

Utmaningar i återuppbyggnaden av Sveriges civila försvar

Fredrik Lindgren och Ann Ödlund

I och med det försämrade säkerhetspolitiska omvärldsläget betonas återigen nationellt inriktade försvarsuppgifter och förmågan hos totalförsvaret. Det militära försvarets förmåga är beroende av stöd från det omgivande samhället. En lyckad återuppbyggnad av det civila försvaret är därför en viktig förutsättning för Sveriges samlade förmåga att motstå påtryckningar och angrepp utifrån. Efter mer än 15 års uppehåll i arbetet med samhällets förmåga i krigstid väntar många utmaningar längs vägen mot ett nytt civilt försvar, både kända och okända. Artikeln lyfter fram tre särskilt viktiga utmaningar i detta arbete.

TOTALFÖRSVARET ÄR TILLBAKA

Sveriges riksdag beslutade i juni 2015 om den försvarspolitiska inriktningen för den kommande femårsperioden. Med hänvisning till den försämrade säkerhetsituationen i Europa fokuserar beslutet på nationella försvarsfrågor och behovet av att öka den svenska försvarsförmågan. Detta har inneburit att begreppet totalförsvaret, som består av militärt försvar och civilt försvar, är tillbaka på dagordningen efter nästan två decenniers frånvaro.

Målet för det civila försvaret syftar till att skydda befolkningen i händelse av krig, att upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna vid ett angrepp mot Sverige samt att lämna stöd till Försvarsmakten. Det civila försvaret är därmed en viktig del av den tröskel som kan verka avhållande på angrepp mot Sverige. (För en utförligare diskussion kring tröskelförmåga, se Lindströms och Lindvalls kapitel ”Att säkra ytterligare hundra år av fred – en svensk krigsavhållande tröskel och småstaters möjlighet till avskräckning.”) Med en avsevärt mindre försvarsmakt än under det kalla kriget och med det militära försvarets beroende av det omgivande samhället behöver det civila försvaret utgöra en betydande del av totalförsvaret.

Men vilka är då utmaningarna inför återuppbyggnaden av det civila försvaret? Under de senaste 15 åren har nästan ingen verksamhet eller planering för det civila försvaret genomförts. Bedömningen under inledningen av 2000-talet att militära hot mot Sverige i princip saknades ledde till en strategisk time-out med ominriktning och kraftig reducering av det militära försvaret samt en avveckling av det civila försvarets tidigare strukturer. Detta har lett till att det finns ett glapp i anpassningen av det civila försvaret kopplat både till Försvarsmaktens utveckling och utvecklingen i samhället generellt. De lösningar som fanns

Mål för det civila försvaret

- 1) att värna civilbefolkningen
- 2) att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna
- 3) att bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld

under kalla kriget är kanske inte möjliga eller önskvärda i dagens samhälle och det finns ett behov av att modernisera både konceptet och dess implementering.

Vi vill lyfta fram tre viktiga utmaningar som måste hanteras under denna process:

- 1) att hantera gråzonen och övergången från fredstid till krigsorganisering av samhället,
- 2) att integrera det civila försvaret med nuvarande system för krisberedskap och
- 3) att balansera de olika delarna av målet för det civila försvaret för att undvika en ensidig fokusering på stödet till Försvarsmakten.

Även om några av de frågor som vi diskuterar nedan redan är väl kända, tror vi att de är värda att uppmärksamma lite extra under utvecklingen av ett nytt civilt försvar.

STRATEGISK TIME-OUT OCH UTMANINGAR FÖR ETT MODERNT CIVILT FÖRSVAR

Trots den strategiska time-out som beskrivs ovan har uppgifter, ansvar och den reglering som lägger grunden för det civila försvaret hela tiden funnits kvar. Dock har intresset för frågan på politisk nivå och hos berörda beslutsfattare varit lågt eller obefintligt. Med en politik som under flera år i stort sett skrev bort militära hot mot Sverige och utan någon styrning eller uppföljning av frågor som rörde det civila försvaret har få, om ens några, centrala myndigheter och länsstyrelser uppdaterat sin planering för en situation med höjd beredskap och krig. Under dessa år har det dock funnits ett tydligt fokus på att stärka Sveriges fredstida krisberedskap, bland annat genom inrättandet av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), införandet av tjänsteman i beredskap (TiB) inom myndigheterna samt regelbundna risk- och sårbarhetsanalyser i centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner. Återuppbyggnaden av det civila försvaret behöver således inte börja från noll.

Till de utmaningar som redan lyfts fram i diskussionen om det civila försvaret hör förmågan att prioritera och fördela resurser på central, regional och lokal nivå under höjd beredskap. Svenska myndigheters självständighet och krisberedskapens tydliga nerifrån-och-upp-perspektiv behöver sannolikt kompletteras med ett övergripande centralt ansvar för fördelning av resurser. Frågan om huruvida MSB:s uppgifter bör ändras när det gäller formellt ansvar för samordning och planering av det civila försvaret bereds för närvarande av regeringen.

När det gäller regional samverkan har Försvarsmakten fyra regionala staber, jämfört med den civila motsvarigheten som är organiserad i 21 länsstyrelser. Frågan om hur civila myndigheter regionalt ska organiseras för att förenkla regional samverkan och beslutsfattande när det gäller höjd beredskap lyftes också fram i det försvarspolitiska inriktningsbeslutet i juni 2015, dock utan att någon tydlig signal gavs om att återinföra en högre regional nivå. Detta är fortfarande en utestående fråga och potentiellt ett dilemma om den inte hanteras.

Eftersom flera viktiga samhällsfunktioner idag domineras av privata aktörer, som ägare och som operatörer, är frågan om hur privata resurser ska göras tillgängliga för totalförsvaret viktig och behöver utredas

och hanteras. Utvecklingen under senare år mot en allt mer kontraktbaserad krisberedskap understryker behovet av detta. Frågan om att involvera privata aktörer och hur frivilliga krafter och andra organisationer ska engageras i det civila försvaret berördes översiktligt i det försvarspolitiska inriktningsbeslutet.

När det gäller finansiering av de förnyade ambitionerna för det civila försvaret gavs inga detaljer i beslutet i juni 2015. Varken belopp eller ekonomiska målsättningar angavs, i skarp kontrast till de ekonomiska resurser som preciserades för det militära försvaret. I enlighet med ansvarsprincipen hänvisar beslutet till att åtgärder för att utveckla det civila försvaret ska finansieras av respektive aktör med befintliga resurser. Å andra sidan nämndes även särskilda medel för att utveckla nya beredskapsförmågor. Ekonomiska uppskattningar och kostnadsberäkningar för att utveckla det civila försvaret återstår fortfarande att göra. Det finns åtminstone tre ytterligare utmaningar att lyfta fram:

1. Hantering av gråzonen och övergången från fred till krig

Mot bakgrund av att det civila försvaret har saknats på dagordningen i mer än 15 år är det inte särskilt förvånande att det finns en utbredd osäkerhet bland myndigheter på olika nivåer kring hanteringen av övergången från fred till höjd beredskap och en krigstida situation. Är de särskilda lagar och förordningar som träder i kraft vid höjd beredskap fullt tillämpliga idag? Vilka förberedelser måste göras för att vid behov kunna förstärka egna tillgängliga resurser, personellt och materiellt? Det bör noteras att utvecklingen av krisberedskapssystemet sedan 2002 endast i begränsad utsträckning inkluderat antagonistiska hot som utgångspunkt för att utforma förmåga och resurser. Undantaget är den planering som genomförts utifrån hotet från terrorism och dess effekter.

Ett exempel på utestående frågor gäller mobilisering. Försvarsmakten behöver stöd från civila aktörer, till exempel med logistikresurser, för att kunna mobilisera sina förband. Mobiliseringen inleds inte förrän det finns ett regeringsbeslut om höjd beredskap. Å andra sidan har Försvarsmakten ett mandat att aktivera en del av sina

förband utan beslut från regeringen. Om denna aktivering (motsvarar mobilisering men i mindre skala) kräver stöd från andra aktörer som går långt utöver normala fredstida åtgärder, vilka prioriteringar behöver då göras och av vem? Under de tidiga faserna av en konflikt, med hög osäkerhet om och i så fall hur konflikten kommer eskalera, gäller fredstida regler intill dess att regeringen beslutar om höjd beredskap. Detta innebär att om svenska anläggningar eller intressen attackerades av en okänd aktör och även om det sker upprepade gånger, kommer hanteringen ske enligt fredstida lagstiftning – inklusive lagstiftningen om terrorism – och huvudsakligen vara en polisiär fråga. Att göra övergången från fredstid till krigstid så smidig som möjligt kommer att vara en nyckelfråga för ett modernt totalförsvarskoncept.

2. Integrera det civila försvaret med krisberedskapen

Regeringen har förklarat att det civila försvaret ska bygga på krisberedskapssystemet och dess fredstida strukturer och processer. Det är rimligt, eftersom systemet har utvecklats och stärkts under de senaste tio åren. Men eftersom det är kommunerna som utgör grunden i form av resurser och förmåga inom krisberedskapen kommer det sannolikt uppstå en spänning mellan det lokala perspektivet inom krisberedskapen å ena sidan och å andra sidan behovet av att centralisera beslutsfattandet och prioriteringen av resurser på nationell nivå under krigstida förhållanden. Detta kan innebära problem inte bara i händelse av krig, utan också i samband med planering och förberedelser. Något överraskande tog det försvarspolitiska inriktningsbeslutet inte upp frågan om hur den lokala nivån ska involveras i utvecklingen av det civila försvaret. Att motivera och engagera kommuner, landsting och regioner kommer att vara en utmaning så länge som det saknas politisk styrning och oenigheten om de ekonomiska incitamenten består.

Det finns också en viktig skillnad mellan det civila och det militära försvaret som påverkar beslutsfattandet. Den hierarkiska strukturen i det militära försvaret existerar inom en institutionell ram som gör Försvarsmakten som organisation mindre komplicerad att styra än de många sinsemellan självständiga offentliga aktörer och privata organisationer som gemensamt bildar krisberedskapssystemet och som utgör ramen för det civila försvaret. Den fredstida lagstiftningen och ansvarsfördelningen inom ramen för

Viktiga principer i det svenska krisberedskapssystemet

Ansvarsprincipen: den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar under kris- och krigssituationer. Ansvarsprincipen innebär också ett ansvar för varje aktör att samverka med andra.

Närhetsprincipen: en kris ska hanteras där den inträffar och av dem som är närmast.

Likhetsprincipen: förändringar i organisationen ska inte göras större än vad som krävs.

krisberedskapssystemet är dock troligen tillräcklig i de tidiga faserna av en konflikt, eftersom systemet ska kunna vidta nödvändiga åtgärder för att hantera en kris oavsett dess ursprung. Försvarsmakten har till exempel i fred ett mandat att skydda svensk suveränitet och att på begäran stödja polisen vid terrorattacker. Länsstyrelsernas särskilda befogenheter att samordna resurser inom totalförsvaret under höjd beredskap kan dessutom aktiveras redan i fredstid genom ett regeringsbeslut.

Slutligen är det värt att notera att ansvaret för de civila och militära delarna av totalförsvaret nyligen har delats upp mellan två departement, Justitiedepartementet (som MSB numera sorterar under) och Försvarsdepartementet. Om denna faktor i sig kommer att bli en utmaning – eller istället kommer att främja den samordning som behövs mellan olika aktörer och sektorer – under återuppbyggnaden av det civila försvaret återstår att se.

3. Balansera de olika delarna av målet för det civila försvaret

I det försvarspolitiska inriktningsbeslutet finns en stark betoning på den tredje delen av målet för det civila

försvaret, stödet till Försvarsmakten. Denna betoning har framgått av bland annat budgetpropositioner till riksdagen och regleringsbrev till MSB. Detta förklarar varför förberedelserna för att stödja Försvarsmakten dominerar pågående aktiviteter om civilt försvar hos centrala myndigheter och länsstyrelser. Denna betoning är rimlig med tanke på att frågan tidigare försumrats och givet den utmaning som ligger i att stödja en militär struktur som i dag är mycket ”smalare” och mindre självgående än under det kalla kriget.

De två andra delarna av målet för det civila försvaret, att skydda civilbefolkningen och att säkerställa viktiga samhällsfunktioner, har utan tvekan gynnats av de senaste årens ansträngningar för att förstärka krisberedskapen. Men det går inte att bortse från det faktum att krisberedskapssystemet i sin nuvarande form är utformat för att hantera fredstida händelser, oavsett hur komplicerade och utmanande de är. Att upprätthålla den egna verksamheten och att samordna sin verksamhet med en mängd andra aktörer i händelse av höjd beredskap och krig är något helt annat.

Enligt inriktningsbeslutet kommer utvecklingen av det civila försvaret att bygga på planeringsanvisningar från regeringen. Motsvarande planeringsanvisningar för militärt försvar, med ett ökad nationellt fokus, lämnades till Försvarsmakten redan i samband med det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2009. Detta innebär att Försvarsmakten är långt bättre förberedd för ett kommande gemensamt planeringsarbete. Detta, i kombination med ett starkt fokus på stödet till Försvarsmakten, ökar risken för att de andra två delarna av målet inte kommer beaktas i tillräcklig utsträckning när det nya civila försvaret ska utformas och byggas upp.

VÄGEN FRAMÅT

Sammanfattningsvis kommer krisberedskapssystemets strukturer att vara centrala i processen och den lokala nivån måste aktiveras i arbetet. Gråzonen mellan krig och fred kommer bli svår att hantera, vilket den alltid har varit, men måste tas om hand. Slutligen måste utvecklingen av det civila försvaret omfatta samtliga tre delar av målet för att skapa ett balanserat system.

Sverige står inför flera strategiska beslut gällande utformningen av det civila försvaret och totalförsvaret.

Oavsett om vi talar om potentiella hot eller möjligheter att möta dem, måste prioriteringar göras. Också fördelningen av resurser, geografiskt och sektorsvis, behöver prioriteras. Ett totalförsvaret som utgör en trovärdig tröskel i avskräckande syfte kommer kräva sin beskärda del av utvecklingsarbete och beslut, inte minst i fråga om de civila myndigheternas formella roller och mandat. Civil-militära strukturer och samordning på alla nivåer behöver etableras. Politiska beslut idag om utvecklingen av ett modernt totalförsvaret – och till vilken kostnad – kommer att vara avgörande för det framtida resultatet.

En hel del aktiviteter pågår för närvarande för att utveckla och stärka Sveriges civila försvar. Många deltar i dessa ansträngningar och är verkligen engagerade i uppgiften. Det finns en stark drivkraft i denna utveckling, som förhoppningsvis kommer att få stöd av kloka och tydliga planeringsanvisningar från regeringen. Processen för att utveckla det civila försvaret kommer att ta tid och den kommer att medföra kostnader. Vi har pekat ut tre grundläggande utmaningar i denna process och tror att ju förr de hanteras, desto bättre.

Fredrik Lindgren och Ann Ödlund

Strategisk utblick 6 finns att ladda ned från www.foi.se/strategiskutblick