

Räddningstjänsten i krig

En studie av räddningstjänstens uppgifter
under höjd beredskap

Anton Petersson | Avdelningen för Riskhantering och
Samhällssäkerhet | LTH | LUNDS UNIVERSITET



Räddningstjänsten i krig
En studie av räddningstjänstens uppgifter under
höjd beredskap

Anton Petersson

Lund 2020

Title

The fire service during war- A study on the tasks of the fire service during a heightened state of alert

Author

Anton Petersson

Number of pages: 46

Illustrations: Anton Petersson

Keywords

Räddningstjänst, Höjd beredskap, Civilt försvar, ACU-ramverket, Hotbild

Abstract

Rebuilding the civil defence has become an important question in recent years. Being a key component, the tasks of fire service may need to be revised to correspond to the current threat. The fire service has an extended area of responsibility when there is a heightened state of alert, according to the Swedish Civil Protection Act. This extended area of responsibility comes with new tasks for the fire service to perform.

This work aims to investigate if the tasks mentioned are in line with the current threat, as well as if the other tasks of the fire service have a connection to risk. This is done by conducting a literature study and an interview study. The ACU-framework provides a lens through which the results of the literature study could be analysed. The interview study provides information to fill in the blanks and double check the results from the literature study.

The result shows that the extended area of responsibility does not have a clear connection to the current threat, but mainly provides the fire service with protection by international law. The other tasks that the fire service are supposed to fulfil relate to the goals of the municipal action plan, which also contains identified threats in the municipality, to keep citizens and properties safe from harm. It can therefore be concluded that, according to the law, there should be a link between these tasks and the current threat.

© Copyright: Division of Risk Management and Societal Safety, Faculty of Engineering
Lund University, Lund 2020

Avdelningen för Riskhantering och samhällssäkerhet, Lunds tekniska högskola, Lunds universitet,
Lund 2020.

Avdelningen för riskhantering och samhällssäkerhet
Lunds tekniska högskola
Lunds universitet
Box 118
221 00 Lund

<http://www.risk.lth.se>

Telefon: 046 - 222 73 60

Division of Risk Management and Societal Safety
Faculty of Engineering
Lund University
P.O. Box 118
SE-221 00 Lund
Sweden

<http://www.risk.lth.se>

Telephone: +46 46 222 73 60

Förord och tillkännagivanden

Den här rapporten utgör en del av mitt examensarbete till civilingenjörsutbildningen i riskhantering vid Lunds universitet. Arbetet har genomförts vid Avdelningen för riskhantering och samhällssäkerhet vid Lunds tekniska högskola (LTH).

Först skulle jag vilja tacka min handledare Hanna Lindbom för hennes rådgivning och värdefulla kommentarer under arbetets gång. Jag vill också rikta ett stort tack till alla som intervjuades på MSB, SKR och FOI för deras bidrag till och intresse för mitt arbete, samt förstås för deras villighet att ställa upp på intervjun.

Slutligen vill jag även tacka följande personer:

- Daniel Stepanovic på länsstyrelsen Skåne, för intressanta och givande diskussioner om räddningstjänstens arbete med planering för höjd beredskap.
- Sandra Danielsson på MSB, för hjälp med kontaktuppgifter till intervjuobjekt.
- Henrik Hassel på avdelningen för riskhantering och samhällssäkerhet på LTH, för hjälp med att bestämma ämne för examensarbetet och tillfällig handledning.
- Henrik Tehler på avdelningen för riskhantering och samhällssäkerhet på LTH, för att ha agerat examinator för arbetet.

Summary

Since the Russian annexation of the Crimean Peninsula in 2014, the need for a robust civil defence stands clear. An important component of the civil defence is the fire service. When there is a heightened state of alert, the responsibility of the fire service increases to include the tasks in the Swedish Civil Protection Act (LSO 8:2). However, these tasks trace back to old legislation and it is unsure whether they correspond to the current threat. To investigate if that is the case this work was conducted in order to increase the understanding of the capability of the fire service to perform their tasks during a heightened state of alert.

The work consisted of a literature study and an interview study. By using the concept of the ACU-framework as a lens to analyse law related documents, which was connected to the current Swedish Civil Protection Act and its predecessors, it could be concluded that the connection to the current threat is loose in that kind of literature. Therefore, the next question to ask was: why do the tasks need to be performed by the fire service at all? The law documents revealed that the tasks originate in a protocol additional to the Geneva conventions. It could further be understood that the fire service would perform the tasks in order to be protected by international law. This claim was strengthened by the conducted interview study, which also argued that the tasks were relevant for the current threat, due to uncertainties about how the threat would appear. Nonetheless, it was concluded that there was no, visible connection that could be found with the chosen method of analysis.

Further it was asked if the other tasks of the fire service were revised after the current threat. These tasks are not written down in law paragraphs but are decided by the individual municipality. Reports, mainly from MSB and FOI, made up the material to be analysed. By using the ACU-framework as before, a clear connection between the discussions about the fire service and the current threat could be deduced. The interview study determined that the tasks of the fire service were connected to the current threat. It was also emphasized that the build-up of the civil defence is in its early stages and many questions are still unanswered. National guidelines need to be written on how the threat ought to be dimensioned, so the fire service has a clear basis to build its capability around.

Sammanfattning

Sedan den ryska annekteringen av Krimhalvön 2014 har behovet av ett robust civilt försvar uppmärksamrats. En viktig komponent i det civila försvaret är räddningstjänsten. Då beredskapsnivån höjs utökas räddningstjänstens ansvarsområde till att omfatta uppgifterna i LSO 8:2. Dessa uppgifter härstammar dock från gammal lagstiftning och det är inte säkert att de korresponderar med den rådande hotbilden. För att undersöka om så är fallet genomfördes det här arbetet i syfte att öka förståelsen om räddningstjänstens förmåga under höjd beredskap.

Arbetet bestod av en litteraturstudie och en intervjustudie. Genom att använda ACU-ramverket som en lins för att analysera rättsinformation, kopplad till LSO 8:2 och dess föregångare, kunde slutsatser dras om kopplingen till hotbilden. Det initiala intrycket var att kopplingen var svag. Nästa fråga blev därför varför uppgifterna skulle genomföras av räddningstjänsten överhuvudtaget. Rättsinformationen avslöjade att uppgifterna härstammar från ett tilläggsprotokoll till Genèvekonventionen. Det kunde vidare förstås att räddningstjänsten skulle genomföra uppgifterna för att erhålla det folkrättsliga skydd som Genèvekonventionen medför. Detta styrktes av intervjustudien, som också visade att de utökade uppgifterna *kunde vara* relevanta för den aktuella hotbilden, i och med att vi inte vet exakt hur hotet kommer att gestalta sig. Likväl är de inte motiverade utifrån hotbilden och slutsatsen drogs därför att ingen koppling kunde hittas mellan dem, med metoden som använts.

Vidare ställdes frågan om räddningstjänstens övriga uppgifter under höjd beredskap var i fas med den aktuella hotbilden. Dessa uppgifter finns inte nedskrivna i en lagparagraf, utan bestäms kommunalt. Rapporter, i huvudsak från MSB och FOI, utgjorde analysmaterialet för den här frågeställningen. ACU-ramverket användes som tidigare och det framgick att lagstiftarens intention är att det ska finnas en koppling mellan hotbilden och räddningstjänsten på ett allmänt plan. Intervjustudien klargjorde att kopplingen även inkluderar räddningstjänstens uppgifter under höjd beredskap. Det framhölls att det civila försvarets återuppbyggnad befinner sig i en tidig fas och att det finns många frågor att ta hänsyn till. Inte minst måste statliga anvisningar om dimensioneringen av hotet framställas, så att räddningstjänsterna har tydliga förhållningsregler att bygga sin förmåga efter.

Innehåll

1. Inledning	1
1.1 Syfte.....	2
1.2 Frågeställningar	2
1.3 Avgränsningar	3
2. Teoretiskt ramverk	4
2.1 ACU-ramverket	5
3. Metodik	7
3.1 Litteratursökning	7
3.1.1 Snowballing.....	7
3.1.2 Litteratursökning genom nyckelord	7
3.2 Dokumentanalys	8
3.3 Intervjustudie	8
4. Resultat	10
4.1 Resultat av den första frågeställningen.....	10
4.1.1 Uppgifternas ursprung.....	10
4.1.2 Motivering av uppgifterna utifrån hotbild.....	11
4.2 Resultat av andra frågeställningen.....	12
4.2.1 Intervjuresultat	13
4.2.2 Sammanfattande anmärkning	14
4.3 Resultat av den tredje frågeställningen.....	14
4.3.1 Övrigt om rapporterna.....	18
4.3.2 Resultat av intervjuerna.....	19
4.3.3 Sammanfattande anmärkning	19
5. Diskussion.....	20
5.1 Resultat	20
5.1.1 Om räddningstjänstens utökade uppgifter under höjd beredskap	20
5.1.2 Om räddningstjänstens övriga uppgifter och roll i det civila försvaret.....	22
5.2 Utvecklingen av räddningstjänstens förmåga.....	23
5.2.1 Problem med målen för det civila försvaret	24
5.3 Felkällor och resultatets validitet.....	25
5.3.1 Validiteten av litteraturstudien	25
5.3.2 Validiteten av intervjustudien	26
6. Slutsats	28

6.1	Vidare forskning	28
7.	Referenser	30
8.	Bilagor.....	33
8.1	Bilaga 1-Sökinformation	33
8.1.1	FOI	33
8.1.2	MSB	33
8.1.3	Sveriges Riksdag	34
8.1.4	SCOPUS (Sökning på ”keyword, abstract or title”)	34
8.1.5	Google Scholar	35
8.2	Bilaga 2-Intervjuguide	36
8.3	Bilaga 3-Civilförsvaret i Sverige	38
8.4	Bilaga 4-Definition av civilförsvaret	39

1. Inledning

Det säkerhetspolitiska läget i omvärlden har försämrats de senaste åren. Den försvarspolitiska inriktningen för 2016 till 2020 bygger på den ryska aggressionen mot Ukraina 2014 och kretsar kring ett återuppbyggt, modernt totalförsvaret (Regeringskansliet, 2014). Totalförsvaret innefattar all verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig och krigsfara och består av det militära och det civila försvaret. Den civila grenen inkluderar den verksamhet som möjliggör samhällets funktioner under höjd beredskap (MSB, 2019). Den ska bygga på den befintliga krisberedskapen, vilket är Sveriges samlade förmåga att hantera krissituationer i samhället. Beredskapsnivån kan höjas i hela eller delar av landet efter beslut från regeringen och innebär att ett antal lagar träder i kraft för att förbereda samhället för krig. Det finns två nivåer av höjd beredskap: skärpt beredskap och högsta beredskap (Krisinformation, 2019). Vid skärpt beredskap börjar Försvarsmakten att organisera sig för krig, men de kommunala och statliga verksamheterna fortsätter att fungera som vanligt. Vid högsta beredskap ska endast totalförsvavsverksamhet, det vill säga verksamhet som bidrar till Sveriges försvarsförmåga, bedrivas. Det kan till exempel vara verksamheter som sjukvård, transport och energiförsörjning. Verksamheten bedrivs av både kommunala, statliga och privata aktörer (MSB, 2019).

En av de kommunala aktörer som spelar en stor roll inom det civila försvaret är räddningstjänsten (Johansson et al., 2017). Under höjd beredskap ska räddningstjänsten utföra sina vanliga uppgifter, men har enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) även ett utökat ansvarsområde:

"I syfte att skydda och rädda befolkningen och civil egendom från verkningar av krig skall kommunens organisation för räddningstjänst under höjd beredskap, utöver vad som i övrigt framgår av denna lag, ansvara för

- 1. upptäckande, utmärkning och röjning av farliga områden,*
- 2. indikering, sanering och andra åtgärder för skydd mot kärnvapen och kemiska stridsmedel,*
- 3. kompletterande åtgärder som är nödvändiga för att verksamhet enligt denna paragraf skall kunna fullgöras.*

Personal inom kommunens organisation för räddningstjänst skall under samma tid delta i åtgärder för första hjälp åt och transport av skadade samt för befolkningskydd.

Vad som gäller vid kommunal räddningstjänst ska även gälla när personal inom kommunens organisation för räddningstjänst utför uppgifter enligt första och andra styckena." (LSO 8:2)

Termen befolkningskydd syftar till skyddande av civilbefolkningen och privat och allmän egendom. På 90-talet var det en statlig verksamhet som, tillsammans med räddningstjänsten, hade de uppgifterna. Begreppet inkluderar bl.a. skyddsrumsverksamhet, utrymning- och inkvartering, samt varning (MSB, 2019; Larsson & Denward, 2017). Det ska också nämnas att begreppet räddningstjänst syftar på räddningsinsatserna som staten eller kommunen genomför i händelse av en olycka. Kommunal räddningstjänst är därför de räddningsinsatser som kommunen ansvarar för. Det som i dagligt tal benämns som räddningstjänsten, kallas i

lagtext för kommunens organisation för räddningstjänst (Nordred, u.d.). När jag i den här rapporten använder begreppet ”räddningstjänsten” syftar jag på kommunens organisation för räddningstjänst.

Paragrafen ovan härstammar från räddningstjänstlagen (1986:1102) (RäL), det vill säga från de sista åren av kalla kriget, då totalförsvaret var en högaktuell fråga. Räddningstjänstens utökade uppgifter under höjd beredskap enligt LSO är direkt hämtade från RäL, med endast ett par språkliga förändringar. Nu, när totalförsvaret på nytt ska rustas upp, uppkommer frågan vilken roll räddningstjänsten fortsättningsvis ska spela i det svenska totalförsvaret. Utveckling inom krigföring och vapenteknologi, m.m., kan ha givit upphov till andra scenarier och en ny hotbild, som markant skiljer sig från den Sverige hade under kalla kriget. Som den försvarspolitiska inriktningen för 2016–2020 påvisar, behöver totalförsvaret återuppbyggas och moderniseras. Eftersom räddningstjänsten är en viktig del av totalförsvaret är det således viktigt att kraven på räddningstjänstens förmåga är i fas med dagens hotbild.

Att ha en förmåga som är i fas med dagens hotbild är viktigt eftersom kombinationen av hotbild och responsförmåga påverkar vad konsekvenserna av en händelse blir. Givet en viss händelse och om förmågan att hantera händelsen är låg, så skulle konsekvenserna bli högre jämfört med om förmågan att hantera händelsen är hög, givet samma händelse. Alltså, om hotbilden har förvärrats samtidigt som responsförmågan är oförändrad skulle detta kunna leda till förvärrade konsekvenser. En viktig aspekt av responsförmåga är vilka uppgifter en aktör, exempelvis räddningstjänsten, genomför när den hanterar en händelse (Lindbom, Tehler, Eriksson, & Aven, 2015). I arbetet med att begränsa de möjliga konsekvenserna av en händelse är det därför viktigt att de uppgifterna baseras på den gällande hotbilden.

1.1 Syfte

Syftet med examensarbetet är att öka förståelsen för räddningstjänstens förmåga under höjd beredskap. Mer specifikt så syftar arbetet till att studera hur räddningstjänstens förmåga motiveras utifrån hotbilden.

1.2 Frågeställningar

LSO är en riskbaserad lagstiftning (prop. 2002/03:119) som bl.a. säger att räddningstjänsten ska utformas utifrån den lokala hotbilden. I och med att det inte har skett någon civil försvarsplanering i betydande utsträckning sen Kalla krigets slut, är det oklart om räddningstjänstens utökade uppgifter under höjd beredskap är uppdaterade efter den nuvarande hotbilden. Frågeställningen som ska besvaras inom det här examensarbetet blir följaktligen:

1. *Motiveras räddningstjänstens utökade uppgifter under höjd beredskap utifrån hotbilden?*

Under det här arbetets gång visade resultatet att svaret på den första frågeställningen är att det inte finns en tydlig koppling mellan räddningstjänstens utökade uppgifter under höjd beredskap och hotbilden (se vidare i resultatkapitlet, kap. 4.1). Därmed blev det naturligt att formulera en andra frågeställning:

2. *Varför är räddningstjänsten ålagd att utföra de utökade uppgifterna under höjd beredskap?*

Utöver de utökade uppgifterna ska räddningstjänsten under höjd beredskap fortsätta att utföra de uppgifter som behövs för att uppfylla räddningstjänstens mål enligt de kommunala handlingsprogrammen (LSO 3:8). Därför blir arbetets tredje frågeställning följaktligen:

3. *Motiveras räddningstjänstens övriga uppgifter utifrån hotbilden?*

Sammanfattningsvis berör de första två frågorna räddningstjänstens *utökade* uppgifter under höjd beredskap, d.v.s. de som står i LSO 8:2, medan den tredje frågan handlar om räddningstjänstens *övriga* uppgifter.

1.3 Avgränsningar

Följande avgränsningar har gjorts i det här arbetet:

- Arbetet kommer enbart behandla kommunal räddningstjänst under höjd beredskap. Statlig räddningstjänst kommer ej beröras.
- I lagen används begreppet höjd beredskap i samband med krig och krigsfara. Följaktligen kommer den övergripande händelsen som det här arbetet behandlar vara densamma. Pandemier och terrorism, m.m., kommer därför inte att beröras.
- Frågeställningarna kommer besvaras med hjälp av rättsinformation och rappoorter från statliga organisationer, alltså utifrån lagstiftarens perspektiv. Hur räddningstjänsterna själva uppfattar sin förmåga kommer inte att tas med.
- En central aspekt, som det här arbetet förhåller sig till, är att det civila försvaret håller på att återuppbyggas. Uppgifterna måste alltså stämma överens med den moderna hotbilden. Därför kommer rapporterna som analyseras inte vara äldre än 10 år. Äldre rättsinformation kommer däremot att användas av skäl som anges i kap. 4.1.

2. Teoretiskt ramverk

Händelser av olika slag kan få negativa konsekvenser på saker vi bryr oss om. Det kan röra sig om allt från en cykelolycka som leder till ett skrapsår, till terrordåd som sätter fysiska och psykiska spår i en hel befolkning. Allt som vi bryr oss om har ett speciellt värde för oss. Vår hälsa och välbefinnande, vänner och familj, hem och ägodelar är några exempel. En händelse behöver därför inte nödvändigtvis enbart ha konsekvenser för vår hälsa. Naturligtvis behöver den heller inte enbart ha negativa effekter. En översvämning, till exempel, kan förstöra byggnader och leda till dödsfall, men är samtidigt nödvändig för att näringsberika jorden och göra den fertil för åkerbruk.

För att skydda det vi värdesätter från negativ påverkan genomför vi skyddsåtgärder av olika slag. Vi låser till exempel våra ytterdörrar när vi lämnar hemmet för att förhindra inbrott och installerar brandvarnare för att varna oss för brand i tid. Skyddsåtgärderna kan tjäna olika syften. De kan förhindra negativ påverkan helt och hållet, exempelvis genom att omöjliggöra uppkomst av en specifik händelse eller dess konsekvenser. Skyddshandskar, till exempel, är ett skydd mot brännskador från kontakt med heta material. Skyddsåtgärder kan också syfta till att minska men inte eliminera konsekvenserna. En cykelhjälm är ett exempel på en sådan skyddsåtgärd. Den hindrar dig inte från att trilla av cykeln och skada dig, men du kommer förmodligen inte skada dig så illa som du kunde gjort utan den. Oavsett vad syftet är, ska skyddsåtgärderna bidra till en säkrare miljö och en mindre riskfylld tillvaro.

Det kan dock vara svårt att veta vad man behöver skydda sig mot eller på vilka sätt en händelse kan påverka det man värdesätter. Dessutom är det sällan möjligt att implementera tillräckligt med skyddsåtgärder för att skydda alla värden, emedan det saknas oändliga resurser. För att systematiskt bygga upp ett effektivt skydd arbetar olika aktörer därför med riskhantering. Enligt internationella standardorganisationen (ISO, 2009) kan riskhantering i grova drag ses som en process för att kartlägga vad risken för negativ påverkan på ett eller flera värden är och föreslå och implementera åtgärder för att minska risken.

Risk i sig saknar en enhetlig definition. Begreppet risk kan bl.a. definieras som ett förväntat värde, en sannolikhet, en osäkerhet eller en händelse (Aven & Renn, 2009). Till exempel kan risk beskrivas som produkten av sannolikheten av en händelse och värdet på dess konsekvens. Följaktligen minskar risken i denna typ av definitioner om sannolikheten eller konsekvensen minskar.

Tidigare har sannolikhet ofta varit vanligt förekommande i definitioner av risk. Dock har kritik mot att integrera sannolikhet i riskdefinitionen vuxit fram och givit upphov till en ny syn på risk där osäkerhet är kärnpunkten istället för sannolikhet. Detta nya synsätt där osäkerhet är en av huvudparametrarna, benämns som ”*det nya riskperspektivet*”. Det gamla, där sannolikhet är ett centralt begrepp, kallas i motsats ”*det traditionella riskperspektivet*” (SRA, 2015). En redogörelse av dessa två perspektiv, tillsammans med varför begreppet sannolikhet är problematiskt, ges mer ingående i nästföljande delkapitel.

Som beskrevs i Inledningen, så kan konsekvenserna av en händelse minskas genom att öka olika aktörers förmåga att hantera händelsen. Exempelvis blir konsekvensen av en lägenhetsbrand förmodligen mindre om räddningstjänsten besitter förmågan att släcka lägenhetsbränder. Förmåga är ett lika omstritt begrepp som risk och definieras på olika sätt beroende på sammanhang (Lindbom et al., 2015). Ofta likställs förmåga med resurser och

sådana definitioner saknar en tydlig koppling till konsekvenser. Genom ett sådant synsätt på förmåga är det därmed inte uppenbart att om aktören besitter en hög förmåga att genomföra en viss uppgift, så utförs uppgiften väl och konsekvenserna blir lägre och vice versa (Lindbom, 2020). För att göra kopplingen till konsekvenser explicit har Lindbom et al. (2015) definierat förmåga med utgångspunkt i en aktörs möjlighet att påverka en händelses utfall genom att genomföra olika uppgifter. I denna definition blir händelsens konsekvenser tydligare kopplade till effekten av aktörens genomförande av uppgifter.

2.1 ACU-ramverket

I den traditionella synen på risk är sannolikhet en hörnsten. Sannolikhet ligger till grund för att uttrycka osäkerheter i ett system och den associerade risken. Den här synen på risk har fått mycket kritik. Sannolikhetsparametern är inte tillräcklig för att ge en rättvisande beskrivning av risken, emedan sannolikhet endast är en uppskattning av inneboende osäkerheter hos händelsen och dess konsekvenser. Att kvantifiera risk med hjälp av sannolikhetsuppskattningar är också missvisande eftersom resultaten blir orimligt precisa. Det nya riskperspektivet har ett bredare fokus på osäkerheter, där sannolikhet endast är ett verktyg i mängden för att uppskatta den. Det finns också ett större fokus på den bakomliggande kunskap som osäkerhetsuppskattningarna baseras på (Lindbom, 2020).

En del i det nya riskperspektivet är det s.k. ACU-ramverket. Grundpelarna i ACU-ramverket är händelse (A), konsekvens (C) och osäkerhet (U). I enlighet med denna terminologi definieras risk som:

$$\text{Risk (definition)} = (A, C, U)$$

Detta kan tolkas som att risk är osäkerheten om en händelse och dess konsekvenser (Aven & Renn, 2009). En viktig aspekt i det nya riskperspektivet är också att man skiljer mellan definitionen och beskrivningen av risk:

$$\text{Risk (beskrivning)} = (A, C', Q, K)$$

Här är Q och C' subjektiva uppskattningar av U respektive C. K representerar kunskapsunderlaget, som ligger till grund för konsekvens- och osäkerhetsbeskrivningen (Aven, 2010).

Enligt resonemanget om förmåga ovan och i enlighet med terminologin i ACU-ramverket definieras förmåga som:

$$\text{Förmåga (definition)} = (C_T, U|A, T)$$

T är uppgiften som aktören utför för att minska konsekvensen av en händelse. C_T beskriver konsekvensen av händelsen givet den genomförda uppgiften. Följaktligen beskrivs förmåga som:

$$\text{Förmåga (beskrivning)} = (C'_T, Q, K|A, T)$$

C'_T är uppskattningen av parametern C_T (Lindbom, Tehler, Eriksson, & Aven, 2015).

För att koppla ihop det teoretiska ramverket, frågeställningar och empirin i det här arbetet görs följande antagande. LSO är en riskbaserad lagstiftning där räddningstjänsten ska

organiseras utifrån riskbilden. I enlighet med detta så måste riskbilden¹ beskrivas för att man i praktiken ska kunna motivera vilken förmåga räddningstjänsten ska ha och vilka uppgifter som ska genomföras för att hantera olika händelser. När det empiriska materialet analyseras som ett led i att besvara arbetets frågeställningar är det alltså beskrivningar av riskbild och förmåga som är fokus för analysen. Ur ett analytiskt perspektiv erbjuder ACU-ramverket en lins att studera rapporter och rättsinformation igenom. Beskrivningar av ramverkets parametrar i litteratur om räddningstjänstens uppgifter under höjd beredskap gör det möjligt att dra slutsatser om det verkar som att en riskbild ligger till grund för att motivera förmåga och vilka uppgifter som räddningstjänsten ska genomföra vid olika typer av händelser.

Ramverket har tidigare använts på ett liknande sätt i andra studier, t.ex. av Hellstrand och Svederberg (2015), Lindbom (2020) och Månsson, Abrahamsson, Hassel och Tehler (2015).

¹ Med riskbild menas här en bild av de risker som föreligger en viss verksamhet. I rapporten används oftast begreppet hotbild istället för riskbild, för att markera att riskkällan är av en antagonistisk karaktär. Hotbild är alltså desamma som riskbild, med enda skillnaden att händelsen (A) är begränsad till antagonistiska händelser.

3. Metodik

I det här kapitlet redovisas metoderna som har använts i arbetet. Grunden i arbetet utgörs av en litteraturstudie, med en intervjustudie som komplement. Litteraturstudien bestod av två huvudkomponenter: litteratursökning och dokumentanalys. En ingående redogörelse för dessa presenteras nedan.

Intervjustudien skulle dels bekräfta och förklara resultaten från litteraturstudien, dels fylla i kunskapsluckorna som fanns kvar. Intervjuerna erbjöd också ett annat perspektiv på ämnet och möjligheter att belysa eventuella skillnader i förklaringar och åsikter mellan olika organisationer. Eftersom intervjustudien genomfördes i ett kompletterande syfte utgör den inte huvudmetoden för datainsamling.

3.1 Litteratursökning

Litteratursökningsstadiet sträcker sig från den initiala genomsökningen av litteratur till det slutliga valet av dokument som ingår i dokumentanalysen. Det första steget i litteratursökningen var att identifiera litteratur att analysera. Detta gjordes dels genom en s.k. snowballing- approach kopplat till rättsinformation och en litteratursökning i databaser med hjälp av nyckelord.

3.1.1 Snowballing

Snowballing går i korthet ut på att från ett visst dokument finna annan relevant litteratur med hjälp av hänvisningar. Det behövs alltså ett ”start set” för att genomföra snowballing, dvs. ett ursprungsdokument som sökningarna utgår ifrån. I det här arbetet har jag använt s.k. baklänges snowballing, vilket innebär att nya dokument hittas genom referenser (arbetsprocessen går alltså bakåt i tiden i förhållande till ursprungsdokumentets publikationsdatum). Alternativt kan också framlänges snowballing användas, som innebär att litteratur som citerar ursprungsrapporten söks (Wohlin, 2014).

Snowballing användes i stor utsträckning till att besvara den första frågeställningen. Eftersom beskrivningen av genomförandet sammanfaller med redovisningen av svaret på den första frågeställningen har jag valt att redovisa genomförandet tillsammans med resultatet i nästa kapitel.

3.1.2 Litteratursökning genom nyckelord

Både rättsinformation och rapporter användes i litteraturstudien. Eftersom rättsinformation kontinuerligt refererar till andra lagtexter och det finns specifika databaser för rättsinformation (exempelvis Riksdagens hemsida), så passade snowballing bra som sökmetod för den litteraturen. För rapporterna däremot genomfördes sökningar i olika databaser (MSB, FOI, Google Scholar och Scopus). Som utgångspunkt användes nyckelord för att söka i databaserna. De exakta söksträngarna redovisas i Bilaga 1-Sökinformation, och exempel på nyckelord som användes i sökningarna är: räddningstjänst under höjd beredskap, civilt försvar, räddningstjänst i krig, förmåga, kemiska stridsmedel och höjd beredskap.

Utifrån sökträffens titel och sammanfattning (om tillgänglig) bedömdes det om rapporten ifråga skulle avfärdas eller noteras för vidare genomläsning. Denna första granskning var medvetet hård. Detta berodde på att det fanns relativt mycket som berörde räddningstjänsten i

allmänhet, men att ytterst lite av detta inkluderade krig och höjd beredskap. Så även om ett resultat kunde innehålla ord som ”räddningstjänst” och ”krig” var det inte garanterat att det handlade om räddningstjänsten i krig. De rapporter som klarade sig igenom den första granskningen hade följaktligen en tydlig koppling till ämnet och lästes igenom noggrant. Detta innebär att de lästes igenom med syfte att hitta hänvisningar till exempelvis räddningstjänstens förmåga i fredstid och under höjd beredskap, uppgifter i krig eller andra relevanta trådar. Om rapporten fortfarande bedömdes som relevant inkluderades den i den slutgiltiga dokumentanalysen.

Litteratursökning provades också att genomföras via Google. Det framgick dock snart att samma rapporter som redan hade hittats vid sökningar i Google Scholar dök upp på första sidan där också. Nästkommande sidor genomsöktes därför inte.

Snowballing utgjorde även ett viktigt komplement till litteratursökningen i olika databaser. De rapporter som hittades genom databassökningen kunde vid genomläsning visa sig ha enskilda stycken och kapitel, som kunde vara av intresse. De källor som hörde till dessa kapitel noterades och undersöktes i efterhand. Den ursprungliga rapporten inkluderades inte alltid i dokumentanalysen, om den inte bidrog med något mer utöver källan den hänvisade till. En löpande litteratursammanställning skrevs under arbetets gång för att dokumentera sökningarna och deras resultat.

3.2 Dokumentanalys

Det stod tidigt klart att ingen av de funna dokumenten var helt tillägnat räddningstjänsten under höjd beredskap. Därför inkluderades även dokument med annat fokus i analysen, om de innehöll stycken eller kapitel som var av intresse. Dock analyserades enbart de delar av dokumenten som explicit fokuserade på räddningstjänst under höjd beredskap. Analysen skedde utifrån ACU-ramverket. Dokumenten lästes igenom och noteringar gjordes där respektive komponent av risk och förmåga nämndes. Slutligen kunde förekomsten av komponenterna i alla dokument sammanställas.

3.3 Intervjustudie

Intervjustudien skulle, som sagt, fylla i luckorna från litteraturstudien och erbjuda en annan angreppsvinkel. De första kontakterna med potentiella intervjuobjekt togs på ett tidigt stadium, innan dokumentanalysen påbörjades. I samförstånd med handledaren kontaktades potentiella intervjuobjekt på Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Sveriges kommuner och regioner (SKR) och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI). Även de personer som skulle intervjuas tillfrågades om de kände till andra, potentiella intervjuobjekt som skulle kunna ställa upp. Snowballing-metoden användes alltså i viss utsträckning även här. Det innebar att en del intervjuobjekt kontaktades relativt sent i arbetet.

Intervjupersonerna fick en övergripande beskrivning av examensarbetet i samband med att inledande kontakt togs. De första kontakterna tillfrågades om det gick bra att spela in intervjun. Samtliga intervjuer spelades in, men efter att den första intervjun hade genomförts stod det klart att inspelning var absolut nödvändig för att resultatet skulle kunna analyseras. I de efterföljande kontakterna informerades intervjuobjekten därför om att intervjun måste spelas in i för att en tillfredsställande analys skulle kunna genomföras.

Intervjuguiden skickades till intervjuobjekten innan intervjun genomfördes. Det bedömdes att det var det bästa alternativet, eftersom intervjuerna inte syftade till att undersöka intervjuobjektens individuella kunskaper i ämnet och utförliga svar eftersöktes. Intervjuguiden konstruerades utifrån rekommendationerna i boken *Den kvalitativa forskningsintervjun* (Kvale, 1997, ss. 84-85).

Intervjuguiden återfinns i Bilaga 2-Intervjuguide. Intervjuerna genomfördes med programmet Zoom² och inspelningarna skedde via programmet. Efteråt transkriberades hela intervjun. Transkriptionerna skickades till de intervjuade för eventuella korrigeringar, innan de analyserades. Tre av de intervjuade återkom med förtydliganden i sina svar och faktabekräftelse.

Intervjusvaren ställdes mot resultatet av litteraturstudien. Analysen var alltså en jämförelse mellan de båda, för att kontrollera svaren från litteraturstudien och få fler perspektiv på frågeställningarna.

Fem personer intervjuades: två från MSB, en från SKR och två från FOI. Fler intervjuobjekt söktes, men av olika skäl var det svårt att få tag på fler. En djupare diskussion om detta återfinns i kap. 5.3.2. När intervjuobjekt söktes letade jag efter folk som var insatta i räddningstjänstens arbete och deras ansvar under höjd beredskap. Intervjuobjekten från MSB och SKR kontaktades utifrån deras kunskap inom ämnet, något som jag blev tipsad om av en person på MSB som handledaren kände. Personerna från FOI kontaktades därför att de var inblandade i framtagandet av relevanta rapporter som identifierades i litteraturstudien. Samtliga av de intervjuade var män och deras ålder och arbetslivserfarenhet kopplat till räddningstjänsten under höjd beredskap varierade mellan 32 och 65 resp. 2 och 34 år. 4 personer som jag kontaktade tackade nej till att delta i studien.

² Mer information om Zoom kan hittas på <https://www.ahu.lu.se/resurser/e-mote-i-zoom/>

4. Resultat

I det här kapitlet redovisas resultaten av litteratur- och intervjustudierna. Det föll sig lämpligt att redovisa resultaten till varje frågeställning separat. Följaktligen kommer resultatet av den första frågeställningen att redovisas först.

4.1 Resultat av den första frågeställningen

Frågeställning 1: Motiveras räddningstjänstens utökade uppgifter under höjd beredskap utifrån hotbilden?

4.1.1 Uppgifternas ursprung

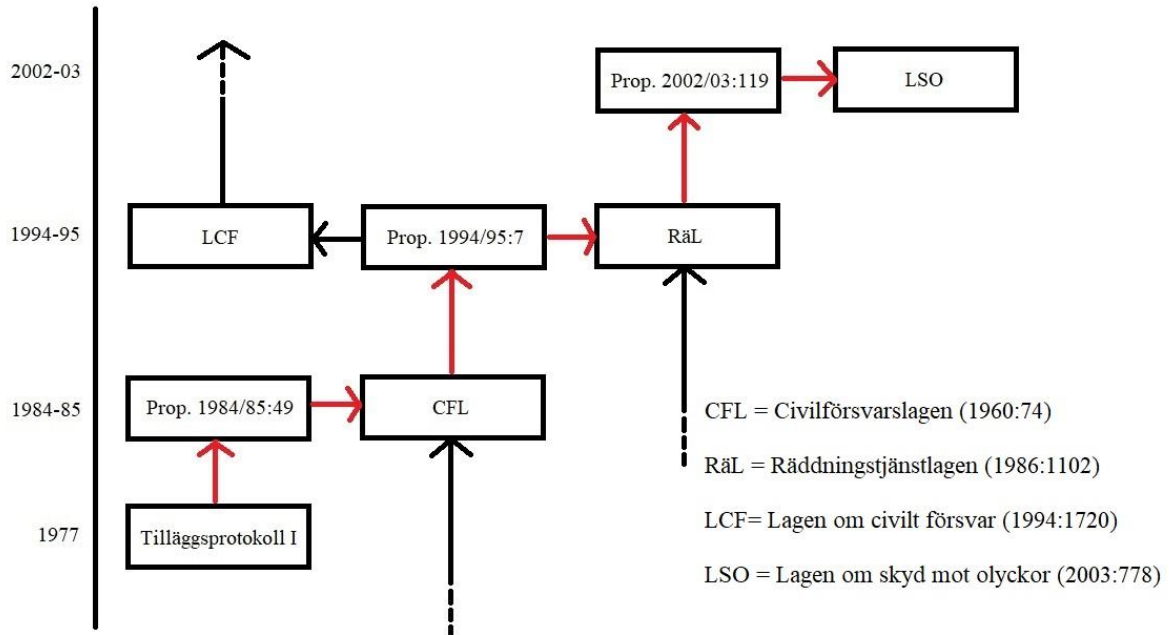
För att ta reda på om räddningstjänstens utökade uppgifter under höjd beredskap är motiverade utifrån hotbilden, behövdes uppgifternas ursprung först utrönas. I LSO finns uppgifterna nedskrivna under 8 kap 2 §. LSO upphävde Räl, som i sin tur upphävde brandstadgan, brandlagen och lagen om skyddsåtgärder vid olyckor i atomanläggningar. De tre sistnämnda lagarna berör inte räddningstjänstens uppgifter under höjd beredskap. Alltså har de utökade uppgifterna tillkommit i lagstiftningen under perioden då Räl fortfarande gällde, det vill säga mellan 1987 och 2003.

Genom att systematiskt gå igenom alla ändringar av Räl kunde det konstateras att de utökade uppgifterna, som återfinns i Räl 65 § infördes genom lag (1994:1722) om ändring i Räl. Det framgick av regeringens proposition 1994/95:7, som utgjorde förarbete, att lagen om ändring i Räl utgjorde en del i en ersättningsprocess av flera gamla lagar, bland annat av civilförsvarslagen (1960:74) (CFL). I den sista versionen av CFL finns uppgifterna angivna under civilförsvsverksamhetens omfattning (CFL 1:1). Innan uppgifterna hamnade i Räl återfanns de alltså i CFL. Det framgår inte uttryckligen om det var räddningstjänsten som skulle genomföra uppgifterna i praktiken.

I regeringens proposition 1984/85:49 lämnas förslag på nödvändiga ändringar av bl.a. CFL för att riksdagens beslut om att kommunerna ska ta över ledningen av civilförsvsverksamheten på lokal nivå i krig, m.m. ska genomföras (för mer information om civilförsvaret, se Bilaga 3-Civilförsvaret i Sverige). Det framgår att regeringen ansåg att en precisering av vad som menades med civilförsvsverksamhet var nödvändig och föreslog att en del av punkterna från artikel 61 i tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionen (SÖ 1979:22) skulle införas i lagen.

Det finns totalt fyra Genèvekonventioner, med tillhörande tilläggsprotokoll, som alla är centrala för den humanitära rätten i väpnade konflikter. I sina ursprungliga former kom de 1864, 1899, 1929 och 1949. Då den senaste Genèvekonventionen skrevs under, reviderades även de tre tidigare konventionerna. I dagligt tal heter det därför att Genèvekonventionerna är från 1949. I (SÖ 1979:22) hänvisas till det första av tre tilläggsprotokoll som hör till den fjärde Genèvekonventionen om skydd av civila i krig (Röda Korset, 2019). Tilläggsprotokoll I definierar nämligen begreppet civilförsvaret som fullgörandet av 15 uppgifter (se Bilaga 4-Definition av civilförsvaret). Tre av dessa (nr 8, 9 och 15) är de uppgifter som numera återfinns i LSO 8:2 som räddningstjänstens utökade uppgifter vid höjd beredskap. Det ska dock nämnas att rövning (som nämns i den första punkten av LSO 8:2) inte står med i tilläggsprotokollet. Detta kommer att diskuteras vidare i kap. 5.1.1.1.

En grov illustration över hur räddningstjänstens utökade uppgifter vid höjd beredskap har flyttats från tilläggsprotokollet till LSO 8:2 visas nedan (Figur 1). Observera att illustrationen visar hur paragrafen har flyttats över tid och redogörelsen ovan beskriver min arbetsprocess. Jag har alltså arbetat baklänges i förhållande till bilden.



Figur 1: Översikt över hur räddningstjänstens utökade uppgifter under höjd beredskap har flyttats från tilläggsprotokollet till LSO (de röda pilarna). De svarta pilarna visar att Räl och CFL existerade innan uppgifterna tillkom och att LCF inte existerade innan 1994-95.

4.1.2 Motivering av uppgifterna utifrån hotbild

Nedan presenteras resultatet av dokumentanalysen för rättsinformationen som användes för att ta reda på motiveringen bakom uppgifterna i LSO 8:2. I Tabell 1 inkluderas fler källor än vad som presenterades i redogörelsen och illustrationen ovan. Anledningen till det var att även om en källa inte var direkt länkad till hur LSO 8:2 förflyttats genom åren kunde de fortfarande behandla de utökade uppgifterna och bidra med information. Detta gällde för regeringens proposition 1991/92:102 och *Krishantering och civilt försvar i kommuner och landsting* (SOU 2004:134). En utförligare redogörelse för varför den senare rättsinformationen togs med förklaras i nästföljande kapitel.

Tabell 1: Analysresultat av rättsinformationen. X visar att det förekom beskrivningar av parametern i rättsinformationen.

Källa	A (Händelse)	Q (Osäkerhet)	C' (Uppskattad konsekvens)	T (Uppgift)	C' _T (Konsekvens givet utförd uppgift)	K (Kunskapsunderlag)
LSO, kap. 8	X			X	X	
Reg. Prop 2002/03:119	X			X	X	
Reg. Prop 1994/95:7	X			X	X	
RäL	X			X	X	
Reg. Prop 1984/85:49	X			X	X	
CFL	X			X	X	
LCF						
Tilläggsprotokoll I (SÖ 1979:22)	X			X	X	
Reg. Prop 1991/92:102	X	X		X	X	
Krishantering och civilt försvar i kommuner och landsting (SOU 2004:134)	X			X	X	

Dokumentanalysen visade att rättsinformationen inte påvisade en stark koppling mellan räddningstjänstens uppgifter och hotbilden. Bortsett från lagen om civilt försvar innehöll samtliga källor en kort beskrivning av händelsen (A), vilket var krig och krigsfara, och en omnämning av räddningstjänstens utökade uppgifter under höjd beredskap (T). I exempelvis LSO 8:2 och RäL 64 §, beskrivs händelsen som ”verkningar av krig” och där presenteras även konsekvensen givet utförd uppgift C'_T, om än indirekt, som:

” [syftet med uppgifterna är] att skydda och rädda civilbefolkningen”

Konsekvensen av händelsen givet utförd uppgift (C'_T) är följaktligen färre skador på civilbefolkningen.

För det mesta saknades beskrivningar av osäkerhet (Q) kopplat till händelse och konsekvens. Mått på osäkerhet, som sannolikhet, förekommer inte. Varken konsekvensuppskattningar (C') eller kunskapsunderlag (K) redovisades, såsom förväntat antal döda av kärnvapenanslag eller siffror över anställda i räddningstjänsten. Resultatet visar alltså att rättsinformationen saknar motiveringar av uppgifter utifrån den rådande hotbilden i betydande utsträckning.

4.2 Resultat av andra frågeställningen

Frågeställning 2: Varför är räddningstjänsten ålagd att utföra de utökade uppgifterna under höjd beredskap?

Även om roten till räddningstjänstens utökade uppgifter under höjd beredskap kunde fastställas, framgick det inte varför de skulle genomföras eller varför just räddningstjänsten skulle ansvara för dem. Detta ledde till den andra frågeställningen. Utifrån den andra frågeställningen reviderades den tidigare inkluderings- och exkluderingsprocessen i litteraturstudien kopplat till rättsinformation. Detta innebär att rättsinformation som var inaktuell för att besvara den första frågeställningen kunde bli aktuell för att besvara den andra frågeställningen. Jämfört med de källor som hänvisas till i Tabell 1 tillkom nu den statliga utredningen *Krishantering och civilt försvar i kommuner och landsting* (SOU 2004:134).

Denna utredning gjordes med uppdraget att göra en allmän översyn av LCF, som var den huvudsaklige ersättaren av CFL (se Figur 1). Huvudsyftet var att få en lagstiftning som

stämde överens med den då gällande försvarsplaneringsinriktningen och omvärldsläget. Utredningen presenterar ett antal förslag på lagändringar, bl.a. i LSO. Den förslagna ändringen medför endast en språklig uppdatering av lagtexten och inga nya paragrafer läggs till. En av paragraferna som berördes av ändringsförslaget var LSO 8:2. Utredaren föreslog att begreppet befolkningsskydd skulle bytas ut mot en hänvisning till det ”folkrättsliga civilförsvarsbegreppet” enligt följande (understrykning är mitt förtydligande av tillägget):

“...Personal inom kommunens organisation för räddningstjänst skall under samma tid delta i åtgärder för första hjälp åt och transport av skadade. Personalen skall vid behov även delta i andra åtgärder, om de kan anses hänförliga till civilförsvar enligt tilläggsprotokoll I den 8 juni 1977 till Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter...”

(SOU 2004:146, s.192)

Utredarens förslag infördes aldrig i lagtexten, men författningskommentarerna till ändringen avslöjar motiveringen bakom den:

“Strävan har varit att säkerställa kommunens organisation för räddningstjänst i krig skall kunna åtnjuta det särskilda folkrättsliga skydd som beskrivs i kapitel VI i 1977 års tilläggsprotokoll I till 1949 års Genèvekonventioner. Det är inte troligt att personal i kommunens organisation för räddningstjänst behöver delta i samtliga uppgifter som ryms under detta begrepp.”

(SOU 2004:134, ss. 192–193)

Ur denna text framgår det alltså att motiveringen till att räddningstjänsten har utökade uppgifter under höjd beredskap beror på att personalen i kommunens organisation för krig skulle åtnjuta beskydd under Genèvekonventionerna. Räddningstjänsten ingår därmed i det civila försvaret och inte i det militära försvaret. I vanligt tal kallas det folkrättsligt beskydd och är en del av den internationella rätten. Att bryta mot folkrätten fördöms av de flesta stater och kan leda till rättegång i någon av de internationella domstolarna. Folkrätten behandlar ett vitt spann av ämnen, men framförallt hur stater agerar mot varandra. I modern tid har även mänskliga rättigheter blivit en viktig del av folkrätten (Säkerhetspolitik, 2013).

SOU 2004:134 lämnar ingen hänvisning till någon riskanalys eller liknande om vikten av punkternas uppfyllande i händelse av krig. Tvärtom står det att det inte är troligt att räddningstjänsten kommer att behöva delta i uppgifterna (ss. 192–193). Det finns inte heller något resonemang om räddningstjänstens förmåga att genomföra sådana uppgifter. Det saknas alltså en explicit beskrivning i rättsinformationen som gör det tydligt att räddningstjänstens utökade uppgifter under höjd beredskap är motiverade utifrån hotbild.

4.2.1 Intervjuresultat

Resultatet från intervjustudien bekräftar att det folkrättsliga skyddet av räddningstjänsten är en stor anledning till att de utökade uppgifterna finns med i dagens lagstiftning. Ur intervjuerna framträdde också ett resonemang kring varför just räddningstjänsten ska ansvara för uppgifterna. De 15 punkterna i tilläggsprotokollet till Genèvekonventionen delades upp i skadeavhjälpande och skadeförebyggande åtgärder. De skadeförebyggande åtgärderna lades under befolkningsskyddet (se kap. 1), medan de skadeavhjälpande lades under räddningstjänsten. Anledningen till att uppdelningen skedde var att RåL redan täckte in en del

av de skadeavhjälpande åtgärderna och det ansågs därför rimligt att lägga de övriga uppgifterna av samma karaktär till räddningstjänstens uppgifter.

Uppgifterna tillkom troligtvis i tilläggsprotokollet baserat på erfarenheter från andra världskriget, Vietnamkriget och andra konflikter, med målet att skydda civilförsvarspliktig personal. En av de intervjuade menade att Genèvekonventionen bygger på idén att civilbefolkningen ska skyddas från krigets *alla* konsekvenser i så stor utsträckning som möjligt. Följaktligen måste därför de som skyddar civilbefolkningen (sjukvårdare, brandmän mm.) också skyddas.

På frågan om räddningstjänstens utökade uppgifter under höjd beredskap är kopplade till hotbilden svarade de intervjuade "kanske". En av de intervjuade påpekade att den moderna krigsföringen på krigsskådeplatser som Syrien och forna Jugoslavien sköttes på ungefär samma sätt som under andra världskriget. Bombning är fortfarande ett reellt hot och ett scenario där ett väpnat anfall sker är inte otänkbart. Det går därför inte att utesluta att röjning av farliga områden, sanering efter kemiska stridsmedel och kärnvapen, m.m. inte kommer att behövas.

Den intervjuade från SKR sade, angående relevansen i uppgifterna i LSO 8:2, att "*SKR driver linjen att det [relevansen i uppgifterna] behöver man se över. Uppgifterna, de rätta som behövs i det här sammanhanget och vem som ska ansvara för dem*". Att ansvaret för uppgifterna aktiveras först efter att beslut om att höja beredskapen har tagits beskrevs som ett problem. Mer om detta i kap. 5.2.

Att de utökade uppgifterna är kopplade till den aktuella hotbilden kan alltså inte slås fast.

4.2.2 Sammanfattande anmärkning

Slutsatsen av undersökningen visar alltså att LSO 8:2 är primärt motiverad utifrån behovet av folkrättsligt skydd för räddningstjänsten. Att uppgifterna dessutom motiveras utifrån den aktuella hotbilden verkar inte troligt, även om deras genomförande *kan* vara viktigt för att skydda civilbefolkningen och andra mål från krigets verkningar.

4.3 Resultat av den tredje frågeställningen

Frågeställning 3: Motiveras räddningstjänstens övriga uppgifter utifrån hotbilden?

För att besvara den tredje frågeställningen användes primärt rapporter och i andra hand information från intervjuer.

Tabell 2 nedan redovisar de rapporter som användes i dokumentanalysen. Den visar också förekomsten av sökträffar på begreppen "räddningstjänst" och "räddningstjänsten under höjd beredskap" i respektive rapport och detta belyser hur centralt begreppet är för rapporten ifråga.

Tabell 2: Översikt över antalet sökträffar på "räddningstjänst" och "räddningstjänst under höjd beredskap" i olika rapporter.

Rapport	Författare/ myndighet	Antal sidor	Sökträffar på "räddningstjänst"	Sökträffar på "räddningstjänst under höjd beredskap"
Motståndskraft- Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025	Ds 2017:66	249	26	0
Befolkningsskyddets förmåga och anpassning till nutida förhållanden	(MSB, 2017)	22	41	5
Att skydda civilbefolkningen från krigets verkningar	(Larsson & Denward, 2017) (FOI)	148	120	10
Scenarier för kommuner och kommunal räddningstjänst under höjd beredskap	(Odell, Welander, & Eriksson, 2019) (FOI)	37	59	11
Underlag inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut	(MSB, 2018)	50	9	1
Utbildningsbehov inom civilt försvar	(Lindgren & Ödlund, 2015) (FOI)	53	3	2
Kunskapsbehov för ett totalförsvaret i förändring	(Ingemarsdotter & Jonsson, 2019) (FOI)	27	1	0
Civilt försvar och höjd beredskap – utgångspunkter för fortsatt utveckling	(Ödlund, 2011) (FOI)	54	8	0
Civilt försvar i gråzon	(Jonsson, o.a., 2019) (FOI)	90	6	0
Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen- En övergripande analys av förutsättningar och utmaningar	(Johansson, Darin Mattsson, Mittermaier, & Rossbach, 2017) (FOI)	100	21	2
Att använda scenarier i planering för civilt försvar	(Jonsson, 2017) (FOI)	76	3	0
Funktionen samverkansperson- Kittet mellan aktörerna i hanteringen av samhällsstörningar?	(Sandberg, 2017) (MSB)	37	7	0
Rätt person på rätt plats – kommuner- Vägledning för krigsorganisation och krigsplacering	(MSB, 2019)	76	51	3
Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige	(FHS, 2019) (Försvars-högskolan)	262	46	0
Första hjälpen i civilt försvar - en kunskapssammanställning	(FOI, 2015)	34	7	0
Framtidsstudie år 2030 med fokus på kommunal räddningstjänstorganisation	(Florén, Krafft, & Pernemalm, 2016) (MSB)	135	459	0

Även om det saknades sökträffar på räddningstjänst under höjd beredskap i vissa rapporter var de fortfarande relevanta. Andra formuleringar användes stundtals för att beskriva relevanta ämnen, exempelvis "beredskapsplanering för räddningstjänst", eller det övergripande syftet med rapporten kunde vara av intresse även om det inte berörde räddningstjänsten explicit (exempelvis civila aktörer under höjd beredskap).

Nedan följer resultatet av dokumentanalysen.

Tabell 3: Analysresultat av rapporterna. X visar om rapporten innehöll beskrivningar av parametern.

Rapport	A (Händelse)	Q (Osäkerhet)	C' (Uppskattad konsekvens)	T (Uppgift)	C' _T (Konsekvens givet utförd uppgift)	K (Kunskaps- underlag)
Motståndskraft – inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025.	X	X		X		X
Befolkningsskyddets förmåga och anpassning till nutida förhållanden.	X	X				X
Att skydda civilbefolkningen från krigets verkningar.	X	X	X	X		X
Scenarier för kommuner och kommunal räddningstjänst under höjd beredskap.	X	X	X			X
Underlag inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut.	X	X	X			X
Utbildningsbehov inom civilt försvar.	X	X				X
Kunskapsbehov för ett totalförsvaret i förändring.	X	X				
Civilt försvar och höjd beredskap – utgångspunkter för fortsatt utveckling.	X	X				
Civilt försvar i gråzon.	X	X	X	X		
Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen – En övergripande analys av förutsättningar och utmaningar.	X	X		X		
Att använda scenarier i planering för civilt försvar.	X	X	X			X
Funktionen samverkansperson – Kittet mellan aktörerna i hanteringen av samhällsstörningar?						
Rätt person på rätt plats – kommuner – Vägledning för krigsorganisation och krigsplacering.	X			X		
Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige.	X	X				
Första hjälpen i civilt försvar – en kunskapssammanställning.	X	X	X	X		X
Framtidsstudie år 2030 med fokus på kommunal räddningstjänstorganisation.	X	X				

Alla rapporter håller väpnad konflikt som händelsen (A), vars konsekvenser måste hanteras. Gestaltningen av konflikten är central i flera rapporter. I *Att använda scenarier i planering för civilt försvar* (Jonsson, 2017) till exempel, tas FOI:s fyra typfall upp. Typfallen är olika krigsscenarier som beskrivs på ett övergripande plan för att utgöra utgångspunkt i försvarsplaneringen för olika aktörer. Beskrivningar av osäkerhet (Q) diskuteras ofta kopplat till scenarier och händelseförlopp. När det kommer till frågan om krig kan uppkomma, finns det ingen reflektion om sannolikhet eller osäkerhet i övrigt. Diskussionen handlar snarare om *hur* kriget kommer att se ut, vad kommer att hända, vilka resurser behövs osv. Det konstateras i *Motståndskraft- Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025* (Ds 2017:66) att hoten kan ta sig olika former, som desinformationskampanjer, cyberangrepp och terroråd. Vidare står det att gränsen mellan krig och fred är flytande med dagens hotbild. Diskussionen är dock enbart resonerande utan att nämna något scenario som mer troligt än något annat. Undantaget är då sannolikheten för att utsättas för

massförstörelsevapen och kemiska vapen anses vara låg, vilket står i *Första hjälpen i civilt försvar- en kunskapssammanställning* (FOI, 2015, ss. 23-24) och *Att skydda civilbefolkningen från krigets verkningar* (Larsson & Denward, 2017, s. 107).

I scenariobeskrivningarna förekom det konsekvensbeskrivningar (C'). De var dock enbart kvalitativa utan att rangordnas och var ofta övergripande skildringar av ett verksamhetsbortfall. Om konsekvenser nämndes var det oftast som störningar i samhällskritisk verksamhet, utan fler detaljer. Det fanns dock rapporter där konsekvensen beskrivs väldigt ingående. I typhändelserna i *Scenarier för kommuner och kommunal räddningstjänst under höjd beredskap* (Odell, Welanders, & Eriksson, 2019) beskrivs bland annat konsekvensen av ett anfall med fjärrstridsmedel som allvarlig skada på bro, järnvägsknut, elledningar, m.m.

Räddningstjänstens uppgifter under höjd beredskap (T) kopplas i en del fall direkt ihop med de övergripande målen för det civila försvaret:

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

Detta sker exempelvis i *Civilt försvar i gråzon* (Jonsson, o.a., 2019). I många fall nöjer man sig med att kopiera LSO 8:2 utan vidare diskussion, som i *Rätt person på rätt plats – kommuner – Vägledning för krigsorganisation och krigsplacering* (MSB, 2019). I *Att skydda civilbefolkningen från krigets verkningar* (Larsson & Denward, 2017, ss. 133-134) presenteras visserligen en utförligare beskrivning av vad räddningstjänsten kan tänkas behöva göra för att uppfylla det civila försvarets mål:

”Den kommunala räddningstjänsten kommer att ha en huvuduppgift i skyddet av civilbefolkningen i en krigssituation [...] Uppgifter att hantera för räddningstjänsten på grund av krigets verkningar innefattar bland annat 1) storskaliga bränder i byggnader, 2) kollapsade byggnader med människor begravda i rasmassorna, 3) skogsbränder som hotar allmänheten orsakade av t.ex. spårljusammunition, 4) oexploderad ammunition som hotar allmänheten och försvårar räddningsinsatser, 5) kontaminering av mark från eventuella kemiska vapen och kärnvapen eller farliga ämnen i övrigt som läckt ut från t.ex. söndersprängda fabriker”

Det här var det enda funna specifika exemplet på andra uppgifter som gäller för räddningstjänsten i krig, utöver de utökade uppgifterna i LSO. I de övriga rapporterna hittades inget liknande.

Direkta beskrivningar av konsekvensen av en händelse givet utförd uppgift (C'_T) hittades överhuvudtaget inte. Det förekom alltså inget textstycke som exempelvis liknade *”Då räddningstjänsten sanerar ett område efter kemiska stridsmedel förväntas antalet dödsfall till följd av exponering att minska”*. Indirekt framkom det att konsekvenserna skulle minska, men på vilket sätt klargjordes inte. Mer om detta i nästföljande kapitel.

Kunskapsunderlaget till osäkerhetsbeskrivningarna (K) hittades i varierande omfattning i samband med sannolikhetsmått på olika händelseuppkomster. I *Att använda scenarier i planering för civilt försvar* (Jonsson, 2017) står det att *”De flesta bedömare idag anser att ett*

isolerat angrepp mot Sverige har mycket låg sannolikhet.”. Det förklaras vidare att detta bl.a. beror på att Sverige har ett fördjupat samarbete med Finland, NATO och EU. För att relatera till ovanstående text om att sannolikheten att Sverige utsätts för massförstörelsevapen och kemiska stridsmedel är låg, så förklarades det med att många länder fortfarande har tillgång till sådana vapen och även om de inte används direkt mot Sverige kan vi påverkas av dess användning i vårt närområde (FOI, 2015, ss. 23-24; Larsson & Denward, 2017, s.107).

Kunskapsunderlaget till förmågebeskrivningarna var betydligt större i rapporterna jämfört med rättsinformationen. I flera rapporter belystes brister i räddningstjänstens organisation och hur dessa skulle påverka förmågan under höjd beredskap. I exempelvis *Befolkningsskyddets förmåga och anpassning till nutida förhållanden* (MSB, 2017) konstateras det att räddningstjänsten saknar materiell och personal för att upprätthålla sin förmåga i krig. Behovet av att utbilda aktörerna inom civilt försvar belyses också, samt att ge vägledning till kommuner och länsstyrelse i syfte att utveckla den civila försvarsförmågan.

4.3.1 Övrigt om rapporterna

Jämfört med rättsinformationen innehöll rapporterna betydligt mer information om framförallt hotbilden och dess gestaltning. Som Tabell 3 visar diskuteras osäkerhet (Q) och händelse (A) i de flesta rapporter. Däremot nämns det väldigt lite specifikt om räddningstjänstens uppgifter i krig (T), även om räddningstjänstens roll i det civila försvaret ofta uttrycks som oundgänglig. Följaktligen finns det väldigt lite om konsekvenserna givet räddningstjänstens utförda uppgifter (C_T).

Kopplingen mellan parametrarna var inte alltid tydlig. Mellan händelsen (A) och osäkerhet (Q) är kopplingen generellt sett lätt att uppfatta, eftersom osäkerheterna som diskuteras berör händelseförloppen. Den uppskattade konsekvensen (C_T) är hårt knuten till händelsen av definitionsmässiga skäl. Kunskapsunderlaget (K) är också stundtals möjligt att knyta till osäkerheten. Däremot är det inte alltid lätt att koppla räddningstjänstens uppgifter (T) med händelsen. LSO 8:2, som ofta citeras, säger att de utökade uppgifterna ska genomföras för att skydda civilbefolkningen och civil egendom från krigets verkningar. Vad krigets verkningar är och på vilket sätt civilbefolkningen skyddas framgår dock inte. Det är därför svårt att dra en tydlig koppling mellan räddningstjänstens uppgifter i krig och hotbilden, baserat på dokumentanalysen enbart.

Att skydda civilbefolkningen från krigets verkningar (Larsson & Denward, 2017) är den enda rapport där en tydlig koppling kan dras mellan händelsen (A) och räddningstjänstens uppgifter i krig. I citatet i kap. 4.3 beskrivs ett antal uppgifter för räddningstjänsten för att skydda civilbefolkningen från krigets verkningar. ”Krigets verkningar mot civilbefolkningen” beskrivs av Larsson & Denward (2017, s. 95) som:

När det närmare gäller krigets verkningar mot civilbefolkningen (”det som hotar”) handlar det om både direkta verkningar (t.ex. fysiska skador orsakade av olika stridsmedel) och långsiktiga och indirekta verkningar (t.ex. ökad cancerrisk pga. förorenad miljö som en följd av krigsföringen, sönderslagen ekonomi regionalt och nationellt, rubbad demografiska utveckling pga. många döda i fertil ålder).

Om det här citatet kombineras med citat i kap. 4.3 kan räddningstjänstens beskrivna uppgifter i krig tydligt kopplas till en specifik händelse. Exempelvis att räddningstjänsten ska hantera kontaminering av mark från eventuella kemiska vapen och farliga ämnen från söndersprängda

fabriker (T) för att skydda civilbefolkningen från att få cancer p.g.a förorenad miljö (A). Konsekvensen givet uppgiftens utförande (C_T) är inte utskriven, men kan underförstått ses som att ett färre antal människor får cancer p.g.a förorenad miljö än om ingen åtgärd hade vidtagits.

Inte ens i det här exemplet byggdes en tydlig händelsekedja upp, där alla parametrar hänger ihop. Jämfört med en text i stil med ”*Då kemiska stridsmedel släpps över Sverige från flyplan (A) ska räddningstjänsten sanera nedslagsområdena (T) för att minska allmänhetens exponering för stridsmedlet (C_T)*”, så råder det oklarheter kring vilka händelser som hänger ihop med specifika uppgifter. Ovanstående stycke beskriver en plausibel händelsekedja, men den baseras på mina antaganden.

4.3.2 Resultat av intervjuerna

Efter intervjustudien kunde kopplingen mellan räddningstjänstens övriga uppgifter och hotbilden fastställas. Det tydliggjordes att kommunerna, som är ansvariga för räddningstjänsten, ska bestämma dess uppgifter utifrån identifierade risker i kommunen. Att det, åtminstone i teorin, ska finnas en koppling mellan räddningstjänstens uppgifter och riskbilden är därför tydligt. En av de intervjuade, som jobbar på MSB, uttryckte sig som:

”Vi förutsätter att kommunen planerar utifrån de risker man har och naturligtvis inom ramen för vad som är rimligt.”

Om det är så även i praktiken ligger utanför det här arbetets omfattning. I enlighet med ansvarsprincipen har räddningstjänsten ansvar för samma uppgifter i fredstid, som under höjd beredskap. Utöver det ansvarsområdet tillkommer de specifika uppgifterna i LSO 8:2. Staten ska sedan stå för resurserna och målen för det civila försvaret i och med att kriget är statens angelägenhet. Kommunen bestämmer hur resurserna ska användas för det ändamålet. I strikt lagteknisk mening ska kommunens organisation för räddningstjänst enbart genomföra just räddningstjänst, d.v.s. insatser i syfte att skydda och begränsa skador på egendom, människor och miljö (LSO 1:2). De kan dock tilldelas andra uppgifter av kommunen, i syfte att uppnå målen för det civila försvaret. Räddningstjänsten kan alltså genom ökad förmåga påverka konsekvenserna av olika händelser och därigenom bidra till lägre risk. Intervjustudien luftade dock samma oro som flertalet rapporter: räddningstjänsten skulle bli överbelastad i händelse av krig.

4.3.3 Sammanfattande anmärkning

Sammanfattningsvis så ska de övriga uppgifterna i teorin vara motiverade utifrån den aktuella hotbilden. Om det är så i praktiken är en annan fråga som det här arbetet inte har berört.

5. Diskussion

En stor del av arbetet handlade om räddningstjänstens förmåga under höjd beredskap och det pågående arbetet med att bygga upp Sveriges civila försvar. I det här kapitlet kommer därför, utöver resultatet och dess validitet, också det civila försvaret och räddningstjänstens roll i det att diskuteras. Slutligen kommer även felkällor och brister i utförande att tas upp.

5.1 Resultat

Här nedan diskuteras resultatet och dess validitet. Precis som i föregående kapitel är det här kapitlet uppdelat efter frågeställningarna.

5.1.1 Om räddningstjänstens utökade uppgifter under höjd beredskap

Efter arbetets utförande kan första och andra frågeställningarna anses vara besvarade. Räddningstjänstens utökade uppgifter under höjd beredskap syftar till att ge räddningstjänsten folkrättsligt skydd i krig och är inte primärt motiverade utifrån hotbild.

Resultatet påvisar att räddningstjänstens utökade uppgifter under höjd beredskap kommer från tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionen. Tilläggsprotokollet ger all civilförsvarspliktig personal folkrättsligt skydd, inte bara räddningstjänsten. Det folkrättsliga skyddet gäller dock endast om personalen enbart ägnar sig åt aktiviteter för att skydda civilbefolkningen. Som en av de intervjuade påpekade är det därför är det väldigt viktigt att militären inte samverkar med räddningstjänsten.

Det framgick av flera dokument, exempelvis *Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen* (Johansson, Darin Mattsson, Mittermaier, & Rossbach, 2017) och av intervjuerna att räddningstjänsten är och har alltid varit en grundstomme i det civila försvaret. Därmed är det rimligt att tänka sig att det finns ett sekundärt motiv kopplat till hotbild kopplat till att uppgifterna har tilldelats räddningstjänsten. De specifika uppgifterna i LSO 8:2 ligger förhållandevis nära räddningstjänstens fredstida uppgifter och ger dem dessutom det folkrättsliga skyddet.

Just frågan om varför räddningstjänsten skulle ansvara för de uppgifterna gav upphov till viss förvåning hos ett av intervjuobjekten, som hävdade att han aldrig hade stött på eller tänkt på den frågan trots drygt 30 års erfarenhet inom området. Det kan ses som en indikation på att det inte har funnits någon bakomliggande (officiell) utredning för att undersöka om räddningstjänsten var mest lämpad för de uppgifterna, utan att det snarare föll sig naturligt för beslutsfattarna. Som samma intervjuobjekt uttryckte det: ”*Om inte räddningstjänsten, så vem?*”.

Likväl är det ett faktum, som både rapporter och intervjuer framhåller, att räddningstjänsten utgör en viktig del av det civila försvaret. Det har också framgått att det tidigare har skett förtydliganden om vad räddningstjänstens utökade uppgifter under höjd beredskap är, vilket sedermera har lett fram till LSO 8:2. Det har alltså funnits en önskan att klargöra att räddningstjänstens utökade uppgifter under höjd beredskap korresponderar mot tilläggsprotokollets punkter. Det tyder på att det kan ha funnits en tanke att räddningstjänsten bör inkluderas av det folkrättsliga skyddet. Det skulle i sådana fall innebära att det faktiskt har

funnits ett resonemang kopplat till hotbild bakom uppgifterna i LSO 8:2, som har cirkulerat kring att beskydda en viktig samhällsaktör från krigets verkningar.

Flera av intervjuobjekten belyste det faktum att den svåraste och viktigaste frågan idag gällande det civila försvaret, och totalförsvaret i allmänhet, är: Vad kommer det moderna kriget att innebära? Tecken från andra konflikter i vår omvärld tyder på att krig inte *enbart* utkämpas med bomber och skjutvapen, men att dessa vapen fortfarande utgör en central del av modern krigsföring. Ett scenario där Sverige kan utsättas för väpnat angrepp i varierande omfattning kan därför inte avskrivas. I FOI:s fyra ursprungliga generella typfall för planeringsunderlag till uppbyggandet av det civila försvaret innehåller tre någon form av bombning (Jonsson, 2017). Typfallen syftar visserligen inte till att ge exakta händelseförlopp i krig, men de ger en fingervisning om vad som *skulle kunna* ske. Det innebär att även om de utökade uppgifterna för räddningstjänsten i LSO 8:2 härstammar från Kalla kriget, kan det fortfarande finnas behov av dem.

5.1.1.1 Rövning

I kap 4.1 påpekas att den första punkten i LSO 8:2 nämner rövning av farliga områden som en av räddningstjänstens utökade uppgifter. Detta är intressant, eftersom tilläggsprotokollet inte nämner rövning av farliga områden bland de 15 uppgifterna (se Bilaga 4-Definition av civilförsvaret). En av de intervjuade hävdade att räddningstjänstens utökade uppgifter inte har förändrats särskilt mycket sedan de infördes i CFL, bortsett från när rövning av farliga områden tillkom. Varför räddningstjänsten skulle ha det ansvaret var inte helt klarlagt, men den intervjuade lyfte en plausibel förklaring.

Rövning av farliga områden verkar framförallt syfta på rövning av oexploderad ammunition (OXA). Anledningen till det, trodde intervjuobjektet, var att en diskussion om problemen med OXA fördes i samband med Sovjetunionens angrepp på Afghanistan i slutet av 70-talet. Den diskussionen ledde bl.a. till att Försvarsmakten skulle ta hand om räddningsinsatser om risken för OXA förelåg. Försvarsmakten sade dock nej, med förklaringen att de hade för få resurser. Vad som sedan händer hade intervjuobjektet ingen klar uppfattning om, men ca 1987 startar den första ammunitionsrövningsutbildningen för det civila försvaret. Hans teori är att då Försvarsmakten sade nej, lades uppgiften istället över på civilförsvaret. Det ska observeras att det här var på den tiden som civilförsvaret var en egen organisation, se Bilaga 3-Civilförsvaret i Sverige. Rövning har sedan förts vidare till Räl i samband med CFL:s upphävning 1995.

Eftersom det här är den enda utökade uppgiften som räddningstjänsten har som inte kommer från tilläggsprotokollet, innebär det att den inte otvetydigt hjälper räddningstjänsten att bibehålla sitt folkrättsliga skydd. Då uppkommer frågan om rövning av farliga områden är en uppgift som motiverats utifrån hotbilden. Det är svårt att avgöra när mycket är gissningar och spekulationer. På den intervjuade verkar det dock som att konsekvensen (C') av krig (A) som är av intresse är OXA i bebyggda områden. Kunskapen (K) har hämtats från observationer av Sovjetunionens invasion av Afghanistan och utifrån den har man bedömt att osäkerheten (Q) rörande förekomsten och konsekvenserna av OXA, är så pass stor att det måste planeras inför. Civilförsvaret får då uppgiften (T) att röja områden som innehåller OXA och då kommer konsekvensen (C_T) att bli mindre.

Utifrån denna korta analys verkar det som att det kan finnas en koppling mellan rövning av farliga områden och hotbilden enligt ACU-ramverket. Det ska dock nämnas att bara för att rövning av farliga områden är en relevant uppgift, så betyder det inte att räddningstjänsten är

bäst lämpad att utföra den. En annan av de intervjuade påpekade att det är polisen som har ansvaret för röjning av bomber och sprängämnen i fredstid och ansvarsprincipen³ säger att de då bör ha det ansvaret även under höjd beredskap. LSO 8:2 går likväl emot det och frågan är om det är klokt, ur ett ekonomiskt perspektiv, att ha två organisationer med samma kompetens.

5.1.2 Om räddningstjänstens övriga uppgifter och roll i det civila försvaret

Den tredje frågeställningen berörde räddningstjänstens övriga uppgifter under höjd beredskap, d.v.s. uppgifterna utöver LSO 8:2. Dessa finns inte listade någonstans, utan bestäms av målen i de kommunala handlingsprogrammen för räddningstjänsten och LSO. Efter arbetets genomförande står det klart att lagstiftaren anser att räddningstjänsten ska planera sin verksamhet utifrån den kommunala riskbilden. Detta gäller både under normala omständigheter och under höjd beredskap.

Det går inte att säga om räddningstjänstens övriga uppgifter motiveras utifrån den aktuella hotbilden utan att studera vilka uppgifter räddningstjänsten faktiskt har. Som tidigare nämntes har jag inte gjort en sådan undersökning. Vad det här arbetet visar är att *tanken hos lagstiftaren* är att räddningstjänstens uppgifter under höjd beredskap ska motiveras utifrån den rådande riskbilden i kommunerna. Det visar också att det inte finns mycket material om räddningstjänstens uppgifter sedan tidigare.

Att endast en rapport (*Att skydda civilbefolkningen från krigets verkningar* (Larsson & Denward, 2017)) ger en förhållandevis tydlig koppling mellan räddningstjänstens uppgifter och den rådande hotbilden kan tydas som att kopplingen inte är möjlig att fastställa. Med tanke på att upprustningen av det civila försvaret fortfarande är i sin linda, så lutar jag snarare åt att anledningen till att det bara finns en rapport som styrker en koppling är att det inte har kommit fler än. Ur intervjuerna kom det fram att fler rapporter om det här ämnet var att vänta i framtiden.

Det ska också än en gång påpekas att rapporterna är tämligen fåordiga när det kommer till räddningstjänstens specifika roll i det civila försvaret. Detta beror förmodligen delvis på att det inte har omfattats av rapporternas ämne. Det kan också bero på att det råder consensus om *vad* räddningstjänsten ska göra under höjd beredskap. Det är en anledning som intervjuerna också ger stöd för, eftersom de ger en unison bild av räddningstjänstens roll. Validiteten av resultatet från intervjuerna kommer diskuteras mer i kap. 5.3.2, men här kan det nämnas att ingen av intervjuerna gav en annorlunda bild av räddningstjänstens uppgifter än de andra. Alla var överens om att räddningstjänstens uppgifter under höjd beredskap är desamma som i fredstid, jämte uppgifterna i LSO 8:2. Som nämntes ovan ska de övriga uppgifterna komma ur den rådande riskbilden i kommunerna. Med andra ord ska de motiveras ur den kommunala hotbilden.

Det faller sig naturligt att räddningstjänsten ska göra samma sak i fred som i krig, dels för att det följer ansvarsprincipen, dels för att räddningstjänsten ska kunna hantera en viss händelse oavsett om det råder krigstillstånd eller ej. Som en av de intervjuade påpekade, så vore det inte särskilt sparsamt att finansiera två organisationer med samma uppgifter, bara för att skilja

³ För mer information om de bärande principerna av samhällets krisberedskap, se (Larsson, 2018).

mellan krig och fred. I *Att skydda civilbefolkningen från krigets verkningar* (Larsson & Denward, 2017) hävdas det att räddningstjänsten har tillräckligt med resurser för att kunna upprätthålla sin förmåga i normalfall. Både dokumentanalysen och intervjuerna pekar dock på att dessa uppgifter kan komma att bli så frekventa i händelse av krig att räddningstjänstens resurser visar sig otillräckliga. I sådana fall måste samhällsviktig verksamhet prioriteras över mindre incidenter, som lägenhetsbränder eller trafikolyckor. Nationella förstärkningsresurser finns att tillgå, exempelvis för skogsbränder och översvämningar, och räddningstjänsten är också tänkt att förstärkas personellt och materiellt utifrån behov.

Räddningstjänstens förmåga att hantera sina uppgifter är en fråga som är högaktuell just nu. Ur intervjuerna framträdde det att det förmodligen kommer att råda personella och materiella brister hos räddningstjänsten, trots statligt stöd. Därav prioriteringen av samhällsviktig verksamhet. MSB räknar också med att det kan bli problem med elförsörjning, drivmedel och kommunikation. Scenariot man utgår från är FOI:s typfall 4, det begränsade väpnade angreppet. Räddningstjänsten ska förstärkas av civilpliktig personal för att lösa den ökade arbetsbördan, men det kan bli svårt i glesbygdskommuner med få invånare (Larsson & Denward, 2017). Diskussion om förmåga kommer att fortsätta i kapitel 5.2.

5.2 Utvecklingen av räddningstjänstens förmåga

Arbetet med uppbyggnaden av totalförsvaret befinner sig fortfarande i ett tidigt stadium (Odell, Welander, & Eriksson, 2019). Det är därför inte så konstigt att arbetet med att förbereda räddningstjänsten för höjd beredskap fortfarande kantas av osäkerhet och tvetydighet. Lagarna som styr räddningstjänstens verksamhet i krig dateras tillbaka till Kalla kriget och kan behöva uppdateras. Vissa intervjuobjekt lyfte problematiken kring att lagarna endast aktiveras om regeringen beslutar att höja beredskapsnivån eller om öppet krig förklaras mot Sverige (då lagarna börjar gälla per automatik). Problemet med detta är att beredskapsnivån därför inte kommer att höjas förrän det står bortom allt tvivel att Sverige står inför krig och med gråzonskrigsföring som ett reellt hot är det osäkert hur Sverige ska hantera en sådan situation.

Eftersom Sverige ännu befinner sig i en väldigt tidig fas av uppbyggnadsarbetet, väntas fortfarande statliga anvisningar på vad kommunen ska beskydda. Att arbeta med scenarier har därför blivit en naturlig utgångspunkt för räddningstjänsten och länsstyrelserna. *Scenarier för kommuner och kommunal räddningstjänst under höjd beredskap* (Odell, Welander, & Eriksson, 2019) och *Att använda scenarier i planering för civilt försvar* (Jonsson, 2017) beskriver scenarioanalys som ett värdefullt verktyg i försvarsplaneringen och förklarar djupgående om hur scenarier kan och bör användas. Att det finns kunskap och tillgängligt material står därför klart. Vad som ännu är ovisst är vad räddningstjänstens förmåga bör innefatta i det moderna kriget, av den enkla anledningen att det inte står klart vad det moderna kriget kommer att föra med sig.

En av de intervjuade påpekade att, för att komma förbi scenariofasen och börja arbeta med förmågeuppbyggnad, kan förenklade scenarier behöva användas. Han menade att räddningstjänsten bör fokusera på de mest riskfyllda konsekvenserna och utveckla förmågor utifrån dem, för att komma vidare från scenariosteget. Detta kräver förstås tydliga anvisningar och ambitionsnivåer från statens sida, så att aktörerna har något att förhålla sig till. Med ett försämrat omvärldsläge är det dock långt ifrån glasklart att tiden är på vår sida, och att göra ”perfekta” scenarioanalyser kan därför vara en lyx vi inte har råd med. Då kan det vara bättre

att ha en ”tillräckligt bra” approach för att komma förbi scenariostadiet inom en rimlig tidsram.

Angående utrustning och träning för verksamhet under höjd beredskap, så fanns det sådana resurser tillgängliga under Kalla kriget. Av intervjuerna framgick det dock att dessa avvecklades tillsammans med resten av totalförsvaret då Sovjetunionen föll och hotbilden förändrades (se Bilaga 3-Civilförsvaret i Sverige för mer information). Idag återstår inte mycket av den gamla kapaciteten. En central fråga för återuppbyggnaden av det civila försvaret tycks handla om hur de här resurserna ska byggas upp igen. Att upprätta förråd och träna räddningstjänsten är dock dyrt, även om det finns en vilja att bygga upp de här resurserna igen. En av de intervjuade uttryckte det som:

Det är idag solklart att det finns en politisk vilja att bygga upp det civila försvaret, men hur stark plånboksviljan är vet vi inte.

Budgeten verkar alltså vara det stora frågetecknet och det kan ses som ännu ett tecken på att det fortfarande är tidigt i återuppbyggnadsarbetet.

5.2.1 Problem med målen för det civila försvaret

Ett problem som tas upp både i intervjuerna och i flera rapporter är avsaknaden av tydliga, politiska mål för det civila försvaret. För tillfället saknas det anvisningar och ambitionsnivåer från staten som kommunerna kan förhålla sig till. Innan de har fått sådana är det också svårt att bedöma kommunernas (och deras räddningstjänsters) förmåga att genomföra sina uppgifter. Detta kan liknas vid att det saknas en acceptabel nivå för konsekvensernas allvarlighetsgrad. Innan en sådan finns på plats och en viss påfrestnings förväntade nivå fastställts går det inte att avgöra räddningstjänstens nödvändiga responsförmåga. Det kan också formuleras som att det för tillfället finns för många osäkra och obestämbara variabler för att kunna dra en avgörande slutsats om den behövda förmågan.

Det som tydligt finns kopplat till det civila försvaret och som alla aktörer ska förhålla sig till är de övergripande målen. Men de är inte heller helt problemfria. I *Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen* (Johansson, Darin Mattsson, Mittermaier, & Rossbach, 2017) påpekas att de nuvarande målen för det civila försvaret pekar ut de områden som det civila försvaret ska arbeta med, snarare än det civila försvarets faktiska målbild. De ger ingen klarhet i vilka specifika tjänster som efterfrågas eller vilken ambitionsnivå aktörerna ska sikta på. Det har tidigare identifierats ett behov av nedbrutna mål av MSB och en av de intervjuade sade också att tydligare mål förstås hade varit önskvärt, men betonade att det skulle kräva en djuplodande analys, exempelvis om vad samhällsviktig verksamhet faktiskt innebär.

För räddningstjänstens del innebär detta att det är svårt att planera sin verksamhet. Utan att veta vad man ska dimensionera för går det inte att bestämma vilken utrustning som behövs, hur mycket personal som krävs eller om resurser behöver lånas in utifrån. Det går med andra ord inte att bestämma nivån för responsförmågan. Det går heller inte att göra en meningsfull bedömning av räddningstjänstens förmåga utan statliga anvisningar för dimensionering att förhålla sig till. Tillsvidare kan räddningstjänsterna därför bara arbeta med potentiella scenarier och vad de kan medföra. Som ovanstående stycke beskriver, går det inte att dimensionera sin verksamhet utifrån de övergripande målen. Att målen är just övergripande säger också att de inte är tänkta att fungera som detaljerade riktlinjer för den lokala räddningstjänsten.

5.3 Felkällor och resultatets validitet

Två uppenbara felkällor för det här arbetet är att jag inte vet om jag verkligen har läst *tillräckligt mycket* relevant litteratur eller intervjuat *tillräckligt många* personer med kunskap inom det här området för att kunna dra några definitiva slutsatser. Utifrån vad jag har läst och de personer som intervjuades anser jag dock att även om det finns information som jag inte har tagit del av, så har jag likväl fått en förhållandevis konsekvent bild av räddningstjänstens roll i det civila försvaret och hur dess uppgifter under höjd beredskap relaterar till den aktuella hotbilden. Detta påstående bygger jag på att ingen intervju sade emot någon annan, utan lyfte istället olika aspekter och perspektiv att betrakta problematiken ifrån. Inte heller gav rapporterna en skiftande syn på det civila försvarets nuvarande tillstånd eller de utmaningar som samhället står inför. Jag har också letat i flera olika källor och arbetat systematiskt med litteratursökningarna. Det har alltså givits mig en komplicerad, men konsekvent bild av läget. Naturligtvis är det fullt möjligt att jag har missat detaljer, i och med att jag enbart läste igenom de delar av rapporterna *som jag bedömde* var relevanta för arbetet. Detta tror jag dock inte har påverkat resultatet av ovanstående anledning.

En stor felkälla, som jag har identifierat, grundar sig i min brist på erfarenhet inom området räddningstjänst och civilt försvar. Mycket tid och energi gick åt till att försöka förstå den övergripande tanken med det civila försvaret, vad det har varit, vad det är idag och vilka lagar det är som styr verksamheten. Denna oerfarenhet kan ha inneburit att jag missade samband och fick svårare att skapa mig en överblick än om jag hade haft mer kunskap om ämnet från början. Men samtidigt innebar det också att jag gick in i området utan att vara färgad av tidigare erfarenheter som hade kunnat påverka resultatet.

Slutligen en kommentar på antagandet om att riskbilden måste beskrivas för att räddningstjänstens uppgifter ska vara motiverade utifrån riskbilden, som gjordes i kap 2.1. Analysresultatet visade att samtliga rapporter och rättsinformation som innehöll en beskrivning av händelsen (hotbilden) också beskrev ett antal av de övriga parametrarna i ACU-ramverket. De två dokumenten, som inte hade en beskrivning av händelsen (A) (LCF och *Funktionen samverkansperson-kittet mellan aktörerna i hanteringen av samhällsstörningar* (Sandberg, 2017)), innehöll inte heller någon av de andra parametrarna. Detta bevisar i sig ingenting, eftersom det är för få dokument utan händelsebeskrivning i analysen för att med säkerhet kunna säga att det krävs en beskrivning av hotbilden för att uppgifterna ska vara motiverade utifrån den. Det ger däremot en fingervisning att antagandet kan stämma.

5.3.1 Validiteten av litteraturstudien

Som ovan nämnts användes flera källor och flera olika söksträngar för litteratursökningen. Ända från början dokumenterades arbetet på ett systematiskt vis och det förefaller mig därför inte troligt att det skulle ha begåtts ett större fel i den här fasen. Dokumentanalysen genomfördes också systematiskt och utförandemässigt är det inte troligt att det föreligger grövre fel här heller.

Dock så ska det observeras att det fanns en risk med att använda ACU-ramverket som teoretiskt underlag för analysen. Då arbetet påbörjades hade jag ingen erfarenhet av ACU-ramverket, vad det innebar eller vad syftet med det var. Trots att det fanns god litteratur tillgänglig om ramverket och hur det har använts i liknande studier, är det likväl en

komplikerad teori att sätta sig in i om man aldrig har arbetat med den förut. Att jag saknade erfarenhet av ramverket innebar inte bara att det fanns problem med att förstå teorin, utan också att jag kan ha missat samband i analysen.

Detta var dock ett problem som jag insåg redan i arbetets inledande skede. De textstycken i varje rapport och rättsinformation som jag baserade analysen på, skrevs upp i sin helhet för att det skulle vara möjligt att analysera texten igen vid ett senare tillfälle. Min handledare, som besitter goda kunskaper i teorin, gav också kontinuerlig feedback och rättelser. Åtgärder vidtogs alltså för att motverka effekterna av det här problemet. Det ska också påpekas att det fanns fördelar, som övervägde nackdelarna med att använda ramverket. Nämnvärda fördelar är att det medger ett tydligt avläsningsbart resultat, det har tidigare använts med fördel och min handledare har erfarenhet av metoden.

5.3.2 Validiteten av intervjustudien

Antalet intervjuer var lågt och fler söktes. Av olika skäl var det dock svårt att få tag på fler. Några av de tillfrågade nekade och hänvisade till en annan person, som gick med på att intervjuas. En person sköt upp intervjun då Coronapandemin nådde Sverige. Efter ca 2 veckors väntetid beslöt jag att ställa in den intervjun, eftersom jag då ansåg att jag inte hade tid att analysera hans resultat på ett bra sätt och samtidigt knyta ihop rapporten. Det var inte heller säkert att han skulle kunna delta överhuvudtaget. Överlag var det till en början svårt att hitta potentiella intervjuobjekt, eftersom höjd beredskap och civilt försvar inte har varit relevanta ämnen sen Kalla kriget slutade. De auktoriteter som fanns inom området på MSB hörde jag av mig till. De två intervjuade personerna från MSB tillhörde dem. Då jag till slut hade nått 5 intervjuer ansåg jag att det var tillräckligt. Intervjuerna utgjorde inte den främsta insamlingsmetoden av data och svaren pekade, som nämnts ovan, åt samma håll. Flera personer, som hade sökts, hade också hänvisat till de personer jag intervjuade. Jag ansåg därför att även om antalet var lågt, så fanns det mycket kunskap och erfarenhet bakom svaren jag hade fått. Slutligen ska det anmärkas att då beslutet togs att avsluta intervjustudien trodde jag fortfarande att den uppskjutna intervjun skulle bli av. Jag trodde alltså att det skulle bli sex intervjuer.

I och med att det var kunniga människor som intervjuades, anser jag att det inte fanns några problem med recipienterna. Det som kan ha försämrat resultatets kvalitet är frågornas utformning. Frågorna omformulerades mellan intervjuerna, delvis för att anpassa dem till den tillfrågades kunskapsområde och organisation, men också för att ingen testintervju hade gjorts innan. Då frågorna användes första gången fick de ibland omformuleras och förklaras, vilket kan ha lett till missuppfattningar om kärnfrågans syfte, även om inga sådana funderingar lyftes efteråt.

Frågornas relevans mot undersökningens syfte kan också diskuteras, i och med att syftet och frågeställningarna omformulerades och skrevs om en del. Jag försökte ha en så pass stor bredd på frågorna som möjligt för att fånga in mycket information. Detta kan ha lett till att detaljer missats eller förbisetts då intervjuguiden skrevs. Likväl anser jag att även om frågorna hade kunnat vara mer detaljerade och bättre ställda, så erhöles likväl konsekventa och utförliga svar. Även om nyanser kan ha missats eller detaljer kan ha gått förlorade, så var resultatet fortfarande användbart och syftet med intervjuerna i det här arbetet, som ett kompletterande verktyg till datainsamling, anser jag vara uppfyllt.

6. Slutsats

Arbetet visade att räddningstjänstens utökade uppgifter under höjd beredskap i stor utsträckning syftar till att ge räddningstjänsten folkrättsligt skydd i händelse av krig. Uppgifterna *kan* möjligtvis också kopplas till den rådande hotbilden i och med att det inte kan uteslutas att ett scenario där uppgifterna behöver utföras för att säkerställa befolkningens beskydd kan uppkomma. Att säga att de utökade uppgifterna motiveras utifrån hotbilden kan dock inte fastställas och de primära syftet med dem tycks vara att säkerställa att räddningstjänsten får folkrättsligt skydd.

Räddningstjänsten utgör en viktig del av det civila försvaret och dess uppgifter ska vara baserade på identifierade risker i kommunen och på hotbilden. Om det är så i praktiken har inte undersökts i det här arbetet. Diskussionerna i rapporterna, som det här arbetet har baserats på, angående räddningstjänstens roll i det civila försvaret har en tydlig koppling till hotbilden. Med den analysmetod som använts i det här arbetet kan det därför sägas att räddningstjänstens övriga uppgifter ska vara motiverade utifrån den aktuella hotbilden enligt lagstiftaren.

Arbetet med att bygga upp det civila försvaret är fortfarande i ett tidigt stadium och mycket behöver göras. Ett viktigt steg på vägen är att statliga anvisningar på en tolerabel konsekvensnivå framställs, så att räddningstjänsterna har något att förhålla sig till när de bedömer sin förmåga att skydda och rädda civilbefolkningen.

6.1 Vidare forskning

Det kan fastslås att räddningstjänstens övriga uppgifter under höjd beredskap ska vara förankrade i den rådande hotbilden. Nästföljande fråga blir därmed om räddningstjänsten har förmågan att genomföra uppgifterna. Den frågan har berörts i diskussionen till denna rapport, men en djupare analys kan och bör genomföras. Förslag på områden för vidare forskning blir därför:

- Små och stora kommuners förmåga att hantera sina risker under höjd beredskap. Finns det tillräckligt med resurser och kompetens i en viss kommun för att hantera ett potentiellt krigsscenario?
- Räddningstjänsters planering inför höjd beredskap. Hur ser den ut idag och hur har den utvecklats sen den civila försvarsplaneringen återupptogs?
- Kunskapsbehov i kommunala räddningstjänster. Känner ansvariga personer på de kommunala räddningstjänsterna till vad det civila försvaret innebär och vad deras roll i det är?
- Gamla beräkningsmodeller för räddningstjänstens förmåga, som användes under Kalla kriget. Tjänar de gamla beräkningsmodellerna ett syfte i dagens civila försvarsplanering?

I en av intervjuerna berördes frågan om skyddsrum och alarmering och behovet av varningssystem. Ett ytterligare förslag blir därför:

- Behovet av skyddsrum och alarmering i dagens samhälle. Den moderna tekniken har gett upphov till flygplan och stridsrobotar som kan nå sina mål på mycket kort tid. Hinner människor till skyddsrummen om ett krigsscenario med sådana vapen skulle

utspelas? Är skyddsrumstillgången och flyglarm nödvändiga resurser i dagens samhälle?

7. Referenser

- Aven, T. (2010). On how to define, understand and describe risk. *Reliability Engineering and System Safety*, 95, 623-631.
- Aven, T., & Renn, O. (2009). On risk defined as an event where the outcome is uncertain. *Journal of Risk Research*, 12(1), 1-11.
- FHS. (2019). *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige*. Stockholm: Försvarshögskolan.
- Florén, P., Krafft, G., & Pernemalm, P. (2016). *Framtidsstudie år 2030 med fokus på kommunal räddningstjänstorganisation*. Kairos Future.
- FOI. (2015). *Första hjälpen i civilt försvar - en kunskapssammanställning*. Stockholm: FOI.
- Hellstrand, J., & Svederberg, C. (2015). *Förmågebedömning ur ett civilt och ett militärt perspektiv*. Lund: Lunds tekniska högskola. Hämtat från <http://lup.lub.lu.se/student-papers/record/8523058>
- Ingemarsdotter, J., & Jonsson, D. K. (2019). *Kunskapsbehov för ett totalförsvaret i förändring*. Stockholm: FOI.
- Johansson, B., Darin Mattsson, K., Mittermaier, E., & Roszbach, N. (2017). *Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen*. Stockholm: FOI.
- Jonsson, D. K. (2017). *Att använda scenarier i planering för civilt försvar*. Stockholm: FOI.
- Jonsson, D. K., Ingemarsdotter, J., Johansson, B., Roszbach, N. H., Wedebrand, C., & Eriksson, C. (2019). *Civilt försvar i gråzon*. Stockholm: FOI.
- Krisinformation. (den 18 juni 2019). *Höjd Beredskap*. Hämtat från Krisinformation: www.krisinformation.se
- Kvale, S. (1997). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Larsson, P. (2018). *Samhällets krisberedskap - en introduktion*. Stockholm: FOI.
- Larsson, P., & Denward, C. (2017). *Att skydda civilbefolkningen från krigets verkningar*. Stockholm: FOI.
- Lindbom, H. (2020). *Improving capability assessments for disaster risk management*. Lund: Lunds tekniska högskola. Hämtat från <http://lup.lub.lu.se/record/b31abdce-8185-472f-9904-783a173c1c7b>
- Lindbom, H., Tehler, H., Eriksson, K., & Aven, T. (2015). The capability concept- On how to describe and define capability in relation to risk, vulnerability and resilience. *Reliability Engineering and System Safety*, 135, 45-54.
- Lindgren, F., & Ödlund, A. (2015). *Utbildningsbehov inom civilt försvar*. Stockholm: FOI.
- MSB. (2017). *Befolkningsskyddets förmåga och anpassning till nutida förhållanden - Redovisning av regeringens uppdrag i MSB:s regleringsbrev för 2017*. Karlstad: MSB.
- MSB. (2018). *Underlag inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut*. Karlstad: MSB.

- MSB. (den 2 Juni 2019). *Om totalförsvaret och civilt försvar*. Hämtat från MSB: www.msb.se
- MSB. (2019). *Rätt person på rätt plats – kommuner- Vägledning för krigsorganisation och krigsplacering*. Karlstad: MSB.
- Månsson, P., Abrahamsson, M., Hassel, H., & Tehler, H. (2015). On common terms with shared risks- Studying the communication of risk between local, regional and national authorities in Sweden. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 13, 441-453. doi:<https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2015.08.003>
- Nordred. (u.d.). *Räddningstjänstens organisation inom Sverige*. Hämtat från Nordred: www.nordred.org
- Odell, A., Welander, F., & Eriksson, P. (2019). *Scenarier för kommuner och kommunal räddningstjänst under höjd beredskap*. Stockholm: FOI.
- Regeringskansliet. (den 3 Oktober 2014). *Försvarspolitisk inriktning 2016-2020*. Hämtat från Regeringen: www.regeringen.se
- Röda Korset. (den 14 April 2019). *Var finns reglerna?* Hämtat från Svenska Röda Korset: www.rodakorset.se
- Sandberg, D. (2017). *Funktionen samverkansperson- Kttet mellan aktörerna i hanteringen av samhällsstörningar?*. Stockholm: MSB.
- SRA. (den 22 Juni 2015). *SRA Glossary*. Hämtat från SRA: www.sra.org
- Säkerhetspolitik. (den 18 November 2013). *Folkrätt*. Hämtat från Säkerhetspolitik: www.sakerhetspolitik.se
- Wohlin, C. (2014). *Guidelines for Snowballing in Systematic Literature Studies and a Replication in Software Engineering*. Karlskrona.
- Ödlund, A. (2011). *Civilt försvar och höjd beredskap – utgångspunkter för fortsatt utveckling*. Stockholm: FOI.
- SFS 2003:778. *Lagen om skydd mot olyckor*. Stockholm. Justitiedepartementet.
- SOU 2004:134. *Krishantering och civilt försvar i kommuner och landsting*. Maj Johansson. Stockholm.
- Regeringens Proposition 2014/15:109. *Sveriges försvarspolitiska inriktning 2016–2020*. Stockholm. Regeringen.
- DS 2017:66. *Motståndskraft- Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*. Stockholm. Försvarsdepartementet.
- SFS 1994:1720. *Lagen om civilt försvar*. Stockholm. Försvarsdepartementet.
- SFS 1960:74. *Civilförsvarslagen*. Stockholm. Försvarsdepartementet.
- SFS 1986:1102. *Räddningstjänstlagen*. Stockholm. Försvarsdepartementet.
- SÖ 1979:22. *Tilläggsprotokoll I Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter (SÖ 1953:14–17)*. (Den 8 juni 1977). Genève. Utrikesdepartementet.

Regeringens Proposition 2002/03:119. *Reformerad Räddningstjänstlagstiftning*. Stockholm. Regeringen.

Regeringens Proposition 1994/95:7. *Lag om civilt försvar*. Stockholm. Regeringen.

Regeringens Proposition 1984/85:49. *Om ändring av civilförsvarlagen (1960:74) mm*. Stockholm. Regeringen.

Regeringens Proposition 1991/92:102. *Totalförsvarets utveckling till och med budgetåret 1996/7 samt anslag för budgetåret 1992/93*. Stockholm. Regeringen.

International Organization for Standardization. (2009). *Risk Management-Principles and guidelines*. (ISO 31000:2009 (E)).

8. Bilagor

I det här kapitlet redovisas bilagorna till rapporten.

8.1 Bilaga 1-Sökinformation

I den här bilagan redovisas den fullständiga sökinformationen för litteratursökningen. Bilagan är uppdelad efter organisation. I kolumnen ”Användbar artikel?” framkommer det om artikeln kunde användas i dokumentanalysen eller inte. Om antalet träffar ansågs vara för stort (<150 ungefär) försöktes sökningen göras mer precis innan resultatet gicks igenom. Det ska slutligen uppmärksammas att de dokument som markerades som relevanta, inte hade hittats tidigare. Det innebär att en sökning kunde resultera i flera träffar, som var relevanta för arbetet, än vad som redovisas nedan, om ett eller flera av träffarna redan hade noterats för dokumentanalys tidigare.

8.1.1 FOI

Sökfras	Sökmotor	Träffar	Relevanta träffar	Användbar artikel?
Räddningstjänst	Allmän sökning på hemsida	30	0	-
Krig	Allmän sökning på hemsida	141	-	-
Räddningstjänsten höjd beredskap	Allmän sökning på hemsida	3	0	-
Räddningstjänst (nyckelord)	Rapportsökning	40	1	Ja
höjd beredskap	Rapportsökning	7	0	-
räddningstjänst (titel)	Rapportsökning	21	1	Ja
Civilt försvar	Rapportsökning	60	2	Ja (2)
CBRNE	Rapportsök	5	2	Nej
(Manuell genomsökning av sökmotorn)	Forskning/civilt försvar	16	2	Ja (1)

8.1.2 MSB

Sökfras	Sökmotor	Träffar	Relevanta träffar	Användbar artikel?
Räddningstjänst höjd beredskap	Publikationer	326	-	-
Kemiska stridsmedel	Publikationer	9	0	-
Höjd beredskap	Publikationer	260	-	-
Förmåga	Publikationer	73	0	-
Nationell risk och förmågebedömning	Publikationer	1012	-	-
(Manuell genomsökning av sökmotorn)	Besvarade regeringsuppdrag	-	3	Ja

8.1.3 Sveriges Riksdag

Sökfras	Sökmotor	Träffar	Relevanta träffar	Användbar artikel?
Totalförsvaret	Allmän sökning	2039	-	-
Totalförsvaret	Allmän sökning-filtrerad på reg. prop och SOU	624	-	-
Totalförsvaret räddningstjänst	Allmän sökning-filtrerad på reg. prop och SOU	326	-	-
Kemiska stridsmedel räddningstjänst	Allmän sökning-filtrerad på reg. prop och SOU	135	1	Ja

8.1.4 SCOPUS (Sökning på "keyword, abstract or title")

Sökfras	Träffar	Relevanta träffar	Användbar artikel?
fire service or rescue service or fire and rescue service and war or armed conflict	32	0	-
Räddningstjänst	1	0	-
fire service or "rescue service" or "fire and rescue service" and capability	152	0	-
"fire service" or "rescue service" or "fire and rescue service" and "capability" Or civil defense	40	0	-
"fire service" or "rescue service" or "fire and rescue service" and "civil defense" or "civil defence"	32	0	-
"fire service" or "rescue service" or "fire and rescue service" and "civil" and "defense" or "defence"	35	0	-
fire service or "rescue service" or "fire and rescue service" AND "war" or "armed conflict" or "state of alert" or "reinforced alert"	32	0	-
emergency service or "rescue service" or "fire service" or "fire and rescue service" or "fire department" or "fire brigade" AND "war" or "armed conflict"	306	-	-
"emergency service" or "rescue service" or "fire service" or "fire and rescue service" or "fire department" or "fire brigade" AND "war" or "armed conflict" AND task	10	0	-
"emergency service" or "rescue service" or "fire service" or "fire and rescue service" or "fire department" or "fire brigade" AND "war" or "armed conflict" AND "missions" or "tasks" or "function" or "objective"	65	0	-
"civil defense" and actor*	86	0	-
bombing and "fire service"	9	1	Nej
attack and "fire service"	47	0	-
"civil actors" and war	5	0	-
"fire service" and terrorism	24	0	-
"fire service" and terrorism	2	0	-
"fire service" and cbrn or nbc or cbr	0	0	-

8.1.5 Google Scholar

Sökfras	Träffar	Relevanta träffar	Användbar artikel?
"Räddningstjänsten under höjd beredskap"	17	0	-
Räddningstjänsten krig	874	-	-
"Räddningstjänsten i krig"	0	-	-

8.2 Bilaga 2-Intervjuguide

I bilaga 2 presenteras den ursprungliga intervjuguiden, som användes för intervjuerna. Som nämndes i kap. 5.3.2 omformulerades vissa av frågorna mellan intervjuerna, men frågornas kärnpunkt var alltid densamma. Därför anges endast den första intervjuguiden här.

Inledning och syfte

Presentation av intervjuare med namn och allmän bakgrundsinformation. Vidare förklaras omständigheterna runt examensarbetet och metoden jag använder mig av.

Syftet med intervjun förklaras för den intervjuade, vilket dels är att fylla i luckor från litteraturstudien, dels dubbelkolla information som har erhållits från den. Intervjun är alltså kompletterande till litteraturstudien. Ämnet kommer röra räddningstjänstens uppgifter under höjd beredskap och dess förmåga att utföra sina uppgifter under höjd beredskap.

Den intervjuade tillfrågas om hen har några frågor innan intervjun börjar. Om den intervjuade har gått med på att bli inspelad, sätts inspelningen igång.

Frågor

Namn:

Arbetstitel:

Funktion/roll i organisation:

Antalet år i branschen:

Angående räddningstjänstens uppgifter under höjd beredskap

- Vilka uppgifter har räddningstjänsten under höjd beredskap?
- Skiljer sig de uppgifterna någonting från räddningstjänstens uppgifter i fredstid?
- Varför ska räddningstjänsten genomföra de här uppgifterna?
- Finns det någon koppling mellan räddningstjänstens uppgifter under höjd beredskap och de övergripande målen för civilt försvar?

Angående räddningstjänstens utökade uppgifter under höjd beredskap enligt 8 kap 2 § LSO

- Varför ska räddningstjänsten genomföra punkterna i LSO 8:2?
- Varför infördes punkterna i RåL från första början?
- Är de här punkterna viktiga för att det civila försvaret ska fungera?

Angående räddningstjänstens förmåga under höjd beredskap

- Om Sverige skulle hamna i krig, har räddningstjänsten då förmågan att genomföra alla sina uppgifter på ett bra sätt?
- Hur gör ni den bedömningen?
- Finns det några planer på att utveckla räddningstjänstens förmåga att utföra sina uppgifter i krig? Hur skulle det i sådana fall ske?

Avslutning

Den intervjuade frågas om han har något att tillägga eller om han har några frågor. Inspelningen avslutas. Den intervjuade tillfrågas om han känner till någon mer som skulle kunna besvara frågorna. Intervjun avslutas.

8.3 Bilaga 3-Civilförsvaret i Sverige

Den här bilagan kommer att ge en kort, översiktlig genomgång av civilförsvarsverksamhetens historia i Sverige från ca 1960 och framåt. Först måste dock en del begrepp utredas.

Det är skillnad på civilförsvaret och civilt försvar. Civilförsvaret var en statlig organisation, som definieras i CFL, men som upphörde då den lagen slutade att gälla. I lagen ersattes den med termen ”befolkningsskydd och räddningstjänst” då LCF trädde ikraft 1995. Civilförsvaret är ingen term som används idag. Civilt försvar är den verksamhet ansvariga aktörer genomför i syfte att förbereda och för samhället möjliggöra hantering av situationer då beredskapen höjs. Det civila försvaret utgör, tillsammans med det militära försvaret, totalförsvaret. Det innefattar befolkningsskydd, säkerställning av samhällsviktiga funktioner osv. Det utgör grunden för hela samhällets robusthet, motståndskraft och förmåga att hantera väpnat angrepp (Johansson, Darin Mattsson, Mittermaier, & Rossbach, 2017). Befolkningsskydd och räddningstjänst beskrivs kort i inledningen till denna rapport. Här kan det nämnas att uttrycket ”befolkningsskydd” inte längre förekommer i lagen, utom i LSO 8:2.

Fram till och med CFL:s avskaffande 1995 var civilförsvaret en statlig organisation. Efteråt blev civilförsvarsverksamheten en kommunal angelägenhet (prop. 1994/95:7). Redan tidigare hade civilförsvarets decentraliserats (prop. 1984/85:49), men 1995 upphörde organisationen att existera helt och hållet. Totalförsvaret har alltid varit starkt kopplat till krig och då Kalla kriget avslutades ca 1990, förändrades hotbilden radikalt. Krig ansågs inte längre vara ett reellt hot och följaktligen fanns det inte längre någon motivering till att ha kvar totalförsvaret. Resultatet blev att både det civila och militära försvaret kraftigt avvecklades, både materiellt och organisatoriskt. All totalförsvarsplanering upphörde och det civila försvaret började riktas in på krisberedskap. Denna period har kallats för Sveriges ”strategiska timeout”, och det är just på grund av den som Sverige idag måste börja om, mer eller mindre, från ruta ett när det kommer till uppbyggnaden av det civila försvaret (Jonsson, o.a., 2019).

8.4 Bilaga 4-Definition av civilförsvar

Nedan följer de 15 punkterna, vars fullgörande definierar civilförsvarsverksamheten, enligt artikel 61 i tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionen.⁴

”...med "civilförsvar" [avses] fullgörandet av alla eller några av nedan omnämnda humanitära uppgifter i syfte att skydda civilbefolkningen mot faror i samband med fientligheter eller katastrofer, att hjälpa den att övervinna de direkta följderna härav samt att tillgodose de nödvändiga förutsättningarna för dess överlevnad. Uppgifterna är följande:

- 1) varning;*
- 2) utrymning;*
- 3) tillhandahållande och iordningställande av skyddsrum;*
- 4) genom förande av mörkläggnings;*
- 5) räddning;*
- 6) sjukvård, inbegripet första hjälpen och religiöst stöd;*
- 7) brandsläckning;*
- 8) upptäckande och utmärkande av farliga områden;*
- 9) sanering och liknande skyddsåtgärder;*
- 10) förläggning och bispisning av nödställda;*
- 11) brådskande hjälp med återställande och upprätthållande av ordningen i olycksdrabbade områden;*
- 12) brådskande återställande i funktionsdugligt skick av oundgängliga allmänna anläggningar;*
- 13) brådskande begravningshjälp;*
- 14) hjälp med bevarandet av egendom av väsentlig betydelse för befolkningens överlevnad;*
- 15) kompletterande verksamhet som är nödvändig för fullgörandet av någon av ovanstående uppgifter, vilken inbegriper men ej begränsas till planering och organisation.”*

(SÖ 1979:22, artikel 61, s. 51)

⁴ Här redovisas endast det inledande stycket i artikel 61. För att se artikeln i sin helhet hänvisas läsaren till <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/sveriges-internationella-overenskommelser/1977/06/so-197922/>