från militära operationer mot Sverige i form av ett antal krigsfall med olika geografiska tyngdpunkter.¹¹⁵

En tydlig planeringsinriktning för totalförsvaret är följande:

Försvarsberedningen anser mot bakgrund av detta att det militära och det civila försvaret inom ramen för ett sammanhållet totalförsvaret ska planera för att under minst tre månader kunna möta och hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och vårt närområde som leder till allvarliga konsekvenser för samhällets funktionalitet. Det inbegriper gråzonsproblematik, t.ex. i inledningen till ett väpnat angrepp eller i hanteringen av en efterkrigssituation. Under del av tiden och inom ramen för de tre månaderna ska det planeras för att riket är i krig och att krigshandlingar pågår på svenskt territorium med både perioder av högintensiva strider och perioder med något lägre stridsintensitet. Under de tre månaderna ska det förutsättas att det råder höjd beredskap och att

¹¹⁴ Försvarsberedningen. 2017. s. 65

¹¹⁵ Försvarsberedningen. 2017. s. 75

logistikflödena med omvärlden har begränsningar utan att för den skull helt ha brutits.¹¹⁶

Försvarsberedningen betonar att ambitionen under dessa tre månader ska vara att upprätthålla den nödvändigaste funktionaliteten i samhället, innebärande en avsevärt lägre ambition inom de flesta samhällssektorer jämfört med normalläget. Vidare framhåller beredningen att totalförsvarets ansträngningar i händelse av krigsfara eller krig, kommer att kraftsamlas till det militära försvaret. Försvarsberedningen betonar vikten av att kunna ställa om samhället till krigsförhållanden genom att genomföra en nationell kraftsamling och mobilisera militära och civila resurser som gynnar de samlade försvarsansträngningarna, och att detta kan ta upp till en vecka.

Förmågan att motstå allvarliga störningar i samhällets funktionalitet under tre månader samt krig under del av denna tid är grunden för totalförsvarets krigsavhållande förmåga.¹¹⁷

I den proposition som föregick riksdagens försvarsinriktningsbeslut år 2015, lyder formuleringen:

Det civila försvaret bör inledningsvis planera för att kunna lösa uppgifter under krig i 5–10 dagar.¹¹⁸

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) redovisade under 2013, på uppdrag av MSB, fyra typfall som grund för överväganden och diskussioner om utvecklingen av ett modernt civilt försvar¹¹⁹. Typfallen har utpekats som grundläggande planeringsunderlag i Försvarsmaktens och MSB:s gemensamma grundsyn för en sammanhängande planering för totalförsvaret.¹²⁰

MSB uppdrog sedermera till FOI att komplettera det befintliga hotbildsunderlaget med ett scenario som speglar en eskalerande gråzonsproblematik med påtaglig samhällspåverkan men där varken höjd beredskap råder eller synbara militära maktmedel inledningsvis inte används. Under 2018 redovisade FOI ytterligare ett typfall, Typfall 5: Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik.¹²¹

Typfallen är inte förknippade med sekretess och därmed tänkta att kunna användas som utgångspunkt vid totalförvarsplanering. Typfallen ska fungera som en gemensam utgångspunkt för olika sektorer och myndigheter.¹²² Det slutliga skarpa planeringsunderlaget, dvs. utvecklade typfall eller mer detaljerade antaganden och analyser i relation till typfallen, måste hanteras under sekretess eftersom detta anger vad myndigheter planerar för och därmed också vad man väljer att inte planera för, vilket utgör potentiella sårbarheter i totalförsvaret.¹²³

¹¹⁶ Försvarsberedningen. 2017. s. 76-77

¹¹⁷ Försvarsberedningen. 2017. s. 77

¹¹⁸ Prop. 2014/15:109. s. 107

¹¹⁹ Totalförsvarets forskningsinstitut. 2014

¹²⁰ Försvarsmakten och MSB. 2016. *Sverige kommer att möta utmaningarna. Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret*. Dnr FM2016-13584:3, MSB 2016-25

¹²¹ Totalförsvarets forskningsinstitut. 2018b.

¹²² I en metodinriktad FOI-rapport från 2017 föreslås hur typfallen kan användas och utvecklas för att utgöra ett användbart planeringsunderlag, liksom anpassas till aktuellt verksamhets- eller ansvarsområde. Totalförsvarets forskningsinstitut. 2017. *Scenariobaserad planering för civilt försvar inom energiområdet*. FOI-R--4434--SE.

¹²³ Totalförsvarets forskningsinstitut. 2018b. s. 3

Sammanfattningsvis ska, enligt Förvarsberedningen förslag, civilt försvar under minst tre månader kunna hantera allvarliga konsekvenser för samhällets funktionalitet, inkl. att riket är i krig och att krigshandlingar pågår på svenskt territorium. Under dessa tre månader ska förutsättas att det råder höjd beredskap och att logistikflödena med omvärlden har begränsningar. Den nödvändigaste funktionaliteten i samhället ska upprätthållas. Förbekämpning av basområden, ledningsnoder och annan kritisk infrastruktur förväntas. Fokus Stockholmsområdet, Gotland, Öresundsregionen, Västkusten med Göteborg, västra Svealand samt delar av Jämtlands och Norrbottens län. Strategisk flödssäkerhet och de västliga förbindelserna ska säkerställas (till Västkusten och Göteborg samt från Trondheim och Narvik). Att mobilisera militära och civila resurser som gynnar de samlade försvarsansträngningarna kan ta upp till en vecka.

5.1.1 Förvarsberedningens förslag för nästkommande försvarsinriktningsperiod

Enligt Förvarsberedningen bidrar ett starkt totalförsvar till målen för vår säkerhet och till att förstärka den fredstida krisberedskapen samt förmågan att bidra till internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Det förutsätter, enligt beredningen, att statsmakterna i utvecklingen av totalförsvaret så långt möjligt utformar resurser och förmågor för att även kunna bidra till den fredstida krisberedskapen och till internationell fredsfrämjande och humanitär verksamhet. Vidare betonar Förvarsberedningen att erfarenheterna och resurserna som utvecklats i arbetet med skydd mot olyckor och krisberedskap bör omhändertas i den fortsatta utvecklingen av totalförsvaret. Samhällets grundläggande robusthet och motståndskraft utgör en grund för samhällets säkerhet och därmed också för den civila verksamheten i totalförsvaret.¹²⁴

Förvarsberedningen anser att följande mål för totalförsvaret bör ersätta dagens mål för det militära försvaret respektive det civila försvaret:

Totalförsvaret ska enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet.¹²⁵

Förvarsberedningen föreslår att det civila försvaret ska bidra till målet för totalförsvaret genom att ha följande uppgifter:

- värna civilbefolkningen,
- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna,
- upprätthålla en nödvändig försörjning,
- bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld,
- upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan,
- bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred, samt
- med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.¹²⁶

¹²⁴ Förvarsberedningen. 2017. s. 16

¹²⁵ Förvarsberedningen. 2017. s. 81

¹²⁶ Förvarsberedningen. 2017. s. 83

Följande förslag i Förvarsberedningens rapport *Motståndskraft* (Ds 2017:66) har, om de genomförs, inverkan på personalförsörjning av civilt försvar in i nästa försvarsinriktningsperiod:

Förvarsberedningen anser att *befolkningsskyddet* ska anpassas efter de krav som ytterst ställs vid krigshandlingar på svenskt territorium. Grunden för befolkningsskyddet är de kommunala räddningstjänsterna, som inte anses tillräckliga för att hantera effekterna av krigshandlingar på svenskt territorium. Befolkningsskyddet kräver därför tillgång till en snabbt gripbar *hemskyddsorganisation* som kan förstärka räddningstjänsterna och den kommunala totalförsvarsverksamheten i övrigt, utan att precisera storleken på organisationen. Denna organisation måste också, enligt beredningen, kompletteras med *regionala förstärkningsresurser* för bland annat räddning och röjning. Förvarsberedningen anser att hemskyddsorganisationen och de regionala förstärkningsresurserna fullt ut bemannas i den kommande försvarsbeslutsperioden (dvs. 2021–2025). Bemanningen ska så långt möjligt ske med ordinarie personal i den kommunala verksamheten och med personal ur de frivilliga försvarsorganisationerna. Totalförsvarspliktiga vilka genomfört grundutbildning med värnplikt och som inte disponeras för Försvarsmaktens behov i krigsförbanden eller personalreserven ska i möjligaste mån krigsplaceras i befolkningsskyddet.

Förvarsberedningen anser att om behov som ej går att möta på frivillig väg föreligger så kan en grundutbildning med civilplikt längre än 60 dagar återupptas för att bemanna befolkningsskyddets regionala förstärkningsorganisation och nyckelbefattningar i den kommunala hemskyddsorganisationen. Tänkbara utbildningar är bland annat räddningsman, sanerare, ammunitionsröjare samt personal för sök och räddning. Vidare kan civilpliktsutbildningen också omfatta personal för stab och ledning samt tekniska uppgifter syftande till att stärka upp kommunens krigsorganisation. Möjliga utbildningar inom dessa områden är stabsarbetsmetodik, teknisk försörjning (inklusive vatten) och hemskyddspersonal till stöd för befolkningsskyddet. Det kan också finnas andra behov av civilpliktsutbildningar för att stärka förmågan under höjd beredskap. Det kan exempelvis innefatta utbildning till stöd för länsstyrelsernas arbete under höjd beredskap (stabsarbetsmetodik). Ett annat viktigt område, menar beredningen, är sjukvårdsutbildning.

Om behov av grundutbildning föreligger för att säkra personalbehovet i det civila försvaret bedömer Förvarsberedningen att *600 civilpliktiga årligen* kan genomgå en grundutbildning om 60 dagar vid MSB:s skolor från 2023. Grundutbildningen kan genomföras antingen som en mer resurskrävande praktisk civilpliktsutbildning, till exempel till räddningsman och ammunitionsröjare, eller som en mindre resurskrävande teoretisk civilpliktsutbildning, till exempel personal för stab och ledning. Beredningen anser också att civilpliktiga, om behoven av personal inte kan lösas på annat sätt, kan grundutbildas för vissa andra samhällsviktiga funktioner t.ex. för Svenska kraftnäts behov av reparationspersonal för elnätet.

Förvarsberedningens förslag på verksamhetsområden och befattningar som kan bli aktuella för civilplikt kan relateras till förordning (1995:238) om totalförsvarsplikt och Krisberedskapsmyndighetens föreskrifter om utbildning och krigsplacering av civilpliktiga¹²⁷. De sistnämnda föreskrifterna upphörde dock att gälla år 2012. I föreskrifterna specificeras befattningar och typer av befattningar där grundutbildning och krigsplacering för civilplikt får ske.¹²⁸

¹²⁷ Krisberedskapsmyndigheten. 2007. Föreskrifter om ändring i Krisberedskapsmyndighetens föreskrifter (2003:6) om utbildning och krigsplacering av totalförsvarspliktiga. KBMFS 2007:1

¹²⁸ Totalförsvarets forskningsinstitut. 2018. s. 29

I FOI:s rapport beskrivs hur hemskyddet var utformat under 1980- och 1990-talet och det konstateras att en återuppbyggnad av ett eventuellt landsomfattande hemskydd sannolikt förutsätter ett stort antal frivilliga. FOI pekar på att ett avstamp möjligtvis kan ske i de lokalt förankrade frivilliga resursgrupperna (FRG).

Vidare redogör FOI för att de lokala räddningstjänsterna under kalla kriget inte ansågs ha tillräckliga resurser för att hantera masskadesituationer som flyganfall mot städer skulle kunna åstadkomma. Genom förstärkning av de lokala räddnings- och röjningsresurserna antogs det att det skulle gå att hantera räddningsinsatserna efter ett större bombangrepp. Därför tillskapades särskilda regionala undsättningskårer som placerades utanför tätorterna avsedda att undsätta de orter som drabbats av bombangrepp. Länsstyrelserna hade förfoganderätt över undsättningskåren som till stor del bemannades av civilförsvarspliktig personal. FOI tolkar Förvarsberedningens förslag som att de regionala undsättningskåren i ett modernt utförande bör återupprättas för att understödja den kommunala räddningstjänsten i vissa militärstrategiskt utsatta områden ifråga om räddning och röjning. Likt som med hemskyddet anger Förvarsberedningen att de regionala förstärkningsresurserna, utan att precisera deras storlek, ska bemannas med kommunal personal, frivilliga och eventuellt civilpliktiga.¹²⁹

5.1.2 Stöd till Förvarsmakten

Sedan kalla krigets slut har Förvarsmakten genomgått genomgripande organisations- och infrastrukturförändringar. Ett stort antal regementen och flottiljer med tillhörande krigsförband har avvecklats liksom infrastruktur och andra resurser. I takt med att myndighetens egna resurser minskat har Förvarsmaktens beroende av civila resurser ökat. Förvarsmakten är idag i hög grad avhängig av att det övriga samhället fungerar för att kunna bedriva sin verksamhet. Förvarsmakten behöver bland annat ha tillgång till sjukvård, drivmedel, transporterresurser, el, elektroniska kommunikationer, förnödenheter med mera från civila aktörer för att kunna genomföra sina uppgifter. Det gäller såväl i fred som i krig.

Det civila försvaret ska ha förmåga och en planering för att ge stöd till det militära försvaret.¹³⁰ Totalförvarsplaneringen inklusive utvecklingen av den civila verksamheten i totalförsvaret ska utgå från Förvarsmaktens operativa planläggning för att möta ett väpnat angrepp.¹³¹

I samband med förvarsinriktningsbeslutet år 2015 angavs att det är av särskild betydelse att planeringen av det civila försvarets bidrag till Förvarsmaktens operativa förmåga vid höjd beredskap och då ytterst i krig omhändertas. Som exempel på särskilda behov för det militära försvaret nämndes transport och logistik, försörjning av livsmedel, drivmedel, elektricitet och telekommunikation samt tillgång till sjukvårdsresurser. I propositionen framhålls även att stöd till Förvarsmakten kan innebära svåra avvägningar, såväl akuta som mer långsiktiga, om hur resurser bör prioriteras med hänsyn tagen till samhällets generella behov och Förvarsmaktens behov under höjd beredskap. Sådana avvägningar kan även aktualiseras då det inte råder höjd beredskap.¹³²

Det sistnämnda syftar möjligen på en situation när Förvarsmakten har höjt beredskapen inom den egna myndigheten, vilket överbefälhavaren kan göra, utan att regeringen har beslutat om höjd beredskap. I en sådan situation kan Förvarsmakten vara i behov av stöd från det civila samhället, till exempel under förflyttningar i landet. Förvarsmakten har framhållit behov av ett harmoniserat

¹²⁹ Totalförsvarets forskningsinstitut. 2018. s. 40

¹³⁰ Förvarsberedningen. 2017. s. 84

¹³¹ Förvarsberedningen. 2017. s. 16

¹³² Prop. 2014/15:109. s 108

beredskapssystem, så att det civila och det militära försvaret på bästa sätt ömsesidigt kan förstärka varandras åtgärder vid påfrestningar och olika konflikt nivåer.¹³³

Under 2019 planerar Försvarmakten att börja dela information om sina planeringsförutsättningar för höjd beredskap och väpnat angrepp på regional nivå och i viss mån till kommuner.¹³⁴ En förutsättning för att denna information ska komma regioner och kommuner till del, måste respektive aktör ha förutsättningar att hantera uppgifter som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och som rör rikets säkerhet, så kallat hemliga uppgifter. Respektive aktör bör kunna hantera uppgifter som i säkerhetsskyddslag (2018:585)¹³⁵ benämns som säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i säkerhetsskyddsklassen hemlig.¹³⁶

Vid sidan av direkt stöd till Försvarmakten vid mobilisering, höjd beredskap och krig, handlar det för den civila sidan om att säkerställa ett fungerande samhälle, vilket är ett viktigt indirekt stöd till det militära försvaret och dess möjlighet att verka.

5.1.1 Frivilliga försvarsorganisationers roll och förmåga

Regeringen har pekat ut 18 frivilliga försvarsorganisationer som tillsammans engagerar runt 350 000 personer i olika åldrar. De 18 frivilligorganisationerna är Frivilliga Automobilkårens Riksförbund, Frivilliga Flygkåren, Frivilliga Radioorganisationen, Flygvapenfrivilligas Riksförbund, Försvarets Personaltjänstförbund, Insatsingenjörernas Riksförbund, Sjövärnskårens Riksförbund, Svenska Blå Stjärnan, Svenska Brukshundsklubben, Svenska Fallskärmsförbundet, Svenska Försvarsutbildningsförbundet, Svenska Lottakåren, Svenska Pistolskytteförbundet, Svenska Röda Korset, Svenska Skytteförbundet, Sveriges Bilkårers Riksförbund och Sveriges Civilförsvarsförbund.

De finns på lokal nivå i hela landet. Deras uppdrag grundfinansieras av statliga medel genom MSB och Försvarmakten. På den civila sidan kanaliseras behoven av utbildad personal, både för kris och krig, genom MSB som utifrån behovsbilden fördelar uppdragsersättning till FFO för riktade utbildningar. Verksamheten regleras i en särskild förordning¹³⁷. De frivilliga försvarsorganisationerna bidrar bland annat till ökad förmåga genom personalförsörjning vid kris och inom det militära respektive civila försvaret vid höjd beredskap. De har också till uppgift att förmedla viktig information från ansvariga aktörer till allmänheten inom krisberedskapen och totalförsvaret.¹³⁸ Förstudien fokuserar på personalförsörjning av civilt försvar, men FFO:ernas verksamhet att stimulera, rekrytera och kanalisera engagemang in i personalförsörjningen är också en del av en större helhet och kan ses som bidragande till andra viktiga positiva effekter för samhället, så som till exempel en medborgaranda som präglas av samhällssolidaritet.¹³⁹

Frivilliga försvarsorganisationer erbjuder offentliga aktörer förstärkningsresurser som är utbildade och övade. Organisationerna kan erbjuda stöd genom såväl experter (till exempel piloter och bandvagnsförare) som mer generell kompetens. De frivilliga försvarsorganisationerna kan stärka myndigheternas och kommunernas inre arbete med exempelvis stabsassistenter och

¹³³ Försvarmakten. 2018. s. 40

¹³⁴ Länsstyrelsen i Stockholms län. 2019

¹³⁵ Den nya säkerhetsskyddslagen och förordningen (2018:658) gäller från den 1 april 2019 för alla som bedriver säkerhetskänslig verksamhet.

¹³⁶ Länsstyrelsen i Stockholms län. 2019

¹³⁷ Förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet

¹³⁸ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2018. *Frivilliga försvarsorganisationer – förstärkning för myndigheter och kommuner*. MSB1201

¹³⁹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2014. s. 14

kriskommunikatörer. Organisationerna kan också stärka myndigheternas och kommunernas arbete ute i fält med exempelvis tekniskt samband eller att organisera spontanfrivilliga.

I den försvarspolitiska inriktningspropositionen¹⁴⁰ lyfts vikten av aktörernas förberedelser vad gäller samverkan med frivilligorganisationer. Alla offentliga aktörer ansvarar för att lösa sina uppgifter så långt det är möjligt även under svåra samhällsstörningar. Om myndigheter och kommuner inte är dimensionerade så att befintliga resurser räcker till vid sådana händelser, så kommer det att behövas förstärkning.

Utvecklingen av totalförsvaret ska, liksom i krisberedskapen, innehålla ett utvecklat frivilligperspektiv. I Nationell risk- och förmågebedömning 2018 skriver MSB:

Även frivilligorganisationerna behöver i större utsträckning involveras. De har en central roll för att förstärka kapaciteten och kompetensen inom viktiga områden. MSB har tillsammans med frivilligorganisationerna och Försvarsmakten tagit ett flertal initiativ för att inkludera frivilligorganisationerna mer och stärka deras förmåga. Exempelvis har myndigheterna tillsammans med organisationerna tagit fram ett strategiprogram under 2018 för deras roll inom totalförsvaret, men ytterligare åtgärder krävs på såväl strategisk som operativ nivå.¹⁴¹

Ett tydligt bevis på behovet av frivilliga försvarsorganisationer är insatserna vid de många skogsbränderna sommaren 2018. Frivilliga försvarsorganisationer ryckte ut och bistod en mängd aktörer med stöd. I Skogsbrandsutredningen (SOU 2019:7) framförs att det inte råder någon tvekan om att de många frivilliga (spontanfrivilliga eller organiserade av frivilligorganisationer) bidrog med ett omfattande och ovärderligt stöd till räddningsinsatserna. Utredningen menar också att Räddningstjänsternas och kommunernas förmåga att samverka med frivilligorganisationer och spontanfrivilliga emellertid behöver förbättras.

Sommarens insatser mot bränderna visar att med aktörer som sedan tidigare hade träffat överenskommelser med de frivilliga försvarsorganisationerna fungerade samverkan enklare och effektivare än för aktörer som inte knutit organisationerna till sig.¹⁴²

I den rapport som Försvarsmakten och MSB presenterade i juni 2016, *Sverige kommer att möta utmaningarna – Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret* framhåller myndigheterna att under samhällsstörningar utgörs en viktig resurs också av de frivilliga försvarsorganisationerna (FFO).¹⁴³

Försvarsmakten presenterade i januari 2018 rapporten *Frivilliga försvarsorganisationers roll i Försvarsmakten*. Totalförsvarsperspektivet analyseras inte i studien men en finansieringsmodell föreslås för att täcka Försvarsmaktens behov av de frivilliga försvarsorganisationerna. Vikten av samordning med MSB betonas.¹⁴⁴

¹⁴⁰ Prop. 2014/15:109

¹⁴¹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2018e. s. 4

¹⁴² SOU 2019:7. *Skogsbränderna sommaren 2018: Betänkande av 2018 års skogsbrandsutredning*. s. 275

¹⁴³ FM2016-13584:3, MSB2016-25

¹⁴⁴ FM2017-24504:1

I budgetpropositionen för 2018 anger regeringen att frivilligperspektivet behöver omhändertas i det fortsatta arbetet med det civila försvaret då frivilligorganisationerna utgör en god resurs för förankring och bidrar med sin kompetens till en stärkt förmåga i samhället. Regeringen skriver:

Den frivilliga försvarsverksamheten är betydelsefull för totalförsvarets folkförankring och för utvecklingen av krigsförbandens operativa förmåga. Regeringen följer därför hur Försvarsmakten och andra myndigheter analyserar behov av och möjligheter att krigsplacera personal från frivilliga försvarsorganisationer, liksom de frivilliga försvarsorganisationernas förutsättningar att kunna tillgodose efterfrågan.¹⁴⁵

För att stärka förmågan hos bevakningsansvariga myndigheter och andra aktörer inom civilt försvar tillför regeringen permanenta medel, vilket för återstoden av innevarande försvarsinriktningsperiod (2018–2020) motsvarar totalt 1,3 miljarder kronor. Medlen ska bland annat tillföras frivilliga försvarsorganisationer.¹⁴⁶

Försvarsberedningens rapport *Motståndskraft* betonar att de frivilliga försvarsorganisationerna har en viktig roll i totalförsvaret. Genom att förmedla kunskap och kompetens, stärka engagemanget för totalförsvaret och utveckla samhällets funktionalitet under höjd beredskap och krig bidrar de frivilliga försvarsorganisationerna till det militära och civila försvaret. Detta stärker även krisberedskapen.¹⁴⁷

Försvarsberedningen anser att de frivilliga försvarsorganisationerna har en särskild möjlighet och roll att spela för att höja den samlade förmågan i totalförsvaret under kommande försvarsbeslutsperiod (2021–2025). De är enligt beredningens uppfattning organiserade och har strukturer för att planera, styra och leda frivilliga och har dessutom kompetens att förmedla information, utbilda, genomföra övningar samt att nå ungdomar. De frivilliga försvarsorganisationerna har därmed en viktig roll att spela i den framtida personalförsörjningen i totalförsvaret.¹⁴⁸

Försvarsberedningen framhåller vidare betydelsen av de frivilliga försvarsorganisationerna i organiseringen av befolkningsskyddet - och då särskilt det kommunala hemskyddet (ledning, skyddsrum, livsmedelsförsörjning, sjukvård), drivmedel, elektricitet, tele- och radiokommunikation.¹⁴⁹ Vidare menar beredningen att särskild tonvikt måste läggas även på områden som är viktiga för totalförsvaret, såsom behoven i Försvarsmaktens krigsorganisation, transport och logistik. Försvarsberedningen menar att de frivilliga försvarsorganisationerna härvidlag kan bidra med bland annat utbildningar och specialistkompetenser för att stärka både samhällets motståndskraft och Försvarsmaktens operativa förmåga under krigsfara och krig.¹⁵⁰

Beredningen anser att regeringen bör ge Försvarsmakten och MSB i uppdrag att gemensamt göra en översyn av hur de frivilliga försvarsorganisationerna kan bidra till totalförsvaret och i dialog med organisationerna verka för att utveckla frivilligverksamheten så att den kan möta nya behov av rekrytering, utbildning, övning i såväl det militära som det civila försvaret. Vidare bör Försvarsmakten och MSB planera för hur ansvariga samhällsaktörer ska kunna ta emot, utbilda och organisera

¹⁴⁵ Prop. 2017/18:1 Utgiftsområde 6. s. 42

¹⁴⁶ Prop. 2017/18:1 utg.omr. 6

¹⁴⁷ Försvarsberedningen. 2017

¹⁴⁸ Försvarsberedningen. 2017. s. 132

¹⁴⁹ Försvarsberedningen. 2017. s. 133

¹⁵⁰ Försvarsberedningen. 2017. s. 134

spontanfrivilliga i totalförsvaret i händelse av en säkerhetspolitisk kris eller krig. De frivilliga försvarsorganisationerna bör ha en tydlig roll i en sådan planering.

I planeringen för mottagande och omhändertagande av utrymda personer från andra delar av landet och flyktingar från andra länder kan de frivilliga försvarsorganisationerna också ha en viktig roll. Försvarsberedningen konstaterar att det finns många viktiga lärdomar att dra från flyktingkrisen under hösten 2015, även för totalförsvaret. Försvarsberedningen understryker vikten av att de frivilliga försvarsorganisationerna bereds möjligheter och resurser att snabbt möta denna nya kravbild.¹⁵¹

I försvarsutskottets betänkande om civilt försvar och krisberedskap, från mars 2018, välkomnas Försvarsberedningens förslag om att ge Försvarsmakten och MSB i uppdrag att gemensamt göra en översyn av hur de frivilliga försvarsorganisationerna kan bidra till totalförsvaret. Utskottet anser att de frivilliga försvarsorganisationerna spelar en viktig roll inför och under en kris eller ett krig och ser positivt på de extra medel som regeringen bland annat tillför de frivilliga försvarsorganisationerna i syfte att stärka det civila försvaret.¹⁵²

I Försvarsberedningens texter anförs att civilplikt kan komma ifråga om behoven av personal inte kan lösas *på annat sätt*. Det sätter fokus på frivillighetens förutsättningar att kunna leverera till befintliga ökande behov på kort och lång sikt.

Inom det militära försvaret redovisar Försvarsmakten i sin årsredovisning för 2018¹⁵³ avseende hemvärnet att personal med avtal inom Försvarsmaktens hemvärnsförband har minskat under året från 21 695 till 21 018. Bidragande orsaker till minskningen är att inflödet från andra militärt utbildade personalkategorier varit mindre än förväntat samt att volymen individer med vilande avtal har reducerats efter genomförd registervård. För att behålla nuvarande personalvolym krävs ett årligt inflöde av ca 2 000 individer, utifrån den planerade personalvolymen omfattande ca 21 700 avtal.

FFO bidrar till Försvarsmaktens personalförsörjning genom rekrytering av frivilliga till tjänstgöring och krigsplacering i krigsförbandens 6 100 befattningar för avtalspersonal (frivillig personal). Inom hemvärnsförbanden är ca 25 procent av befattningarna avsedda för avtalspersonal.

Försvarsmakten anger att FFO genom totalförsvarsupplysning och värdegrundsutbildning når mellan 5 000 - 7 000 ungdomar årligen. Utbildning, ungdomsverksamhet och rekrytering utgår från beställningar från Försvarsmakten, men har enligt myndigheten inte till fullo levererats i huvudsak på grund av att för få elever genomför utbildningarna (sena avhopp anges som ett skäl). Därför har FFO anmodats att genomföra extra vakansrekryteringar till utbildningarna i perioden 2019-2021.¹⁵⁴

Vidare anger Försvarsmakten att FFO har påbörjat arbetet med utveckling och kvalitetssäkring av ytterligare 1 900 befattningar i myndigheten och att tillväxten av befattningar, som försörjs genom FFO försorg, är ett viktigt led i utvecklingen av krigsorganisationens operativa förmåga.

Inom civilt försvar och krisberedskap arbetar MSB för att stärka FFO:ernas möjlighet att bidra till krisberedskap och civilt försvar på kort och lång sikt, bland annat genom ett långsiktigt strategiarbete som genomförs tillsammans med organisationerna, samt genom att öka kunskapen bland ansvariga

¹⁵¹ Försvarsberedningen. 2017. s. 135

¹⁵² Bet. 2017/18:FöU7. s. 45

¹⁵³ Försvarsmakten. 2019. Årsredovisning 2018, bilaga 1 Personalberättelse. FM2018-10243:7

¹⁵⁴ Försvarsmakten. 2019. s. 7

aktörer – till exempel centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner, landsting och räddningstjänster - gällande FFO som förstärkningsresurs och kompetensbärare i verksamheterna.

Förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet reglerar frivilligorganisationernas verksamhet. För myndigheter som har uppgifter inom totalförsvaret finns en särskild paragraf i förordningen om att – om behov finns - använda dessa resurser:

3 § Myndigheter med uppgifter inom totalförsvaret skall, var och en inom sitt verksamhetsområde, efter hörande av berörda frivilliga försvarsorganisationer och de samarbetsorgan som organisationerna kan ha bildat,

ange målen för utbildning av frivilliga för uppgifter inom totalförsvaret,

ange vilken utbildning som myndigheten anser bör genomföras,

lämna organisationerna underlag för upplysningsverksamhet,

vid behov teckna avtal enligt 2 §,

registrera och krigsplacera sådan personal som ingått avtal,

i övrigt stödja den frivilliga försvarsverksamheten.

Förordningen förutser att behov av frivilliga försvarsorganisationer ska identifieras genom att myndigheter planerar och sedan anger vilken typ av utbildning av frivilliga som bör ska ske, varvid avtal tecknas. De som planerar på myndigheterna har dock inte alltid kunskap om de förmågor och den förstärkning FFO:erna erbjuder och om de grundförutsättningar som i vissa fall finns kring exempelvis tillgång till fordon eller övningsplatser. Det kan troligen också behövas stöd i att göra realistiska bedömningar av resursbehov vid höjd beredskap och krig. Sammantaget kan det finnas skäl att se över förordningen, i syfte att stärka frivilligheten, särskilt utifrån ett helhetsperspektiv om grundutbildning med civilplikt åter ska genomföras.

Utöver Försvarsberedningens konkreta skrivningar om frivilliga försvarsorganisationers uppgifter, inte minst vad gäller organiseringen av befolkningsskyddet¹⁵⁵, är det flera viktiga områden som påverkar FFO:erna som är eller kommer inom kort att vara under utredning. Det gäller till exempel näringslivets roll i totalförsvaret, sjukvården i kris och höjd beredskap samt ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar. Dessa utredningar och andra pågående utvecklingsarbeten kommer att påverka förutsättningarna för frivillig försvarsverksamhet.

5.1.2 Internationella åtaganden

Den solidariska säkerhetspolitiken är grunden för den svenska försvars- och säkerhetspolitiken. Det förutsätter att försvaret kan verka tillsammans med andra länder och organisationer och det ställer också krav på att kunna ge och ta emot civilt och militärt stöd. Som medlemmar i EU omfattas Sverige av Lissabonfördragets solidaritetsförklaring. Utöver det har riksdagen år 2009 ställt sig bakom solidaritetsförklaringen, innebärande att svenskt civilt eller militärt stöd utfästes till EU-länder och nordiska länder, med en förväntan att dessa länder vid behov bistår Sverige på motsvarande sätt. Sverige ska därigenom kunna ta emot och lämna militärt stöd på ett annat sätt än tidigare.

Några internationella samarbeten har direkta och indirekta kopplingar till personalförsörjning av civilt försvar:

¹⁵⁵ Försvarsberedningen. 2017. s.133

Den 1 juli 2016 trädde Sveriges värdlandsavtal (Host nation support, HNS) med Nato i kraft. Syftet med avtalet är att öka förutsättningarna för att Sverige kan ge och ta emot civilt och militärt stöd på svenskt territorium i samband med övningar, kriser eller militära operationer i Sverige eller i närområdet.

I en rapport från MSB identifieras ett antal behov och möjligheter när det gäller att bygga säkerhet i Norden fram till år 2025. Bland dessa återfinns behov av effektiva förberedelser för att ge och ta emot civilt och militärt stöd:

Det behöver finnas en ömsesidig kunskap mellan länderna kring de praktiska och logistiska arrangemangen för mottagande av civilt och militärt stöd. Existerande förstärkningsresurser inom olika områden behöver vara identifierade och gränshinder som kan försvåra effektivt stöd mellan länderna undanröjda.¹⁵⁶

Det svensk-finska samarbetet har en särskild position och skiljer sig från andra samarbeten eftersom det omfattar en gemensam operativ planering för gemensamt agerande bortom fredstida förhållanden. Denna planering ska finnas som ett komplement till varje lands enskilda nationella försvarsplanering. För att aktivera planeringen krävs nödvändiga beslut i respektive lands riksdag och regering.¹⁵⁷ Samarbetet syftar till att stärka Sveriges och Finlands nationella försvar och ländernas förmåga att agera tillsammans. Det omfattar operationsplanering och förberedelser för gemensamt användande av civila och militära resurser i olika scenarier, till exempel i händelse av territoriella kränkningar och väpnade angrepp.¹⁵⁸

Civil Emergency Planning Committee (CEPC) är Natos högsta organ för civila beredskapsfrågor och är sammanhållande inom Nato för bland annat civil beredskapsplanering, skydd av samhällsviktiga funktioner, civilt stöd vid omfattande olyckor och kriser samt Natos hantering av hybrid- och terrorhot. Under CEPC verkar fyra planeringsgrupper som svenska myndigheter deltar i. 2017 beslutade regeringen en reviderad raminstruktion för detta arbete¹⁵⁹. Regeringen lyfter särskilt fram följande områden som prioriterade för Sveriges deltagande:

- utvecklingen av civilt försvar som en del av totalförsvaret, innebärande bland annat att möjligheter att utveckla vårt totalförsvaret aktivt ska eftersträvas och tas till vara. För det civila försvaret syftar detta till att exempelvis använda Natos erfarenheter och kunskap för att säkerställa samhällsviktiga funktioner,
- civil beredskapsplanering i relation till det svenska värdlandsstödsavtalet med Nato, innebärande bland annat att förbättra förutsättningarna för att vi effektivt ska kunna ge och ta emot militärt stöd från Nato vid kris eller krig. Ett effektivt värdlandsstöd kräver att det inom det civila försvaret säkerställs praktiska och logistiska arrangemang till stöd för militära verksamheter,
- ett utvecklat samarbete i utformning och genomförande av övningar, innebärande bland annat att svenska myndigheter, när det stärker förmågan inom totalförsvaret och krisberedskapen, ska delta i planering och genomförande av de Natoövningar som Sverige deltar i.

¹⁵⁶ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2018. *Så bygger vi säkerhet i Norden: Ett svenskt myndighetsperspektiv*. Publ.nr MSB1282 - reviderad oktober 2018. s. 19

¹⁵⁷ Debattartikel av försvarsminister Peter Hultqvist i Dagens Industri, 6 december 2017.

¹⁵⁸ Betänkande SOU 2018:31 *En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland*

¹⁵⁹ Justitiedepartementet. 2017. *Raminstruktion för det svenska civila beredskapsarbetet inom ramen för Nato/PFF*. Ju2017/05646/SSK

Den svenska solidaritetsförklaringen, den nordiska solidaritetsdeklarationen och de bilaterala och regionala försvarssamarbetena som Sverige ingår i omfattar inte några ömsesidiga förpliktelser likt vad som är fallet inom Nato, men en generell anmärkning är att personalförsörjning av civilt försvar, på samma sätt som för det militära försvaret, bör utvecklas med hänsyn till vad olika vägval – till exempel vad gäller användbarhet av olika personalkategorier innebär för möjligheten att uppfylla internationella åtaganden.

Sammanfattningsvis har Sverige förbundit sig att ge stöd till andra länder och organisationer, men kan även förväntas få stöd av andra (civilt och militärt). Det förstnämnda kräver personal och det sistnämnda kräver mottagningskapacitet. I perspektivet civilt försvar, kommer det civila försvarets stöd till Försvarsmakten eventuellt omfatta även andra nationers militära stöd till Sverige, inom ramen för HNS.

6 Tre exempel på möjliga personalförsörjningsmodeller

6.1 Ingångsvärden och kriterier vid bedömning av modeller

Personalförsörjning av civilt försvar ska utgå från krigets krav och fastslagen planeringsinriktning. Samtidigt bör, enligt Försvarsberedningen, de ytterligare förmågor, resurser samt ledningsstrukturer som byggs upp inom totalförsvaret även kunna nyttjas av den fredstida krisberedskapen. Den fredstida krisberedskapen och den civila delen av totalförsvaret bör ses som ömsesidigt förstärkande.¹⁶⁰

Vilka nya personalbehov uppstår egentligen i ett konfliktscenario? Under högsta beredskap utgörs totalförsvaret av all den samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Det innebär i grunden att var man än arbetar eller tjänstgör i krig, så är man en del av totalförsvaret. Frågan blir då i vilken utsträckning vissa verksamheter behöver förstärkas, för att bidra maximalt till Sveriges samlade försvarsansträngningar? Vilka verksamheter behöver fyllas på med kompetens utöver den personal som redan finns tillgänglig i fred? Och i vilken utsträckning behöver detta behov fyllas med personal som utbildats i fredstid med civilplikt och inom de frivilliga försvarsorganisationernas hägn?

Försvarsberedningens förslag ger några konkreta områden att utgå ifrån, där civilplikten kan vara lämplig om behoven av personal inte kan lösas på annat sätt. Det väcker frågan *dels* vilket stöd och vilka förutsättningar som skapats för de frivilliga försvarsorganisationerna (FFO) som personalförstärkning, det vill säga om de har kunnat utvecklasin fulla potential, *dels* hur väl systemet och berörda offentliga aktörer är riggade för att tillgodogöra sig resultatet, till exempel i konkreta avtal om tjänstgöring, operativ mottagarkapacitet och vidmakthållande av dessa värdefulla resurser.

Eller med andra ord: när och efter vilka kriterier går det att avgöra om man inte kan lösa personalbehov på annat sätt än med pliktinstrumentet? Exempelvis med frivilliga eller andra lösningar, som att näringslivet skapar den nödvändiga beredskapen?

Vad finns det sedan för andra behov av att ställa om samhället och arbetskraftens användning från fredsförhållanden till krigsförhållanden? Den allmänna tjänsteplikten är ett mycket kraftfullt verktyg som omfattar lejonparten av befolkningen, så länge Försvarsmakten inte krigsplacerar betydligt fler individer än vad som är fallet idag. Eftersom en viktig del av det civila försvarets stöd till Försvarsmakten är att samhället så långt som möjligt ska fungera, torde det avgörande vara att flertalet kvarstannar på sin befintliga arbetsplats. Men om omdisponeringar av arbetskraften behöver ske, hur ser beredskapen ut för att tillämpa regelverket, vid behov?

¹⁶⁰ Försvarsberedningen. 2017. s. 80

I det följande redovisas ett antal ingångsvärden vid överväganden om olika personalförsörjningsmodeller:

Ska uppnås

- Försvarsberedningens förslag om dimensionering: "tre månader" – allvarliga händelser ska kunna hanteras så länge¹⁶¹.
- Civilt försvar ska ge stöd till Försvarsmakten innan och under höjd beredskap och krig.
- Politiken framhåller vikten av att nyttja och involvera frivilliga försvarsorganisationer (FFO) inom totalförsvaret.
- Förbättrad behovsanalys av personella resurser och rutiner för att begära, ta emot samt nyttja förstärkningsresurser – utländskt militärt och civilt stöd samt nationella förstärkningsresurser av olika slag, inklusive organiserade frivilliga och spontanfrivilliga.
- Uppbyggnad av ny kommunal hemskyddsorganisation inkl. förstärkt räddningstjänst samt förstärkningspersonal till Polismyndigheten (Försvarsberedningens förslag)

Ska beaktas

- Steget att återaktivering av civilplikt har kortats betydligt efter återinförandet av mönstring och värnplikt på den militära sidan.
- Militärstrategiskt viktiga områden, - särskilda krav på civilt försvar för storstadsområdena samt Gotland bland annat vad gäller försörjning och befolkningsskydd.¹⁶²
- Fokus på de sju prioriterade områdena (energiförsörjning, livsmedelsförsörjning inklusive dricksvatten, transporter, hälso- och sjukvård och omsorg, finansiella tjänster, information och kommunikation samt skydd och säkerhet).
- Överenskommelserna mellan SKL och MSB (2018) om kommunernas respektive landstingens (regionernas) arbete med civilt försvar.

6.2 Val av modeller och bedömningsgrunder

Det stora vägvalet i samband med val av personalförsörjningsmodell för civilt försvar är vilket inslag av plikt och tvång som ska råda. Därav har tre modeller mejslats ut, med olika placering på den skalan. Det andra vägvalet är hur snabbt personalförsörjningsmodellen ska kunna implementeras och det tredje är hur mycket det ska få kosta. Andra viktiga värden, som till exempel bedömd effekt vad gäller folkförankring och försvarsvilja, kan enbart bedömas subjektivt.

Det bör noteras att befolkningen fram till 2070 beräknas öka till knappt 13 miljoner. Befolkningens ålderssammansättning kommer under denna period också att förändras. Framförallt kommer andelen äldre över 65 år öka och förväntas 2070 uppgå till 25 procent av befolkningen. Denna förstudie behandlar inte hur demografin kan påverka framtida vägval.

I följande avsnitt presenterar förstudien översiktligt tre möjliga inriktningsmodeller: *Pliktspåret*, *mixspåret* samt *förstärkt frivillighet*. Noteras bör att föreliggande modeller enbart är exempel på inriktningar med olika tyngdpunkter. Syftet är att identifiera behov av utvecklingsområden och åtgärder, inför eventuellt vägval.

¹⁶¹ Försvarsberedningens syn att det militära och det civila försvaret ska planera för att under minst tre månader (under höjd beredskap) kunna möta och hantera allvarliga konsekvenser för samhällets funktionalitet, krigshandlingar och begränsade logistikflöden.

¹⁶² Enligt Försvarsberedningens skrivningar. Det gäller Stockholmsområdet, Gotland, Öresundsregionen, Västkusten med Göteborg, västra Svealand samt delar av Jämtlands och Norrbottens län.

6.3 Modell ett – pliktspåret

Regeringen beslutar om aktivering av civilplikt i enlighet med Försvarsberedningens förslag plus kategori som omhändertar nya behov i ett modernt civilt försvar. "Civilt hemvärn". Starkare roll för regional nivå (militärregioner och länsstyrelser) i personalplanering. Beredskapscentra vid länsstyrelserna upprättas (regionala förstärkningsresurser som regionala resursgrupper uppgår i).

I enlighet med Försvarsberedningens resonemang i *Motståndskraft* genomgår i ett första steg 600 civilpliktiga årligen en grundutbildning om 60 dagar vid MSB:s skolor från år 2023.

Befattningsanalyser görs och kvalifikationskrav utarbetas för organisationerna vilka bemannas med denna personal. Aktuella områden, utpekade för potentiell civilplikt, är förstärkningsresurser till hemskydd och regionala förstärkningsresurser inom räddning och rövning, samt reparationsberedskap inom energiområdet.¹⁶³

Regeringen beslutar, med stöd av 1 kap 3 a § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, att göra totalförsvarspliktiga skyldiga att genomgå mönstring och fullgöra grundutbildning med civilplikt. Uttagningen till mönstring och utbildning bygger så långt möjligt på den enskildes intresse, motivation och vilja – det vill säga samma grundläggande princip som värnplikten.

Beslut om verksamhetsområden och befattningar som blir aktuella för civilplikt innebär behov av översyn av förordning (1995:238) om totalförsvarsplikt och en ny föreskrift måste utarbetas som ersätter Krisberedskapsmyndighetens föreskrifter om utbildning och krigsplacering av civilpliktiga, som upphörde att gälla 2012¹⁶⁴.

Beredningen betonar att även en eventuell grundutbildning med civilplikt så långt möjligt ska bygga på den enskildes intresse, motivation och vilja. Tänkbara utbildningar är bl.a. räddningsman, sanerare, ammunitionsröjare samt personal för sök och räddning. Vidare kan civilpliktsutbildningen också omfatta personal för stab och ledning samt tekniska uppgifter syftande till att stärka upp kommunens krigsorganisation. Möjliga utbildningar inom dessa områden är stabsarbetsmetodik, teknisk försörjning (inklusive vatten) och hemskyddspersonal till stöd för befolkningsskyddet. Det kan också finnas andra behov av civilpliktsutbildningar för att stärka förmågan under höjd beredskap. Det kan exempelvis innefatta utbildning till stöd för länsstyrelsernas arbete under höjd beredskap (stabsarbetsmetodik). Ett annat viktigt område är sjukvårdsutbildning.

Försvarsberedningens förslag om en återuppbyggnad av ett eventuellt landsomfattande hemskydd förutsätter ett stort antal frivilliga. Som tidigare redovisats kan hemskyddet tillskapas med avstamp i de lokalt förankrade frivilliga resursgrupperna (FRG). Dessa kan kombineras med civilpliktiga, varav flertalet inte behöver genomgå utbildning med civilplikt. Utbildning kan möjligen begränsas till de som ska ha uppgiften att vara hemskyddschefer eller motsvarande. Totalförsvarspliktiga som har krigsplacerats med civilplikt kan fullgöra beredskapstjänstgöring utan att beslut fattats om höjd beredskap. Hemskyddet kan bli ett slags civilt hemvärn och kan tillföras, jämfört med tidigare hemskyddsorganisation, ny kategori inom informationssäkerhet, som krigsplaceras och repetitionsutbildas för lokala behov. Detta kan integreras med eventuell utveckling av ett nationellt cybersäkerhetscentrum.

¹⁶³ Totalförsvarets forskningsinstitut. 2018. Sid 36

¹⁶⁴ Krisberedskapsmyndigheten. 2007. Föreskrifter om ändring i Krisberedskapsmyndighetens föreskrifter (2003:6) om utbildning och krigsplacering av totalförsvarspliktiga. KBMFS 2007:1

Som ett nästa steg i modellen, integrerat genom tilläggsdirektiv till den pågående utredningen om ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar¹⁶⁵, integreras ett system för behovsanalyser av personal i den verksamhetsstruktur som förutsätts för en samlad och över tid robust personalförsörjning av civilt försvar.¹⁶⁶ Utredaren ska bland annat analysera och lämna förslag på en struktur med statliga myndigheter indelade i sektorer och sektorsansvariga myndigheter, vilket ligger i linje med Försvarsberedningens förslag med ett tjugotal sektorer med tillhörande bevakningsansvariga myndigheter. Personalförsörjningen behöver föras in som en del i detta arbete.

Det gäller även utredningens uppdrag om en ändamålsenlig geografisk indelning för civil ledning och samordning på regional nivå och hur dessa områden ska ledas. Eventuella kommande förändringar vad gäller länsstyrelserna och militärregionerna behöver brytas mot behov av starkare regional kraft och ansvar när det gäller personalförsörjning av civilt försvar. Ett exempel är tillskapande av regionala undsättningskårer, vilka länsstyrelserna tidigare hade förfoganderätt över, som enligt Försvarsberedningen bör återupprättas för att understödja den kommunala räddningstjänsten i vissa militärstrategiskt utsatta områden ifråga om räddning och röjning. Likt som med hemskyddet anger Försvarsberedningen att de regionala förstärkningsresurserna, utan att precisera deras storlek, ska bemannas med kommunal personal, frivilliga och eventuellt civilpliktiga.¹⁶⁷ Beredkapscentra vid länsstyrelser skulle kunna utgöra den organisatoriska hemvisten för en sådan resurs, dit även befintliga regionala förstärkningsresurser som RRG (regionala resursgrupper) kan uppgå i. Beroende på Arbetsförmedlingens kommande roll och uppgifter (se avsnitt 3.4.3) bör även denna myndighet ingå i en sådan planering på regional nivå, särskilt avseende planering inför eventuellt regeringsbeslut om tillämpning av allmän tjänsteplikt.

Vidare kan det övervägas om en statlig förstärkningsorganisation, bestående av civilpliktiga, ska tillskapas, likt det norska *Sivilforsvaret*. Sivilforsvaret är en självständig enhet i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) och består av 8000 personer. Vid behov finns ytterligare 8000 personer i beredskap. Denna resurs kan i Norge användas för att i första hand stödja regional och lokal nivå under kriser och i händelse av krig. Deltagandet vilar på plikt. Noteras bör att en sådan resurs i Sverige inte kan nyttjas om det inte råder höjd beredskap, utöver beredskapstjänstgöring. Om en sådan statlig förstärkningsorganisation ska fungera sömlöst i hela skalan från kris till krig, behöver en översyn av lag ske med syfte att göra detta möjligt. Innan planering för inkallelse med civilplikt för fredstida behov sker, bör det analyseras om sådan tjänstgöring ryms under undantagen från förbudet mot tvångsarbete i art. 4.3 b–d (främst c–d) i Europakonventionen.

6.3.1 Fördelar

Efterhand som totalförsvarsplaneringen utvecklas växer insikten om hur avgörande förmågan inom civilt försvar är, för det militära försvarets möjlighet att verka. Försvarsberedningens skrivningar om osäkerhet vad gäller frivillighetens möjlighet att tillräckligt kunna försörja och förstärka samhällsviktiga civila verksamheter med personal, för de tidsmässigt dimensionerande grunder som angetts, kan resa frågor om varför man med pliktens hjälp vill tillförsäkra det militära försvaret personal, men att det motsvarande inte gäller på den civila sidan. Att tillämpa både värnplikt och civilplikt skulle bidra till bilden av totalförsvarets sammanhängande helhet, civilt som militärt.

En konsekvens av en aktiverad civilplikt, utöver den personalresurs som tillskapas, är att alla unga kvinnor och män kommer i kontakt med civilplikten på samma sätt som värnplikten, i och med att det blir en tillkommande del i det mönstringsunderlag som sänds ut av Rekryteringsmyndigheten under

¹⁶⁵ Dir. 2018:79

¹⁶⁶ Totalförsvarets forskningsinstitut. 2018. s. 43

¹⁶⁷ Totalförsvarets forskningsinstitut. 2018. s. 40

det år individen fyller 18 år. Underlaget är ett webbaserat frågeformulär som är obligatoriskt att fylla i och uppgifterna används för att bedöma om individen har rätt förutsättningar att klara en grundutbildning med värnplikt eller civilplikt. Om Rekryteringsmyndigheten bedömer att förutsättningarna finns, kan den totalförsvarspliktige eventuellt kallas till mönstring (beroende på hur många befattningar som ska tillsättas). När Rekryteringsmyndigheten väljer ut vilka som ska kallas till mönstring tar myndigheten, så långt det är möjligt, hänsyn till motivation och intresse.

En aktiverad civilplikt ger därmed i sig en möjlighet att öka kunskapen om civilt försvar hos alla Sveriges unga vuxna och det ger även nya möjligheter att kommunicera kring till exempel frivilliga försvarsorganisationer. Sådana positiva effekter är dock inte tillräckliga skäl *i sig* för att aktivera en så ingripande lag, utan en positiv konsekvens. Det är regeringens bedömning av behoven för svensk försvarsberedskap som avgör.

MSB har anfört att utbildning med stöd av civilplikt kan utgöra ett bra och nödvändigt komplement för utvecklingen av totalförsvaret. Civilpliktsutbildning kan medföra att kommunal räddningstjänst har bättre förutsättningar att vid behov förstärka sin organisation. Bland annat anser MSB att utbildade med civilplikt kan ha motivation att genom frivillighet utgöra stöd till räddningstjänst. Grundutbildning av räddningstjänstpersonal, motsvarande tidigare Räddningsman (Räman) som genomfördes som en del av tidigare civilpliktsutbildningar, nämns och MSB bedömer att civilpliktsutbildning fortsatt behöver övervägas och att frågan får belysas vidare.¹⁶⁸

6.3.2 Nackdelar

En negativ konsekvens av mönstring och utbildning av civilpliktiga kan vara att det utbreder sig en känsla av att personalförsörjningen av civilt försvar därmed är säkrad. Det kan på sikt leda till mindre intensitet i arbetet och resurser till stöd för frivilligheten i vid bemärkelse, om inte kunskap finns och medvetenhet råder om olika villkor vad gäller användbarhet av personalkategorierna. Det frivilliga engagemanget, inte minst i de frivilliga försvarsorganisationerna, framhålls därutöver som bärare av särskilda värden som politiken återkommande menar bör stärkas. Det gäller därför, vid eventuell aktiverad civilplikt, att säkerställa att det kan bli en ömsesidig förstärkning mellan plikt och frivillighet.

Försvarsberedningen anser att *om behov som ej går att möta på frivillig väg föreligger*, kan en grundutbildning med civilplikt längre än 60 dagar. Om behoven går att möta på frivillig väg är en bedömningsfråga, till dess att alla åtgärder kan anses ha genomförts för att uttömma möjligheten att på frivillig väg personalförsörja civilt försvar. Inför att värnplikten återinfördes beräknades behoven utifrån den organisation som var beslutad och de ställdes mot erfarenhetsvärden från de år när Försvarsmakten personalförsörjdes enbart på frivillig väg. Inom civilt försvar är inte en organisation och behov och rekryteringsresultat kan inte bedömas på samma sätt. Om till exempel Försvarsberedningens förslag om att utbilda 600 civilpliktiga riskerar att uppfattas som en politisk inriktning mot att så ska ske, och inte är resultatet av en kvalificerad bedömning, kan det underminera kommande besked om ökade behov. Det blir således en fråga om det uppfattas som trovärdigt eller ej, att civilt försvar - och ytterst totalförsvaret - behöver tillämpad civilplikt.

Det är viktigt att planeringen sker i rätt ordning så att behovet konstateras innan utbildningar beställs. Det finns annars en påtaglig risk att civilpliktsutbildningar planeras utan att de möter ett

¹⁶⁸ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2019. Uppdrag till MSB att redovisa behoven av förstärkt kapacitet avseende materiel, personalförsörjning och flygkapacitet. Slutredovisning av regeringsuppdrag Ju2018/03972/SSK. Diarienumr.: 2018-08776

verkligt behov. I detta sammanhang är det viktigt att erfarenheterna av den tidigare utbildningen av bl.a. civilpliktiga beredskapsmän noga värderas innan liknande civilpliktsutbildningar införs.

Att kallas in med plikt är ett betydande ingrepp i en ung persons tillvaro. Studieplaner, arbetsplaner, resplaner etcetera måste sättas åt sidan och kan ibland behöva skjutas ett helt år, även om tjänstgöringen är långt kortare än så. Detta får inverknings inte bara i stunden, utan kan också få inverknings på bland annat slutlön i slutet av arbetslivet och intjänad pension. Bortsett från de personliga uppoffringar detta medför för den enskilde, innebär detta också samhällsekonomiska konsekvenser.

Det är av stort intresse att beakta motivation som en bärande faktor vid inskrivningen också av det skälet att utbildning av omotiverade civilpliktiga inte torde vara god hushållning med statens medel. På samma sätt som med värnplikten, finns en rekryterande dimension i civilplikten, till fortsatt engagemang i verksamheter som man kan väcka intresse för hos kvinnor och män som genomför utbildning med civilplikt. I de fall de civilpliktiga inte är motiverade ökar risken för att investeringarna i utbildningen inte ger optimalt resultat.

Att ta frivilliga i anspråk kräver vidare en mycket väl utvecklad struktur som förmår fånga in de som kan och vill ställa upp som frivilliga, liksom en kvalificerad planering och behovsinventering. Om en sådan ledningsstruktur och behovsinventering saknas finns en betydande risk att personer som skulle kunna vara frivilliga förbises. Har de frivilliga försvarsorganisationerna givits de allra bästa förutsättningar att omhänderta frivilliga? Om inte kan tillgången till frivilliga förefalla mindre än den egentligen är, med följd att personal kallas in med plikt utifrån en felaktig bedömning.

6.3.3 Bedömning av modell i övrigt

I enlighet med Försvarsberedningens resonemang i *Motståndskraft* ska i ett första steg 600 civilpliktiga årligen genomgå en grundutbildning om 60 dagar vid MSB:s skolor från år 2023. De tillkommande volymer som ett genomförande av civilpliktsutbildning vid MSB:s skolor skulle innebära bedöms i stort kunna hanteras inom befintlig infrastruktur.

Beredningen uppskattar kostnaden för 600 civilpliktiga som genomför grundutbildning med civilplikt till 150 miljoner kronor årligen. Försvarsberedningen anser också att civilpliktiga, om behoven av personal inte kan lösas på annat sätt, kan grundutbildas för vissa andra samhällsviktiga funktioner till exempel för Svenska kraftnäts behov av reparationspersonal för elnätet. En sådan utbildning bedöms till en årlig kostnad av 30 miljoner.

Regeringen kan genom eget beslut aktivera skyldigheten att genomgå mönstring och fullgöra grundutbildning med civilplikt – kort startsträcka vad gäller beslut, men implementeringen tar tid av skäl som följer:

En viktig faktor i frågan om grundutbildning med civilplikt är Rekryteringsmyndighetens kapacitet att kalla och mönstra till utbildning med värnplikt eller civilplikt¹⁶⁹. I dagsläget krävs i snitt 3,5 provningar för att fylla en (1) utbildningsplats. I myndighetens budgetunderlag för 2020-2022 beskrivs det faktum att Försvarsmakten har aviserat att man har för avsikt att utöka antalet utbildningsplatser redan från grundutbildningsomgången 20/21 till 5 000. År 2020 bedöms utbildningsbehovet öka till 6 000, år 2021 till 7 000 och år 2022 handlar det om 8 000 platser (vilket innebär en mönstringskapacitet om 28 000 individer). Rekryteringsmyndigheten anger att man

¹⁶⁹ Rekryteringsmyndigheten genomför provningar, utöver Försvarsmakten, för bland annat inför polisutbildningen, officersprogrammet vid Försvarshögskolan och utbildningen *Skydd mot olyckor* vid MSB.

behöver etablera en ny provningsplats för att öka kapaciteten så att den motsvarar bedömda volymer, men anger att det inte är möjligt att så snabbt öka myndighetens lokalytor, personal och övrig infrastruktur i provningsverksamheten, att man har möjlighet att öka kapaciteten till nödvändiga 21 000 provningar till grundutbildning med värnplikt år 2020.¹⁷⁰

För att kunna betjäna ett civilpliktssystem behöver Rekryteringsmyndigheten till en början befattningsbeskrivningar för den civilpliktiga personal som bemanningsansvariga planerar att inkorporera i respektive krigsorganisation. När befattningsbeskrivningarna finns på plats följer en tvåårig rekryteringscykel innan utbildningsåtgärder kan ta vid. Vidare behöver Rekryteringsmyndigheten förberedelsetid för att organisationen ska kunna omhänderta ett nytt civilpliktssystem vid sidan av befintliga åtaganden. Beställningsprocessen gentemot Rekryteringsmyndigheten förutsätter till sin natur en långsiktighet, och förutsätter också ett förberedelsearbete från bemanningsansvariga aktörer avseende befattningsbeskrivningar, samt att ett utbildnings- och övningssystem står redo att ta vid efter slutförd rekryteringsprocess. Bemanningsansvariga aktörer måste dessförinnan ha utformat respektive krigsorganisation för att i nästa led avgöra ett eventuellt behov av civilpliktiga.¹⁷¹

Är det inledningsvis ca 600 befattningar till 2023 och beställningen kommer under 2021, bedömer Rekryteringsmyndigheten att de har skapat provningskapacitet för att möta behovet.¹⁷²

Tidsförhållanden vad avser möjligheten att påbörja grundutbildning med civilplikt handlar inte enbart om att utforma befattningskrav, förbereda utbildningsplatser och tillse att Rekryteringsmyndigheten resursmässigt och verksamhetsmässigt kan omhänderta ett ökat antal individer för provning och inskrivning. Möjlig tidpunkt för införandet handlar också om behovet att lämna samhällsinformation om förändringen. När möjlig tid för återinförandet av skyldigheten att genomgå mönstring och fullgöra värnplikt studerades, hade Totalförsvarets rekryteringsmyndighet i sina dåvarande föreskrifter om totalförsvarsplikt (TPVFS 2007:1) bland annat föreskrivit att totalförsvarspliktiga ska kallas till mönstring det kalenderår de fyller 18 år, att kallelsen till mönstring inte får utfärdas senare än en månad före dagen för inställelsen och att en kallelse till utbildning om möjligt bör sändas ut minst sex månader, och inte får sändas ut senare än en månad, före utbildningens start¹⁷³. Avvikelser från föreskrifterna får ske, till exempel om särskilda skäl föreligger eller om den enskilde medgivit detta. I ljuset av det försämrade omvärldsläget och behovet att snabbt öka den operativa förmågan i krigsförbanden bedömde 2015 års personalförsörjningsutredning (SOU 2016:63) att sådana särskilda skäl skulle kunna anses vara uppfyllda. Utredningen bedömde dock att det är angeläget att de tidsgränser som varit praxis i värnpliktssystemet kan upprätthållas, inte minst med hänsyn till att de som inledningsvis berörs av förändringen inte haft anledning att under någon längre tid planera för skyldigheten att fullgöra värnplikt. Samma förhållande torde vara giltigt även för civilplikt.¹⁷⁴

Dessa tidspåverkande förhållanden kan ses som en viktig anledning att skyndsamt starta processen med återupptagen grundutbildning med civilplikt, om man ser behov av en sådan i relativ närtid.

Folkförankringseffekten av *pliktspåret* kan bedömt jämföras med återinförandet av värnplikten. 2015 års personalförsörjningsutredning konstaterade att folkförankring är ett subjektivt begrepp som inte sällan används i den försvarspolitiska debatten för att beskriva något som anses bra, snarare än ett

¹⁷⁰ Totalförsvarets rekryteringsmyndighet. 2019. s.8

¹⁷¹ Totalförsvarets forskningsinstitut. 2018. s. 68-69

¹⁷² Rekryteringsmyndighetens remissvar 2019-03-13

¹⁷³ Nu gällande författning (Rekryteringsmyndigheten FS 2017:1) är likalydande i denna del.

¹⁷⁴ SOU 2016:63

definierat och mätbart tillstånd. Utredningen menade att det inte torde finnas någon omedelbar automatik mellan plikt och förankring, eller mellan antalet värnpliktsutbildade och hur stödet för verksamheten utvecklas i samhället. Andra länder, med yrkesförsvaret i stället för värnplikt, uppvisar till exempel hög grad av folkförankring, så som begreppet allmänt används. En fullt ut tillämpad värnplikt för kvinnor och män, som upplevs irrelevant och illa genomförd, skulle till exempel i stället kunna inverka kontraproduktivt på folkförankringen. Slutsatsen var att

en plikt som omfattar kvinnor och män – där alla kan komma ifråga men egen motivation har stor betydelse – tillsammans med bred politisk uppslutning, har bäst möjlighet att vinna förståelse och förankring i samhället.¹⁷⁵

Vidare kommer Pliktrådet - det högsta beslutande organet för Sveriges totalförsvarspliktigas medinflytanderörelse som är gemensamt för alla totalförsvarspliktiga - behandla viktiga principiella frågor om rätten till vapenfrihet, utbildningskvalitet och ersättningar med mera. De som eventuellt kommer att bli utbildningsanordnare inom ramen för civilplikten behöver förberedas på vilken roll de ska ha i relation till Pliktrådet.

6.4 Modell två – mixmodellen

Myndigheter och länsstyrelser uppdras att efter genomförd beredskapsplanering och krigsplacering inkomma med behovsanalys av förstärkningsresurser. Ny upplaga av *Om krisen eller kriget kommer* nyttjas, liksom 18-årsuppdraget. Kommuner upprättar i samarbete med FFO hemskyddsorg i ett pilotprojekt. Icke-krigsplacerade kommuninvånare, som inte är anställda av kommunen, får välja kategori där de helst bidrar (frivilligt). FRG integreras. Civilplikt aktiveras ev. som följd av behovsbedömningar och pilotprojekt.

Utifrån MSB och Försvarmaktens utgivna dimensionerande grunder (bevakningsansvariga myndigheter) och som ett resultat av genomfört arbete med krigsorganisation och krigsplaceringar inom offentliga verksamheter, uppdras aktörerna inkomma med egen behovsanalys av förstärkningsresurser inkluderande en uppskattning av vilka resurser som skulle kunna tillhandahållas av frivilliga försvarsorganisationer. På så sätt skapas en klarare bild av behoven, samtidigt som myndigheter och andra får ökad kunskap om de frivilliga försvarsorganisationernas särskilda roll, liksom att myndigheternas uppgifter i relation till organisationerna uppfylls i enlighet med förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet.

Detta arbete vägs samman med Förvarsberedningens förslag inför försvarsinriktningspropositionen år 2020 och analyseras utifrån framtagna schabloner av bedömt personalbehov – det vill säga vad MSB bedömer krävs för att säkerställa verksamheter över den dimensionerande tidsperioden - och resulterar i en uppskattning av hur mycket av personalbehoven som anses kunna uppfyllas på frivillig väg.

Personalförsörjningen av det civila försvaret ska, liksom för det militära försvaret, bygga på frivillighet så långt rekryteringskraften medger. Det personalbehov som inte kan tillgodoses genom anställda, frivilligt åtagande, inom ramen för en frivillig försvarsorganisation eller kommunal förstärkningsorganisation, det vill säga att individen själv anmäler intresse, ska tillgodoses genom kallelse till mönstring med civilplikt där motivation är en viktig faktor för vem som ska anses vara bäst

¹⁷⁵ SOU 2016:63. s. 20

lämpad. Det antal individer som kallas till mönstring avgörs av årlig uppföljning av den frivilliga rekryteringen genom MSB:s försorg.

För att stimulera frivilligt engagemang nyttjas nästa upplaga av *Om krisen eller kriget kommer* för att upplysa om åtaganden utifrån lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt samt tydligt styra mot frivilligt engagemang. Samma sak bör gälla det så kallade *18-årsuppdraget*¹⁷⁶. Sedan 2012 genomför MSB en enkätundersökning i samband med kampanjen. Enkäten skickas till ett representativt urval av landets 18-åringar och ställer frågor om deras inställning till Sveriges försvar, hur de tror att de skulle reagera i krissituationer, vilka rädslor de har och vilka risker de ser i samhället. Nästa enkät bör användas till att undersöka vilka uppgifter och områden dessa 18-åringar är intresserade av att frivilligt bidra till, inom civilt försvar. Undersökningen skulle också kunna riktas till en webbsida där eget intresse och förmåga matchas mot frivilliga försvarsorganisationer.

Ett antal kommuner genomför pilotprojekt för upprättandet av hemskyddsorganisation i enlighet med Försvarsberedningens förslag. Arbetet bör ske i samarbete med frivilliga försvarsorganisationer, med stöd av länsstyrelser och militärregion. Icke-krigsplacerade kommuninvånare, som inte är anställda av kommunen, får välja en kategori där de helst bidrar (frivilligt) och möjligheten att krigsplacera individer med civilplikt, utan utbildning, kan övervägas för vissa kategorier. Eventuell FRG integreras i organisationen. Utfallet av pilotprojekten bidrar till bedömningen om eventuellt behov av aktiverad civilplikt. Om behov av utbildning med civilplikt föreligger, följer åtgärder som beskrivs i modell ett – pliktspåret.

6.4.1 Fördelar

Osäkerhet, vad gäller frivillighetens möjlighet att tillräckligt kunna försörja och förstärka samhällsviktiga civila verksamheter med personal, kan minskas genom denna modell. Om civilplikt behöver aktiveras står beslutet stadigt på motiv som grundas i reella behovsbedömningar och erfarenhetsvärden, liksom vid återinförandet av värnplikten.

Åtgärderna som föreslås vad gäller kommunikation och budskap till allmänheten bidrar förhoppningsvis till ökad kunskap både om skyldigheter och om möjligheter vad gäller engagemang. Detta stödjer systematisk organisering i FFO, inklusive de demokratiska värden statsmakterna uttrycker kring verksamheten.

Att ett antal kommuner genomför pilotprojekt kommer ge viktig kunskap inför eventuell nationell standardmodell för hemskyddsorganisation.

När det gäller tidsförhållanden ger denna modell längre tid för bland annat Rekryteringsmyndigheten att förbereda kapacitet för återinförandet av civilplikt.

6.4.2 Nackdelar

Om civilplikt krävs för att uppfylla personalbehoven tar införandet längre tid i denna modell, med den fara i dröjsmål detta kan innebära. Det är således en avvägning som krävs mellan väl underbyggda behov av civilplikt och bedömning av vilken grad av brådskas som råder för att säkerställa personaltillgång i viktiga verksamheter.

6.4.3 Bedömning av modell i övrigt

Genomförbarheten bedöms vara god i den del som avser nödvändiga beslut.

¹⁷⁶ MSB fick 2010 i uppdrag av regeringen att, tillsammans med Rekryteringsmyndigheten och Försvarsmakten, årligen informera landets totalförsvarspliktiga 18-åringar om krisberedskap och Sveriges försvar.

Effekten för folkförankringen bedöms framförallt utifrån det faktum att kommuninvånare anmodas att själva ange intresse och förmåga att bidra i civilt försvar, vilket signalerar en öppenhet och vilja att efterhöra individens egen bedömning. Å andra sidan kan just betoningen på det egna valet och plikten som en nödvändighet om frivilligheten inte räcker till, förstärka eventuella uppfattningar om att man kan *välja* huruvida man ska engagera sig i civilt försvar eller inte – i kontrast till 1 kap. 1 § i lag (1994:1809) om totalförsvarspikt: *Totalförsvaret är en angelägenhet för hela befolkningen*.

Anledningen till att anställda i kommunen inte bör omfattas av det ovan beskrivna valet, är att kommunerna kan välja att endast krigsplacera ett antal nyckelpersoner och att man för övrig personal endast gör en disponibilitetskontroll hos Rekryteringsmyndigheten för att få information om vilka anställda som finns att tillgå i händelse av höjd beredskap. Dessa individer gör man också en planering för, men krigsplacerar inte utan räknar med att de kommer till sitt jobb om allmän tjänsteplikt råder.

Det betyder att även om man inte är krigsplacerad inom kommunen men har sin anställning där så kan man ändå komma att ha en viktig roll inom kommunens verksamhet i händelse av höjd beredskap.

6.5 Modell tre – förstärkt frivillighet

Myndigheter och länsstyrelser uppdras att efter genomförd beredskapsplanering och krigsplacering inkomma med behovsanalys av förstärkningsresurser. Ny upplaga av *Om krisen eller kriget kommer* och 18-årsuppdraget nyttjas till rekrytering FFO. Kommuner upprättar i samarbete med FFO hemskyddsorg. Alla kommuninvånare, som inte är anställda i kommunen, får välja kategori där de helst bidrar (frivilligt). FRG integreras. 47-åringar som utgår ur det militära försvaret erbjuds aktivt engagemang i FFO.

Personalförsörjningen av det civila försvaret ska i denna modell, till skillnad från det militära försvaret, fortsatt bygga på frivilligt engagemang. I botten på denna modell ligger fortsatt lagen (1994:1809) om totalförsvarspikt, men vägvalet här är att inte aktivera skyldigheten att genomgå mönstring och att slutföra utbildning med civilplikt. Istället stimuleras och förstärks frivilligheten.

Utifrån MSB och Försvarsmaktens utgivna dimensionerande grunder (bevakningsansvariga myndigheter) och som ett resultat av genomfört arbete med krigsorganisation och krigsplaceringar inom offentliga verksamheter, uppdras aktörerna inkomma med egen behovsanalys av förstärkningsresurser inkluderande en uppskattning av vilka resurser som skulle kunna tillhandahållas av frivilliga försvarsorganisationer. På så sätt skapas en klarare bild av behoven, samtidigt som myndigheter och andra får ökad kunskap om de frivilliga försvarsorganisationernas särskilda roll, liksom att myndigheternas uppgifter i relation till organisationerna uppfylls i enlighet med förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet. Detta underlag används inte som bedömningsgrund för eventuellt behov av aktiverad civilplikt, utan uteslutande som stöd för ökat engagemang i och användande av FFO.

För att stimulera frivilligt engagemang nyttjas nästa upplaga av *Om krisen eller kriget kommer* för att tydligt styra mot frivilligt engagemang. Samma sak bör gälla det så kallade 18-årsuppdraget¹⁷⁷. Sedan 2012 genomför MSB en enkätundersökning i samband med kampanjen. Enkäten skickas till ett representativt urval av landets 18-åringar och ställer frågor om deras inställning till Sveriges försvar,

¹⁷⁷ MSB fick 2010 i uppdrag av regeringen att, tillsammans med Rekryteringsmyndigheten och Försvarsmakten, årligen informera landets totalförsvarspiktiga 18-åringar om krisberedskap och Sveriges försvar.

hur de tror att de skulle reagera i krissituationer, vilka rädslor de har och vilka risker de ser i samhället. Nästa enkät bör användas till att undersöka vilka uppgifter och områden dessa 18-åringar är intresserade av att frivilligt bidra till, inom civilt försvar. Undersökningen skulle också kunna riktas till en webbsida där eget intresse och förmåga matchas mot frivilliga försvarsorganisationer.

Ett antal kommuner genomför pilotprojekt för upprättandet av hemskyddsorganisation i enlighet med Försvarsberedningens förslag. Arbetet bör ske i samarbete med frivilliga försvarsorganisationer, med stöd av länsstyrelser och militärregion. Samtliga icke-krigsplacerade kommuninvånare, som inte är anställda av kommunen, får välja en kategori där de helst bidrar (frivilligt).

I denna modell blandas inte personalkategorier, till exempel civilpliktiga och personer med avtal genom FFO. Det gör modellen användbar i hela skalan från kris till krig, på ett annat sätt än med civilpliktiga.

I denna modell är det särskilt viktigt att stödja rekryteringsfrämjande åtgärder. Incitament bör tillskapas för engagemang i frivilliga försvarsorganisationer. Sådant som kan upplevas som hinder bör undanröjas. Det kan till exempel handla om att regler som berör frivilligas insatser ses över och förändras i en för individen förmånlig riktning, så som förmånsbeskattning av kost, logi och resor till och från tjänstestället.

6.5.1 Fördelar

Den ingripande plikten undviks. Personalförsörjningen bygger på den enskildes intresse, motivation och vilja.

All kraft kan inriktas på att stödja de frivilliga försvarsorganisationerna, samt aktörers användning av desamma.

6.5.2 Nackdelar

En modell som bygger på fortsatt frivillighet inom civilt försvar kan resa frågor om varför man med pliktens hjälp vill tillförsäkra det militära försvaret personal, men att det motsvarande inte gäller på den civila sidan. Att tillämpa både värnplikt och civilplikt skulle bidra till bilden av totalförsvarets sammanhängande helhet, civilt som militärt.

Försvarsberedningens förslag i de delar som omfattar civilplikt, tillbakavisas i modellen. Politiken kommer bedömt vilja veta hur personalbehoven i civilt försvar kan garanteras och verksamheten i samhällsviktiga verksamheter – varav ett antal är nämnda av beredningen – kan garanteras utan att civilplikten återaktiveras.

6.5.3 Bedömning av modell i övrigt

Modellen kräver ingen särskild implementeringstid, utöver planering och genomförande av det ytterligare stöd som krävs gentemot FFO och gentemot de verksamheter som i ökad utsträckning ska bygga personalresurser på dem.

Tillförlitligheten i att individer inställer sig, även om de inte är inskrivna med civilplikt, behövs adresseras. Det kan finnas en bild av att plikten är den enda garanten för att individer verkligen uppfyller sina åtaganden. För att komma tillrätta med en sådan föreställning rekommenderas en översyn av möjliga avtal som reglerar en individs åtagande. I samband med detta bör även förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet ses över i syfte att stärka frivilligheten ytterligare.

Effekten för folkförankringen bedöms, i likhet med mixmodellen, framförallt utifrån det faktum att kommuninvånare anmodas att själva ange intresse och förmåga att bidra i civilt försvar, vilket signalerar en öppenhet och vilja att efterhöra individens egen bedömning. Å andra sidan kan just

betoningen på det egna valet och plikten som en nödvändighet om frivilligheten inte räcker till, förstärka eventuella uppfattningar om att man kan *välja* huruvida man ska engagera sig i civilt försvar eller inte – i kontrast till 1 kap. 1 § i lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt: *Totalförsvaret är en angelägenhet för hela befolkningen.*

Genomförbarheten bedöms vara god i den del som avser nödvändiga beslut. När det gäller införande av incitament, som bland annat förutsätter departementsöverskridande samverkan, bedöms genomförbarheten vara svårare. Det kan illustreras genom Skatteutskottets betänkande 2018/19:SkU10 *Inkomstskatt*, där en kommittémotion¹⁷⁸ föreslog att möjligheten åter prövas när det gäller den tillfälligt anställda insatspersonalen att få undantag från Skatteverkets regler och att regler som berör frivilligas insatser vid kriser ses över i syfte att underlätta engagemang och rekrytering.

Skatteutskottet anför att utskottet inte är berett att föreslå särskilda undantagsregler när det gäller möjlighet till avdrag för övriga utgifter. Att skapa speciella undantagsregler för vissa grupper på skatteområdet leder till krav på att andra grupper också ska särbehandlas, vilket utskottet menar i längden leder till ett alltför komplicerat skattesystem.

Utskottet har vid ett flertal tillfällen avstyrkt motionsförslag om att förändra skattereglerna för Försvarsmaktens anställda, senast i betänkande 2017/18:SkU8. Utskottet är alltså inte berett att överväga några särregler på detta område.¹⁷⁹

7 Användbarhet i samhällets fredstida krisberedskap

En grundläggande utgångspunkt bör vara att så långt som möjligt undvika parallella strukturer mellan krisberedskap och civilt försvar. Det skapar en stark förmåga att möta den nutida hotbilden.¹⁸⁰

Som tidigare har beskrivits i förstudien förutsätts att statsmakterna i utvecklingen av totalförsvaret så långt möjligt utformar resurser och förmågor för att även kunna bidra till den fredstida krisberedskapen.¹⁸¹ Inte minst gråzonsprobatiken ställer krav på att strukturer och former för planering och hantering av såväl kriser i fredstid som situationer med höjd beredskap i högre grad bör integreras med varandra. Att det är regeringens uppfattning framgår till exempel i direktiven till utredningen om struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar på central, regional och lokal nivå. Strukturen som föreslås av utredningen ska även stärka samhällets förmåga att hantera fredstida kriser.¹⁸²

Försvarsberedningen menar, med hänvisning till gråzonsprobatiken, att ett trovärdigt totalförsvar som är integrerat med den fredstida krisberedskapen är en kvalitativ egenskap som verkar både förebyggande och avhållande på en angripare.¹⁸³

¹⁷⁸ 2018/19:2821 av Beatrice Ask m.fl. (M). Yrkande 6

¹⁷⁹ Skatteutskottets betänkande 2018/19:SkU10 *Inkomstskatt*. s. 16

¹⁸⁰ Försvarsberedningen. 2017. s. 5

¹⁸¹ Försvarsberedningen. 2017. s. 16

¹⁸² Dir. 2018:79

¹⁸³ Försvarsberedningen, sid 67

För att öka sömlös användning av personalresurser vid behov av förstärkningsresurser, oavsett om beredskapen är höjd eller inte, finns det tre principiella vägar att gå:

- Hög grad av frivillighet, det vill säga att personal som genom till exempel avtal är beredda att göra en insats vid behov och oberoende av beslut om höjd beredskap.
- Ändring av lag och förordning så att civilpliktiga på ett annat sätt än nu kan användas i hela skalan från kris till krig.
- Befintlig lagstiftning, men vid aktiverad civilplikt knyts personer som genomgår utbildning med civilplikt och krigsplaceras i civil verksamhet till krisberedskapen i fred genom avtal med arbetsgivare. Det kan även vara aktuellt att tydliggöra möjlig användning av civilpliktiga under grund- och repetitionsutbildningen, förutsatt att det är en del i att den civilpliktige ges och utvecklar de kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver.

I bilaga två ges ett exempel på hur en vidgad användning av individer som fullgjort grundutbildning med civilplikt kan se ut, genom avtal med arbetsgivare gällande fredstida krisberedskap.

8 Övriga områden att beakta

8.1 Folkrätt och krigets lagar

Vanligen talar man om folkrättens två delar: fredens och krigets folkrätt. Fredens folkrätt innehåller bland annat FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna. Krigets folkrätt (som även kallas internationell humanitär rätt) reglerar våldsanvändning i internationella relationer, neutralitet och krigföring. FN-stadgan kräver att stater ska göra allt som är möjligt för att lösa internationella tvister på fredlig väg. Artikel 51 i stadgan ger dock enskilda länder rätt till självförsvar. Principen är att försvaret av landet ska vara begränsat till vad som är nödvändigt och stå i proportion till angreppets art och omfattning.

I krigets folkrätt ingår även Haag- och Genèvekonventionerna, som tillsammans brukar kallas Krigets lagar: Haagkonventionerna tar upp regler för hur krig får föras och vilka vapen som är tillåtna respektive förbjudna. Genèvekonventionerna handlar om skydd av krigets offer samt hur sårade soldater och krigsfångar ska behandlas. Personal inom totalförsvaret med folkrättslig ställning:

Kombattantbegreppet finns i både internationell och svensk rätt och kombattanter får angripas i en väpnad konflikt. I svensk rätt anses den vara kombattant som tjänstgör i Försvarsmaktens krigsorganisation. Dessutom ingår: Polismän som deltar i rikets försvar, de som tjänstgör som skyddsvakter enligt skyddslagen, personal ur Tullverket som tjänstgör som gränsövervakningspersonal samt medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen.

Personal inom totalförsvaret med särskilt folkrättsligt skydd är sjukvårdspersonal, sjuksköterskor, civila åtföljande stridskrafterna samt civilförsvarspersonal. Övrig personal inom totalförsvaret anses som civil personal och åtnjuter samma grundskydd som alla civila.

Organisationen civilförsvaret är avvecklad och organisationens uppgifter fördes över till kommunerna. I slutet av 90-talet avvecklades de särskilda förstärkningsorganisationerna och verksamheten ändrade namn till *Befolkningsskydd och räddningstjänst*. Idag utgör huvudsakligen personal i den kommunala räddningstjänsten den kategori som omfattas av folkrättsligt skydd som civilförsvarspersonal.

8.2 Jämställdhet och jämlikhet i totalförsvaret

I den nationella grundsynen slår MSB och Försvarsmakten fast att genderperspektivet och barnperspektivet ska vara en integrerad del i all totalförsvarsplanering. När nu

totalförsvarsplaneringen är återupptagen kan det konstateras att utvecklingen inom jämställdhetsområdet har, precis som inom till exempel näringslivets roll i totalförsvaret eller vad gäller statlig rådighet inom vissa funktioner, har skett betydande förändringar sedan förutvarande planering av totalförsvar och civilt försvar.

En sådan skillnad är till exempel lagen om totalförsvarsplikt. Den könsneutrala totalförsvarsplikten träffar kvinnor och män på samma sätt, och innebär samma möjligheter och skyldigheter. Redan 2010 (lag 2010:447 om ändring i lagen 1994:1809 om totalförsvarsplikt, prop. 2009/10:160) beslutades att värnpliktslagstiftningen skulle bli könsneutral. Det är dock först från och med 2017 som även kvinnor kallas till mönstring och sedan 2018 fullgör grundutbildning med värnplikt. Vid eventuell tillämpning av skyldigheten att mönstra och genomgå grundutbildning även med civilplikt, kan inte Rekryteringsmyndigheten – på samma sätt som gäller värnplikt – med hänsyn till diskrimineringslagstiftningen gynna en viss grupp på bekostnad av en annan, till exempel kalla fler kvinnor än män till mönstring utifrån bestämda kvoter. Urvalet vid inskrivning sker genom att Rekryteringsmyndigheten har att välja ut de för uppgifterna bäst lämpade. En annan skillnad i samhället jämfört med förr, är att fler barn är inskrivna i förskola och att fler kvinnor är förvärvsarbetande. Båda dessa omständigheter ställer nya krav på aktörernas krigsorganisationer till exempel avseende behovet av barnomsorg, då det innebär konsekvenser för krigsplaceringarnas tillförlitlighet, till exempel vid tillämpning av allmän tjänsteplikt och om vårdnadshavarna i en familj är krigsplacerade och inkallas vid höjd beredskap.

Alla kategorier av invånare kan komma att beröras av samhällsstörningar eller vid väpnat angrepp. Som länsstyrelsen Stockholm konstaterar i sin *Strategi för utveckling av det civila försvaret i Stockholms län 2019–2020*, är därför viktigt att arbeta med en inkluderande syn på invånarna och göra målgruppsanalyser utifrån till exempel de berördas språkkunskaper, funktionsnedsättning, kön och ålder. Länsstyrelsens inriktning är att olika gruppers behov, förutsättningar och inflytande tas i beaktande vid alla aktörers planering och arbete med civilt försvar. Det kan innebära att aktörerna till exempel behöver göra en barnkonsekvensanalys av befolkningsskyddets innebörd, eller att exempelvis jämställdhets- eller människorättspolitiska mål integreras i kommuners och regioners planering för vård och omsorg i krig.¹⁸⁴

8.3 Vapenfria

Den som har en övertygelse som innebär att man inte kan använda vapen mot någon annan person, kan ansöka om att få göra totalförsvarsplikt utan vapen. Det innebär att man kan få göra civilplikt och krigsplaceras inom det civila försvaret. Eftersom någon sådan utbildning inte genomförs, är det inte aktuellt. Försvarsberedningen anför i *Motståndskraft* att grundutbildning med civilplikt är en förutsättning för rätten att få fullfölja grundutbildningen som vapenfri tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Vid ökade behov av individer som grundutbildas med värnplikt hos Försvarsmakten, vilket myndigheten aviserat ska ske, ökar även enligt beredningen behovet av ett utbildningsalternativ för denna kategori, så att inte ansökan om att bli vapenfri innebär ett alternativ utan vidare konsekvenser.

En ansökan om rätt att vara vapenfri enligt 16 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt innebär dock inte en ansökan om en alternativ tjänstgöring. Det är i stället fråga om just en rätt att vara vapenfri. Ett bifall leder alltså till att den totalförsvarspliktige tillförsäkras ”vapenfri status”. Följdriktigt har ansökningar om vapenfrihet kommit in till och handlagts av Rekryteringsmyndigheten även under tid då vare sig värnplikt eller civilplikt har tillämpats. Det har varit en handfull ansökningar per år de

¹⁸⁴ Länsstyrelsen Stockholms län. 2019. s. 14

senaste åren, vilka alla har bifallits.¹⁸⁵ Inte något år har antalet ansökningar varit noll. Sedan mönstringen har återupptagits har antalet ansökningar följdenligt ökat, liksom avslagsfrekvensen (63 st., varav 58 bifallits, 2018). Den som beviljats rätt att vara vapenfri får inte skrivas in för utbildning till en befattning som är förenad med bruk av vapen eller mot sin vilja skrivas in för tjänstgöring i Försvarsmakten, om sådan inskrivning har skett ska den ändras (3 kap. 21 § TPL). Den tjänstgöring som kommer i fråga för en totalförsvarspliktig som beviljats rätt att vara vapenfri är i praktiken civilplikt (dock inte civilplikt inom Försvarsmakten) och givetvis allmän tjänsteplikt i de fall det är aktuellt.

Rätten att vara vapenfri tillerkänns endast den som ansökt om det och som efter Rekryteringsmyndighetens prövning antas ha den föreskrivna övertygelsen rörande bruk av vapen. Det sker alltså en prövning som måste förutsättas undanröja eller i vart fall kraftigt reducera risken för att andra än de som har den föreskrivna övertygelsen beviljas rätt att vara vapenfri. Avvägningen mellan behovet av en säkrad personalförsörjning och risken för ansökningar om rätt att vara vapenfri med simulerad övertygelse har återkommit i lagstiftningsärenden genom åren.¹⁸⁶ Risken för simulerade ansökningar har i lagstiftningen inte ansetts överväga och rätten att vara vapenfri har successivt stärkts.

Det ska också nämnas att långt ifrån alla totalförsvarspliktiga som beviljats rätt att vara vapenfri från 1990-talet och framåt har tjänstgjort med civilplikt. År 2006 genomgick t.ex. endast fyra vapenfria civilpliktsutbildning, samtidigt som 354 personer samma år beviljades rätt att vara vapenfri. Cirka 99 procent av de vapenfria skrevs alltså inte in för någon utbildning alls. Långt ifrån alla civilpliktiga har heller haft vapenfri status. År 2006 genomgick ca 120 personer civilpliktsutbildning (längre än 60 dagar), och av dessa hade alltså fyra personer beviljats rätt att vara vapenfri.

Befattningskraven för utbildning med civilplikt har ofta varit höga. Detta har medfört att värnpliktiga som beviljats rätt att vara vapenfri inte har kunnat tjänstgöra med civilplikt eftersom de inte har mött de krav som befattningarna har ställt. Vidare kan det nämnas att civilpliktsbefattningarna inom Svenska kraftnät var placerade i skyddsklass. Detta innebär att sådan tjänstgöring krävde registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen. Sådan kontroll förutsätter samtycke från den som kontrollen avser, vilket medför att sådan civilpliktsutbildning i praktiken var frivillig.

Trots potentiella incitament för att ansöka om vapenfrihet för att slippa tjänstgöring syntes inga större skiftningar i antalet vapenfriansökningar över åren och den långsiktiga trenden var nedåtgående.¹⁸⁷

9 Behov av fortsatt arbete

Mot bakgrund av Försvarsberedningens förslag i *Motståndskraft*, åtgärder som bör vidtas oavsett framtida vägval gällande personalförsörjning i civilt försvar, samt de tre möjliga inriktningsmodeller som beskrivs i förstudien, sammanställs i detta avsnitt tidigare beskrivna fortsatta utvecklingsområden som bör omhändertas, beroende på framtida ställningstaganden.

I avsnitt 4.5 beskrivs ett antal åtgärder som, oavsett framtida val av personalförsörjningsmodell, kan övervägas i syfte att stärka upp befintligt system:

¹⁸⁵ 2 st. 2015, 8 st. 2016, 26 st. 2017; uppgifter från Rekryteringsmyndigheten.

¹⁸⁶ Se t.ex. prop. 1977/78:159 s. 105 och 119, bet. FöU 1977/78:28 s. 14, Ds 1991:12 s. 60, prop. 1990/91:169 s. 6 och 9 och prop. 1994/95:6 s 132)

¹⁸⁷ Underlag till avsnitt 7.3 genom Erik Hellsten, som företräder ett nätverk av tidigare ledamöter i Civilpliktsrådet och dess föregångare VMO och VTP-AG (e-mail 2019-03-15)

Återaktivering av civilplikt (förutom vad gäller mönstring och grundutbildning)

- En grundlig analys av behovet av civilplikt kan övervägas, i syfte att förbereda ett eventuellt regeringsbeslut att, i enlighet med Förvarsberedningens förslag, återaktivera möjligheten att krigsplacera personal med civilplikt och därmed också möjlighet till beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring med civilplikt.
- Överväga inom vilka verksamheter i det civila försvaret civilplikt ska fullgöras.
- Förbereda en överenskommelse om närmare bestämmelser för krigsplacering med civilplikt.
- Överväga krigsplacering i civilt försvar av de 47-åringar som utgår ur det militära försvarets krigsorganisation.

Förstärkningsresurs till polisen

- Förbereda eventuellt beslut om att, i enlighet med Förvarsberedningens förslag, ta fram en struktur för en ny förstärkningsresurs som vid utgången av 2021 omfattar cirka 1 000 civilpliktiga.
- Undersöka möjligheten att krigsplacera och under höjd beredskap inom polisen organisera lämplig personal som verkar inom till exempel bevakningsföretag.

Allmän tjänsteplikt och Arbetsförmedlingens roll

- Överväga en översyn med syfte att säkerställa att kunskap och resurser finns, samt att förberedelser är gjorda, för att i händelse av regeringsbeslut om att tillämpa allmän tjänsteplikt, kunna genomföra de åtgärder som krävs.
- Överväga utredning om huruvida Arbetsförmedlingen bör få en tydlig inriktning, styrning och kravställning i fråga om personalförsörjningen av totalförsvaret, där konsekvenserna av pågående uppgifts- och organisationsförändringar i myndigheten beskrivs utifrån myndighetens nuvarande roll och ansvar i totalförsvaret.
- Analysera följderna av utebliven inriktning, styrning och kravställning i fråga om personalförsörjningen av totalförsvaret, eller ska berörda uppgifter omhändertas av någon annan aktör?

Integrera personalförsörjningen i totalförvarsplaneringen

- Det är viktigt att på ett systematiskt sätt integrera personalförsörjningen, inklusive frivilliga försvarsorganisationers roll och funktion, i den av MSB och Förvarsmakten redovisade strukturen och modellen för en sammanhängande planering av totalförsvaret.

Krigsplacering och Plis-registret

- Ska Arbetsförmedlingen (eller annan myndighet som ges motsvarande ansvar) ha möjligheter att genomföra personalplanläggning med hänsyn till Plis, i samband med eventuella kommande förslag från regeringen om totalförvarsdatalag?
- MSB verkar redan idag, genom de vägledningar myndigheten ger ut, för att alla aktörer som krigsplacerar personalska rapportera detta till Rekryteringsmyndigheten för registrering i Plis. Det kan övervägas om det bör vara ett krav att sådan rapportering ska ske.

Pågående utredningar av betydelse för personalförsörjningen av civilt försvar

Det pågår tre statliga utredningar av stor betydelse för civilt försvar: Näringslivets roll inom totalförsvaret samt försörjningstrygghet i fråga om försvarsmateriel (uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2019), Hälso- och sjukvårdens beredskap och förmåga inför och vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap (som ska redovisas senast den 31 december år 2020) samt utredningen för struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar på central, regional och lokal nivå, som enligt nuvarande direktiv ska redovisas senast den 31 mars 2020.

- Det finns skäl att överväga huruvida tilläggsdirektiv bör ges för utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap samt strukturutredningen, för att integrera personalförsörjning i analyser och förslag. Särskilt den sistnämnda utredningen, som ska lämna förslag till en struktur med statliga myndigheter indelade i sektorer och sektorsansvariga myndigheter, samt en ändamålsenlig geografisk indelning och ledningsprincip för civil ledning och samordning på regional nivå, finns skäl att integrera personalförsörjningsfrågor och hur olika roller och ansvar bör kopplas ihop med den struktur och modell för en sammanhängande planering av totalförsvaret.
- Efter Försvarsberedningens slutrapport redovisas, bör en analys genomföras av personalpåverkande förslag som bör integreras i utredningsarbetet.

Förbereda eventuell återaktivering av civilplikt

I försvarsutskottets betänkande (bet. 2009/10:FöU8, s. 24) skriver utskottet

Om försvarsberedskapen så kräver måste totalförsvarsplikten enligt dagens system snabbt kunna tillämpas. Ett beslut om att totalförsvarspliktiga ska fullgöra sin tjänstgöring kan komma att bli aktuellt exempelvis mot bakgrund av att det säkerhetspolitiska läget har förändrats eller mot bakgrund av att totalförsvarets behov av personal inte längre kan tryggas enbart genom frivillig rekrytering. Utskottet utgår därför från att regeringen och Försvarsmakten noggrant planerar för att snabbt kunna återuppta grund- och repetitionsutbildningen av värnpliktiga och civilpliktiga om så skulle behövas. Utskottet lägger stor vikt vid denna möjlighet.

Försvarsberedningen betonar i *Motståndskraft* vikten av att regeringen snarast föreskriver inom vilka verksamheter i det civila försvaret som civilplikt ska fullgöras och att regeringen också snarast bör fatta beslut att aktivera civilplikten för att möjliggöra krigsplacering av personal i det civila försvaret efter annan utredning än mönstring

Inskrivning efter annan utredning än mönstring enligt Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt, 3 kap. 4 §, kan som tidigare redovisats ske om individen bedöms lämplig för civilplikt, dock inte för civilplikt som omfattar längre grundutbildning än 60 dagar. Detta instrument har tidigare kunna användas av statliga myndigheter, kommuner, landsting eller registrerade trossamfund i samverkan med dåvarande Pliktverket för att direkt skriva in redan färdigutbildad personal i krigsbefattning inom civilpliktssystemet – exempelvis läkare och sjuksköterskor.

Försvarsberedningen anför vidare att grundprincipen ska vara att enskilda medverkar i den befattning där nyttan för totalförsvaret blir störst och att målet för totalförsvaret, uppgifterna för det militära och civila försvaret, operativa krav enligt Försvarsmaktens operativa planering samt beredskapsinriktning för totalförsvarets civila del, ska ligga till grund för en avvägning var den enskilde gör bäst nytta:

I avvägningen ska hänsyn tas dels till nationella behov, dels till behov som följer av regionala prioriteringar. Närmare bestämmelser bör regleras i en överenskommelse mellan Försvarmakten och myndigheten för civil ledning och samordning (MSB) i samverkan med Arbetsförmedlingen och Totalförsvarets rekryteringsmyndighet (TRM).¹⁸⁸

Se vidare beskrivna behov av åtgärder med anledning av modell ett – pliktspåret, nedan.

Värdlandsstöd (HNS) och andra internationella åtaganden

Sverige har förbundit sig att ge stöd till andra länder och organisationer, men kan även förväntas få stöd av andra (civilt och militärt). Det förstnämnda kräver personal och det sistnämnda kräver mottagningskapacitet. I perspektivet civilt försvar, kommer det civila försvarets stöd till Försvarmakten eventuellt omfatta även andra nationers militära stöd till Sverige, inom ramen för HNS.

- Vid kommande vägval gällande personalförsörjningsmodeller bör säkerställas att dessa åtaganden kan omhändertas genom tillgängliga personalresurser.

Frivilliga försvarsorganisationers roll och förmåga

- Förstudien visar att stödet till frivilliga försvarsorganisationer fortsatt bör utvecklas och öka, oavsett val av personalförsörjningsmodell.
- Förordningen om frivillig försvarsverksamhet (SFS: 1994:524) bör ses över, i syfte att stärka frivilligheten, särskilt utifrån ett helhetsperspektiv om grundutbildning med civilplikt åter ska genomföras.

Åtgärdsbehov med anledning av personalförsörjningsmodellerna

Modell ett – pliktspåret

- Samverkan med och säkerställande av Rekryteringsmyndighetens kapacitet att kalla och mönstra till utbildning med civilplikt.
- Befattningsbeskrivningar för den civilpliktiga personal som bemanningsansvariga planerar att inkorporera i respektive krigsorganisation samt att ett utbildnings- och övningssystem som står redo att ta vid efter slutförd rekryteringsprocess.
- Planering för samhällsinformation utifrån möjlig tidpunkt för införandet.

Modell två – mixmodellen

- Utifrån MSB och Försvarmaktens utgivna dimensionerande grunder (bevakningsansvariga myndigheter) och som ett resultat av genomfört arbete med krigsorganisation och krigsplaceringar inom offentliga verksamheter, uppdras aktörerna sammanställa egen behovsanalys av förstärkningsresurser, inkluderande en uppskattning av vilka resurser som skulle kunna tillhandahållas av frivilliga försvarsorganisationer.
- Schabloner av bedömt personalbehov tas fram.

¹⁸⁸ Försvarsberedningen. 2017. s. 122

- Försvarsberedningens förslag inför försvarsinriktningspropositionen år 2020 analyseras utifrån framtagna schabloner av bedömt personalbehov och resulterar i en uppskattning av hur mycket av personalbehoven som anses kunna uppfyllas på frivillig väg.
- Nästa upplaga av *Om krisen eller kriget kommer* ses över i syfte att upplysa om åtaganden utifrån lagen (1994:1809) om totalförsvarspunkt samt tydligt styra mot frivilligt engagemang. Samma sak bör gälla det så kallade *18-årsuppdraget* inklusive enkätundersökningen i samband med kampanjen – vilken används till att undersöka vilka uppgifter och områden dessa 18-åringar är intresserade av att frivilligt bidra till, inom civilt försvar. Undersökningen skulle också kunna riktas till en webbsida där eget intresse och förmåga matchas mot frivilliga försvarsorganisationer.
- Ett antal kommuner genomför pilotprojekt för upprättandet av hemskyddsorganisation i enlighet med Försvarsberedningens förslag. Arbetet bör ske i samarbete med frivilliga försvarsorganisationer, med stöd av berörda länsstyrelser och militärregioner.

Modell tre – förstärkt frivillighet

- Utifrån MSB och Försvarsmaktens utgivna dimensionerande grunder (bevakningsansvariga myndigheter) och som ett resultat av genomfört arbete med krigsorganisation och krigsplaceringar inom offentliga verksamheter, uppdras aktörerna sammanställa egen behovsanalys av förstärkningsresurser, inkluderande en uppskattning av vilka resurser som skulle kunna tillhandahållas av frivilliga försvarsorganisationer.
- För att stimulera frivilligt engagemang nyttjas nästa upplaga av *Om krisen eller kriget kommer* för att tydligt styra mot frivilligt engagemang. Samma sak bör gälla det så kallade *18-årsuppdraget*, liksom den enkätundersökning som genomförs i samband med kampanjen. Enkätundersökningen används till att undersöka vilka uppgifter och områden dessa 18-åringar är intresserade av att frivilligt bidra till, inom civilt försvar. Undersökningen skulle också kunna riktas till en webbsida där eget intresse och förmåga matchas mot frivilliga försvarsorganisationer.
- Ett antal kommuner genomför pilotprojekt för upprättandet av hemskyddsorganisation i enlighet med Försvarsberedningens förslag. Arbetet bör ske i samarbete med frivilliga försvarsorganisationer, med stöd av länsstyrelser och militärregion. Samtliga icke-krigsplacerade kommuninvånare, som inte är anställda i kommunen, får välja en kategori där de helst bidrar (frivilligt).
- Om frivilligheten ska vara ett bärande inslag blir det extra viktigt med incitament som stimulerar engagemang och att eventuella upplevda hinder undanröjs. Tillskapandet av incitament bör övervägas, för att stimulera engagemang i frivilliga försvarsorganisationer.
- Tillförlitligheten i att individer inställer sig, även om de inte är inskrivna med civilplikt, behövs adresseras. Det kan finnas en bild av att plikten är den enda garanten för att individer verkligen uppfyller sina åtaganden. För att komma tillrätta med en sådan föreställning rekommenderas en översyn av möjliga avtal som reglerar en individs åtagande. I samband med detta bör även förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet ses över i syfte att stärka frivilligheten ytterligare.

Referenser

Litteratur

Arbetsförmedlingen, 2018. *Arbetsförmedlingen i totalförsvaret. Tidigare ansvar och uppgifter jämfört med i dag* (dnr Af-2018/0010 8121)

Betänkande 1994/95:FÖU02, *Lag om civilt försvar*

Betänkande 2014/15:FöU11, *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*

Betänkande 2017/18:FöU7, *Civilt försvar och krisberedskap*

Ds 2014:29. *Förtydliganden och förenklingar inom det arbetsmarknadspolitiska regelverket*

Försvarsberedningen. 2017. *Motståndskraft: Inriktning av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025*. Ds 2017:66

Försvarsmakten. 2018. Tillväxt för ett starkare försvar. FM2015-13192:15

Försvarsmakten. 2019. Budgetunderlag 2020. Huvuddokument. FM2018-15180:15

Försvarsdepartementet. 2018. *Nordic Defence Cooperation Vision 2025*

Försvarshögskolan. 2019. *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige*. Rapport, Stockholm

Försvarshögskolan. 2019b. *Förstudie om totalförsvarsuppgifter för Arbetsförmedlingen*. FHS beteckning 540/2018

Kommittédirektiv 2018:79. *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar*

Länsstyrelsen i Stockholm. 2019. *Strategi för utveckling av det civila försvaret i Stockholms län 2019–2020*. Rapport 2018:28

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2019. *Missiv Planeringsinriktning för det civila försvaret*. Dnr 2019-00366.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2019c. *Redogörelse för och bedömning av arbetet i samverkansområdena 2018: Redovisning enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap*. Dnr 2018-13913

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2018d. *Frivilliga försvarsorganisationer förstärkning för myndigheter och kommuner*. MSB1201 - maj 2018

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2018e. *Nationell risk- och förmågebedömning 2018*. MSB1221

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2014. *Att värna den demokratiska rättsstaten*. Publikationsnummer MSB706

Prop. 1994/95:7. *Lag om civilt försvar*

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

Prop. 2017/18:1. Utgiftsområde 6. *Försvar och samhällets krisberedskap*

Regeringsbeslut 2017-03-02, Fö nr 3, *Uppdrag till Försvarsmakten och Totalförsvarets rekryteringsmyndighet om mönstring och grundutbildning med värnplikt*

Totalförsvarets forskningsinstitut. 2014. *Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar*. FOI Memo 5089

Totalförsvarets forskningsinstitut. 2017. *Näringslivets syn på roller och ansvar i totalförsvaret* FOI-R--4551--SE

Totalförsvarets forskningsinstitut. 2018a. *Personal för ett nytt försvar - Förutsättningar, problem och möjligheter*. Rapport, Stockholm.

Totalförsvarets forskningsinstitut. 2018b. *Typfall 5: Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik Komplettering av hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar*. FOI Memo 6338

Totalförsvarets rekryteringsmyndighet. 2019. *Budgetunderlag för Totalförsvarets rekryteringsmyndighet 2020-2022*. 2019/0199

Trafikverket, 2018. *Uppdrag att säkerställa beredskapen för vidmakthållande av statlig transportinfrastruktur vid omfattande skogsbränder eller extrema vädersituationer*. TRV 2018/90507SOU 1989:42. *Det civila försvaret*

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

SOU 2016:63. *En robust personalförsörjning av det militära försvaret*

SOU 2019:3. *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad*

Statsrådsberedningen. 2017. *Nationell säkerhetsstrategi*.

Hemsidor m.m.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2018b. *Stöd att hantera gråzonsproblematik*.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyheter-fran-MSB/Stod-att-hantera-grazonspromblematik/> Hämtad 2019-02-03

Civilförsvarsförbundet. 2019. *Frågor och svar FRG*. Civilförsvarsförbundets speciella hemsida för FRG. <https://www.civil.se/frg/fragor-och-svar-frg/> Hämtad 2019-02-08

Remisser och dialog

Anders Gustafsson, Åsbro Kursgård. 2019-02-19

Försvarshögskolan. 2019-03-13

Totalförsvarsavdelningen, Försvarsmakten. 2019-03-13

Rekryteringsmyndigheten. 2019-03-13

Key Hedström. 2019-03-13 m.fl.

Svenska röda korset. 2019-03-14

Arbetsförmedlingen. 2019-03-15

Straterno AB. 2019-03-15

Svenska Blå Stjärnan. 2019-03-15

Närverk tidigare civilpliktsrådet m.fl. 2019-03-15

Sveriges Bilkårens Riksförbund. 2019-03-17

Bilagor

Bilaga ett: Uppdragsbeskrivning

Bakgrund

2016 presenterades utredningen En robust personalförsörjning av det militära försvaret (SOU 2016:63). Syftet var att föreslå en hållbar personalförsörjning av det militära försvaret baserad på frivillighet, men kompletterad med totalförsvarspåbud vid behov. Någon motsvarande utredning har inte genomförts för civilt försvar eller totalförsvaret. Det förändrade säkerhetspolitiska omvärldsläget, samhällsförändringar såväl som förändringar inom totalförsvaret skapar behov av en sådan analys utifrån ett helhetsperspektiv. Försvarmaktens minskade storlek och beroende av att civila aktörers stöd påverkar behovet av personal och ställer nya systemkrav. Vissa uppgifter kopplade till den civila personalförsörjningen har flyttats eller tagits bort från tidigare ansvariga myndigheter. Civilplikten är idag vilande. Frivilligheten på den civila sidan har länge varit mer inriktad på krisberedskapen än på höjd beredskap.

I MSB:s arbete med den sammanhängande planeringen för civilt försvar och totalförsvaret behöver detta område belysas och analyseras. Frivillighetsperspektivet ska särskilt beaktas. Detta blir än viktigare utifrån försvarsuppgörelsens och försvarsberedningens skrivelser om organisationernas ökade betydelse för personalförsörjningen, och de extra medel statsmakterna tilldelat från och med 2018.

Syfte och mål med uppdraget Syftet är att bistå MSB med en fördjupad helhetsbild på temat "En robust personalförsörjning av civilt försvar och totalförsvaret". Målet är att ge en helhetsbild som analyserar förutsättningarna kring

- ansvar och roller ur ett systemperspektiv
- behoven av personal
- tillgången till personal idag och i framtiden
- frivillighetens roll kopplat till de politiska målen
- för- och nackdelar med olika lösningar för personalförsörjning
- totalförsvarsperspektivet på personalförsörjningen, möjligheter och utmaningar

Uppdraget ska beskriva vägval med konsekvensbeskrivningar samt peka på utvecklingsbehov. Resultatet ska vara ett underlag till MSB:s fortsatta arbete. I den mån det är relevant för dagens förhållanden kan en jämförelse göras med personalförsörjningen i det civila försvaret som det senast såg ut innan planeringen upphörde mot slutet av 1990-talet. Även jämförelse med det militära försvarets personalförsörjning kan ingå där det är relevant. Uppdragets närmare inriktning och avgränsningar preciseras gemensamt i uppdragets startskede. Andra pågående utredningar som rör området ska beaktas i den planeringen.

Leveranser

1. Föreläsning samt tillsammans med en tjänsteman vid MSB leda en workshop vid de frivilliga försvarsorganisationernas strategiinternat om civilt försvar 26/9 2018
2. Avstämningar och eventuella workshops – preciseras gemensamt i uppdragets startskede
3. Skriftlig slutrapport som även presenteras muntligen på MSB (Stockholm), datum bestäms senare.

Bilaga två: En vidgad användning av individer som fullgjort grundutbildning med civilplikt

Om utbildning med civilplikt återupptas, som en följd av bland annat Förvarsberedningens rapport år 2017 om civilt försvar¹⁸⁹, finns skäl att försöka merutnyttja dessa utbildade individer som en resurs i krisberedskapen och vid gråzonsproblematik, det vill säga utan regeringsbeslut om beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring under höjd beredskap. Att ändra lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt i den riktningen är dock en omständlig process. Finns det någon annan väg att gå för att uppnå ökad samhällsnytta med individer som fullgör civilplikt, i hela skalan kris-krig?

Två ingångsvärden ligger till grund för det exempel på personalförsörjningsmodell som beskrivs i det följande:

MSB rekommenderar anställning som samverkansform för frivilliga som hjälper till med uppgifter som hör till myndigheters ansvarsområde under en kris¹⁹⁰ och Förvarsberedningen har anfört att civilpliktiga, om behoven av personal inte kan lösas på annat sätt, kan grundutbildas t.ex. för Svenska kraftnäts behov av reparationspersonal för elnätet.¹⁹¹

Svenska kraftnät¹⁹² utbildade fram till 2008 civilpliktiga som kraftledningsreparatörer, kraftverksoperatörer och ställverksreparatörer. All pliktutbildning för det civila försvaret avslutades 2008, när Svenska kraftnät lade ner sin utbildning. Efter stormen Gudrun rekryterade myndigheten ett 70 tal av de tidigare utbildade civilpliktiga som frivilliga med att hjälpa till med reparationsarbetena efter stormen. Året därpå inträffade stormen Per och då engagerades ett tjugotal civilpliktiga. Erfarenheten av dessa stormar innebar att Svenska Kraftnät tecknade frivilligavtal med civilpliktiga. Resursen nyttjas så, att Svenska kraftnät vid behov tilldelar energibolag individer med kontrakt.

Bakgrund

När civilplikten tillämpades varierade det vem som ansvarade och bekostade grundutbildning och repetitionsutbildning för civilpliktsbefattningar. Grundutbildningen kunde vara uppdelad på olika huvudmän, så som för räddningsmän och flygplatsbrandmän, vilka inledde utbildningen på dåvarande Räddningsverkets skolor för att sedan övergå till lokal praktikplats inom kommunal räddningstjänst eller räddningsstyrkorna vid en statlig flygplats. Svenska kraftnät ansvarade däremot för utbildningen i sin helhet av civilpliktiga kraftledningsreparatörer vid sin skola i Åsbro.

I ett samtal med Anders Gustafsson, som år 2004-2008 ansvarade för Svenska Kraftnäts utbildning av civilpliktiga kraftledningsreparatörer, kraftverksoperatörer och ställverksreparatörer, berättar han att

¹⁸⁹ Förvarsberedningen. 2017. *Motståndskraft: Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*. Ds 2017:66.

¹⁹⁰ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). 2016. *Fältguide för myndigheters samverkan med frivilliga och frivilligorganisationer under en kris*.

¹⁹¹ Förvarsberedningen. 2017. s. 129

¹⁹² Svenska kraftnät är Sveriges elberedskapsmyndighet och ansvarar för att elöverföringssystemet är säkert, miljöanpassat och kostnadseffektivt. Det innebär att myndigheten ska se till att hela den svenska elförsörjningen har beredskap för händelser som krig, terrorhandlingar och jordbävningar (det vill säga störningar som ligger utanför de enskilda elföretagens eget ansvar). Det är bara de störningar som drabbar stora områden som Svenska kraftnät ansvarar för och de samordnar beredskapsåtgärder på regional och nationell nivå.

Svenska kraftnät fick idén om att knyta upp civilpliktiga genom avtal i samband med stormen Gudrun. Från beredskapsförrådet i Åstorp sändes bandvagnar och verktyg iväg till brandbekämpningen. Men alla civilpliktiga som utbildats för att reparera kraftledningar, skulle inte de kunna användas? Sagt och gjort. Genom energiföretagens elsamverkansorganisation erbjuds civilpliktiga som resurs i det drabbade området. Svenska kraftnät ville inte skicka ut dem utan anställningsavtal, berättar Anders, så det tog några dagar innan det kom fram ett avtal. Några energibolag var snabba, andra långsammare för många hade över huvud taget inte jobbat med timavtal tidigare.

Vi på Åstorpsök Kursgård kände ju de civilpliktiga. Vi tog fram namnlistor på de som utbildats de senaste tre senaste åren och ringde runt.¹⁹³ Vi hade 200 namn på listan, vi fick tag på 150 och hälften kunde ställa upp. Många av dem hade jobb och det var fantastiskt att deras arbetsgivare släppte dem till ledigheter, men några fick inte tjänstledigt. Ungefär hälften kunde ställa upp med så kort varsel som nästa dag. Vi betalade deras resa till Åsbro, där vi samlade ihop dem och gav dem personlig skyddsutrustning och en del handverktyg. Under tiden som vi väntade på att anställningsavtalen skulle bli färdiga genomförde vi en genomgång om elsäkerhetsarbete under störning, så att de skulle vara uppdaterade. När det var klart satte vi dem på bussen till insatsen, anställda av till exempel Sydkraft.¹⁹⁴

Efter Gudrun drog Svenska kraftnät erfarenheter som kom väl till pass under efterföljande års storm (stormen Per). Det gällde framförallt rehabiliteringsansvar, eftersom det är ordinarie arbetsgivares ansvar och frågor uppstod om vad som gällde om någon skadade sig under insats. Ett avtal togs fram, som slår fast att den tillfälliga arbetsgivaren har ansvar för rehabiliteringen (se bilagor). Idag finns det fortfarande 54 civilpliktiga som har gällande frivilligavtal, det vill säga de har gjort en repetitionsövning något av de tre senaste åren¹⁹⁵. Lärdomar och erfarenheter, enligt Anders Gustafsson:

- Individerna togs till Åsbro inledningsvis, vilket var bättre än att de skulle sändas direkt till insatsen. Det gjorde att det etablerades en grupp känsla, det möjliggjorde en genomgång om säkerhet innan de skulle ut och jobba i brandområdet och de fick med sig rätt utrustning, som var besiktigad och klar.
- Det är viktigt att mottagaren av resursen förstår vad de kan, så att de har rätt förväntningar. Kanske kan det också vara bra att de har något identifikationsmärke på sig, så att de kan identifieras.
- Skattelagstiftningen: Åstorp var föremål för skatterevision 2014 och då gjorde man nedslag på att kursgården betalade reseersättning till repetitionsutbildningen. Det ansågs vara en resa till arbetet. Resan är skattepliktig och när man bor och äter gratis är det en förmån. En dålig signal till de som ställer upp på detta sätt i en kris.

Svenska kraftnäts insatsstyrka

De individer som Svenska kraftnät har kunnat städsla genom den kontaktyta som skapades via grundutbildning med civilplikt, utgår successivt ur organisationen eftersom tillflöde saknas på grund av att civilplikten inte tillämpas. Svenska kraftnät har därför tillskapat en *insatsstyrka* med uppgift att utgöra den nationella reparationsresursen för elförsörjning vid större akuta störningar. Styrkan är

¹⁹³ Tre år pga. olika "måsteutbildningar" relaterat till säkerhet, som gäller under så lång tid. Utbildningstiden omfattar sju dagar var tredje år.

¹⁹⁴ Telefonintervju med Anders Gustafsson den 2019-02-19.

¹⁹⁵ De repetitionsutbildas var tredje år på grund av krav på aktuell säkerhetsutbildning inom verksamheten.

tänkt att på sikt ersätta den tidigare beredskapsresursen och utgörs av elmontörer från hela Sverige. Utbildning och beredskapsövningar sker på Åsbro Kursgård och bekostas av Svenska Kraftnät. Utbildningen är tre till fyra veckor lång, beroende på vilken yrkeskategori individen tillhör. För att säkerställa att kompetensen bibehålls kallas deltagarna till repetitionsutbildningar.

Argumentet till individens ordinarie arbetsgivare är att det är ett sätt att, utan kostnad för arbetsgivaren, kompetensutveckla personal inför framtida störningar på elnätet. Utöver kompetensutveckling på det praktiska arbetet med farliga arbetsmoment får medarbetarna en, enligt Svenska kraftnät, gedigen kompetensförhöjning på riskhantering både i teorin och i praktiken. Individen utbildas under tre-fyra veckor fördelade under året, där utbildning, resor, kost och logi finansieras av myndigheten.

Som motprestation tecknas ett femårigt avtal med Svenska kraftnät. I avtalet förbinder sig arbetsgivaren att ställa upp med insatsutbildade individer vid en akut situation för elförsörjningen.

Det ställs höga krav på insatsstyrkas personal, något som möjligen kan verka attraktivt för såväl individ som ordinarie arbetsgivare och ha en meriterande effekt. För att få fram de som är bäst lämpade kallas cirka 25 personer, två gånger om året, till Åsbro Kursgård för att genomföra antagningsprov då praktiska och teoretiska kunskaper testas. Efter genomfört antagningsprov får både montörer och deras arbetsgivare besked om resultatet. Arbetsgivaren informeras om vilka som blivit antagna och när utbildningen är planerad. Till detta kommer även det formella avtal som ska tecknas mellan arbetsgivaren och Svenska kraftnät. Insatsstyrkan består av:

- Distributionsmontörer
- Stam- och Regionnätmontörer
- Beredare
- Lagbasar
- Civilpliktiga ledningsreparatörer
- Bandvagnsförare
- Molos (Mobilt lednings-och Sambandsstöd)

Trafikverkets bandvagnsstyrka och operativ fältstyrka

I Försvarsberedningens rapport *Motståndskraft* anføres att det - för att skapa uthållighet under ett krig eller i en gråzonssituation där t.ex. sabotage genomförs - är nödvändigt med en förmåga och beredskap att skyndsamt reparera viss infrastruktur för att möjliggöra en efter omständigheterna rimlig funktionalitet. Försvarsberedningen anser därför att det är viktigt att upprätthålla en reparationsberedskap inom transportsektorn och anser vidare att det bör finnas en beredskapsorganisation som har till uppgift att utföra nybyggnads-, reparations- och röjningsarbeten för totalförsvaret. Beredningen skriver att en sådan beredskapsorganisation är viktig för transportsektorn, men också att den skulle fylla viktiga funktioner inom andra sektorer och som stöd till Försvarsmakten. En beredskapsorganisation skulle enligt Försvarsberedningens uppfattning kunna omfatta anläggningsbranschen och vara uppbyggd av bygg-, maskin-, installations- och konsultföretag genom avtal eller andra överenskommelser med staten. Denna organisation behöver personalförsörjas.

Personal och materiel som krävs för verksamheten i beredskapsorganisationen ska vara krigsplacerad.¹⁹⁶ Trafikverket ska enligt sin instruktion, utifrån ett trafikslagsövergripande perspektiv, samverka med andra aktörer och vidta åtgärder i syfte att utveckla och samordna krisberedskap och

¹⁹⁶ Försvarsberedningen. 2017. s. 177

planering för höjd beredskap inom transportområdet. Försvarsberedningen anser därför att Trafikverket, med stöd av övriga myndigheter inom transportsektorn, bör leda arbetet med att utveckla beredskapsförmågan hos de kommersiella aktörerna.¹⁹⁷

Trafikverket har ett sextiototal bandvagnar som ingår i den så kallade *bandvagnsstyrkan* med förare och radiooperatörer. Den är en viktig resurs för Trafikverket, men även för hela samhället när vägar inte är farbara eller saknas eller när samband måste upprättas. Bandvagnarna har använts ett flertal gånger i skarpt läge – exempelvis vid skogsbranden i Västmanland 2014 och under skogsbränderna sommaren 2018.

Bandvagnsstyrkan organiseras av Trafikverket tillsammans med frivilliga försvarsorganisationerna Frivilliga Radio Organisationen (FRO), Frivilliga Automobilkårens Riksförbund (FAK) och Sveriges Bilkårens Riksförbund. Till styrkan är personer från Trafikverkets olika verksamheter knutna och som ställer upp om de har möjlighet i olika funktioner för att kunna vidmakthålla kontinuitet under insats. FRO svarar för utbildning i lednings- och sambandstjänst enligt FRO:s utbildningsplan. Medarbetare från Trafikverket utbildar i Bandvagnsstyrkans olika system och metodik för densamma. FAK och Sveriges Bilkårens Riksförbund svarar för utbildning av bandvagnsförare i enlighet med överenskommen utbildningsplan. Utbildningarna är av såväl grundläggande som avancerad karaktär. Antalet utbildningstillfällen för FAK och Sveriges Bilkårens Riksförbund är cirka 10 per år och för FRO cirka 4 per år.

Trafikverket har lämnat två rapporter till regeringen efter sommarens stora skogsbränder. Det första uppdraget gällde Trafikverkets beredskap och behovet av förebyggande åtgärder. I rapporten¹⁹⁸ föreslås bland annat att Trafikverket bör planera för möjligheten att sätta upp en *operativ fältstyrka* som med kort varsel kan hantera materielen vid händelser som påverkar infrastrukturen eller andra delar av samhället. Det är inte orimligt att anta att behovet av en operativ fältstyrka kommer att öka, bedöms det, och Trafikverket bör därför ha en bättre beredskap för detta. Vidare anges att en sådan organisation bör ha en hög flexibilitet med avseende på kompetenser och utformas så att många olika typer av hot kan mötas. Den bör därför inte främst utformas med bandvagnsstyrkan i åtanke utan bör vara mer universell. Byggnad av broar nämns som ett exempel. I rapporten listas överväganden som bör beaktas när det gäller hur en operativ fältstyrka ska dimensioneras:¹⁹⁹

- Komplexitet på krisen
- Flera kriser samtidigt
- Duration på krisen/kriserna
- Arbetsuttag i form av 8 eller 12 timmars pass
- Möjlig tid för ett enskilt team att verka innan de behöver tas ur tjänst.

Trafikverket anser att bemanningen av ledande funktioner bör ske av egen personal. Till detta kommer, enligt myndigheten, möjligheterna att lösa behovet av bandvagnsförare med hjälp av kontraktsanställning från frivilligorganisationer, men:

Det är dock inte säkert att frivilligorganisationernas resurser räcker till. Det bör poängteras att en operativ fältstyrka bör utformas så att en uppväxling med avseende på kapacitet är möjligt. Grundstrukturen bör utformas för att möjliggöra detta.²⁰⁰

Förutsatt att utbildning av civilpliktiga återupptas och att behoven inte bedöms lösas bäst genom avtal mellan företag och myndigheter: Om man lägger Svenska kraftnäts lösning med avtal med

¹⁹⁷ Försvarsberedningen. 2017. s. 179

¹⁹⁸ Trafikverket, 2018.

¹⁹⁹ Trafikverket. 2018. s 39

²⁰⁰ Trafikverket. 2018. s. 39

tidigare civilpliktsutbildade, vid sidan av Trafikverkets ambition att tillskapa en operativ fältstyrka, utkristalliseras möjligen en slags modell för andra (eventuella) sektorer.

I detta sammanhang finns även skäl att nämna MSB:s olika förstärkningsresurser. Vid samhällsstörningar ska MSB lämna stöd till kommuner och myndigheter med olika typer av kompetens och materiel. För detta ändamål har MSB en bred uppsättning av olika nationella förstärkningsresurser²⁰¹ och myndigheten upprätthåller beredskap för att kunna hantera förfrågningar om stöd. Som regel genomför MSB omkring 40 nationella insatser per år. Insatser mot farliga ämnen är den vanligaste typen. MSB och tidigare Räddningsverket har också över trettio års erfarenhet av internationella insatser inom bistånd och civil konflikthantering. MSB genomför som regel mellan 100 och 200 insatser per år i olika länder och har som regel ca 100 personer utsända vid varje givet tillfälle. Insatsverksamheten såväl nationellt som internationellt baseras till stor del på den kompetens som MSB har tillgång till genom myndighetens resursbas och den materiel som finns i myndighetens lager i Kristinehamn. I MSB:s resursbas finns omkring 1 300 individer registrerade med kompetens inom olika områden.²⁰² Idag är fördelningen 31,9 procent kvinnor och 68,1 procent män i resursbasen.

Erfarenheten inom myndigheten vad gäller bland annat avtalsskrivning med frivilliga som vill ingå i denna typ av resursbas, samt resursen i sig, bör tas tillvara inom totalförsvarsplaneringen.

²⁰¹ MSB har förstärkningsresurser för skogbrand, översvämning, oljeutsläpp, CBRN, sök och räddning, samverkan och ledning, värdlandsstöd, ambulansflyg och för att bistå personer med hemvist i Sverige som drabbas av en allvarlig händelse utomlands.

²⁰² Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2018. *Underlag inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut: Uppdaterad redovisning av regeringens uppdrag den 24 november 2016* (Ju2016/08420/SSK) samt (Ju2017/02064/SSK). 2018-02791