

Civilbefolkningens roll i framtida krig – Perspektiv på befolkningsskydd och civilt försvar i ljuset av Ukraina

Peter Bennesved

Är svenskt civilt försvar rustat för ett krig av den typ som utspelar sig i Ukraina? I detta memo lyfts några observationer från Ukraina fram och på vilket sätt händelseutvecklingen bör påverka vårt sätt att se på civilt försvar och befolkningsskydd. Fokus ligger på situationer då civilbefolkningen blir både mål och medel för militära operationer på såväl taktiskt som strategiskt plan, men även hur detta pekar på vikten av att beakta det civila försvarets särart i alla former av beredskapsplanering.

I och med den ryska invasionen av Ukraina har vårt sätt att förstå framtida hot förändrats i grunden. Vi kan inte längre med trygghet förlägga hotet mot civila till en annan världsdelen. Kriget består inte heller av en konflikt mellan en västerländsk koalition mot en tekniskt underlägsen och irreguljär motståndare. Med Rysslands invasion ser vi att långdragna krigsförlopp och imperialistiska ambitioner i vår omedelbara närhet återigen är en realitet. Sedan ett antal år tillbaka har regeringen och Försvarsberedningen påpekat denna riktning i omvärldsutvecklingen. Samtidigt har fokus legat på den militära förmågeuppbyggnaden liksom det civila samhällets stöd till densamma. Mot bakgrund i det som skett i Ukraina under februari och mars 2022 är det dock tydligt att våra grundläggande idéer om civilt försvar till vissa delar behöver omvärderas. Delmålen för civilt försvar kopplade till att understödja militär förmåga, motståndskraft och försvarsvilja hamnar i ett helt nytt ljus när civila blir mål i krigföringen. Rysslands militära strategier och taktiska uppträdande i de senaste årtiondenas väpnade konflikter såväl som i Ukraina, visar att de varken respekterar mänskliga rättigheter eller folkrättens krav på att skydda civila från krigets verkningar. Civilbefolkningen blir utsatt för hot, våld och tvång. Utifrån vad som skett i samband med belägringarna av Mariupol och Kherson, attackerna mot kärnkraftverken och i genomförandet av de förhandlade humanitära korridorer kan vi anta att civilbefolkningen, i ett framtida eller utökat krig, antagligen kommer att utnyttjas som spelbrickor i belägringskrigföring, i avtalsförhandlingar och i propagandan.¹ Vad betyder det för Sverige och för svenskt civilt försvar? I följande memo diskuteras vilka idéer som tidigare legat grund för

planeringen av civilt försvar, hur de förhåller sig till de slutsatser som kan dras utifrån ryskt agerande i Ukraina och vilka konsekvenser det får för vårt sätt att betrakta civilbefolkningens roll i framtida krig.

Krisberedskap och civilt försvar – som äpplen och päron

Arvet från 2000-talets krisberedskapsdoktriner påverkar fortfarande synen på civilt försvar och befolkningsskydd i Sverige. Sedan återstarten av planeringen för civilt försvar 2015 har tanken varit att det nya civila försvaret ska bygga på den redan existerande kunskapen och de förmågor som finns inom den fredstida krisberedskapen.² Lanseringen av begreppet ”civil beredskap” som ett slags hybridkoncept mellan civilt försvar och krisberedskap, t.ex. i rapporten *Handlingskraft* är ett tecken på detta.³ I den mån civilas roll har diskuterats de senaste åren på ett mer fördjupat sätt har det rört sig om hur man ska hantera desinformation och hybridkrigföring. En lösning på detta dilemma har bland annat varit att upprätta Myndigheten för psykologiskt försvar. I de scenarier som använts som planeringssunderlag för civilt försvar har krigsförloppen i regel varit korta och terroriserande aktioner mot civilbefolkningen har sällan tagits med i beräkningarna, åtminstone inte som en potentiellt avgörande faktor för krigets förlopp.

I Sveriges nuvarande krisberedskap, som utgår från en fredstida situation, synliggörs inte att civilbefolkningen kan användas som en spelpjäs i angriparens krigföring. Det är konsekvensen av att krisberedskapsidén i grunden saknar en tydligt formulerad antagonist som man kan förhandla med, för att rädda liv eller hjälpa skadade, efter en attack eller en incident. Ett fartygshaveri eller en skogsbrand

1 Se Clausen Mork & Reichel, *När hot blir verklighet* (FOI Memo 7836) och Winther & Appelgren, *Rysslands invasion av Ukraina* (FOI memo 7823).

2 Se Försvarspolitisk inriktning Sveriges förvar 2016-2020 (prop. 2014/15:109), och Totalförsvaret 2021-2025 (Prop. 2020/21:30).

3 Se sidan 26 i *Handlingskraft: Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025* (Försvarsmakten, 2021). *Handlingskraft* var ett svar på ett regeringsuppdrag till Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap inom ramen för totalförvarsplaneringen.

ställer inga politiska ultimatum innan befolkningen drabbas. Ett vulkanutbrott har inga imperialistiska ambitioner och vill inte skapa förbättrade förhandlingslägen. I kriget under den första halvan av 1900-talet spelade civilas status och välmående en avgörande roll för båda sidor i konflikterna, alltifrån den övergripande utrikespolitiken, till inrikespolitik, industri, försörjning och ner till det rent militärtaktiska lokala perspektivet. Militära doktriner byggde också på detta förhållande. Själva totalförsvarstanken och dess relation till det äldre begreppet *totalt krig* är i sig ett exempel på hur civila blev en del av hela försvarsapparaten.⁴ Kunskapen om civilas roll i krig fanns också inbyggd i kalla krigets civilförsvarsorganisation, förkroppsligad genom Kungliga civilförsvarsstyrelsen (1944-1986) och kända formuleringar i beredskapsbroschyrer om att aldrig vika sig för fienden.

Den ryska invasionen av Ukraina gör det tydligt att den civila medborgaren återigen är i fokus, och då inte bara som en passiv mottagare av hjälp. Aktioner mot civilbefolkningen, både i form av ryska krigshandlingar mot civila ukrainare och förhandlingsutspel som berör civilbefolkningen, visar att civila i allra högsta grad är både mål och verktyg i det övergripande militärstrategiska spelet. I det sammanhanget är det viktigt att påminna sig om att det sistnämnda också gäller Västs bestraffande åtgärder mot den ryska statens företrädare, som i sin tur påverkar rysk ekonomi och därmed rysk civilbefolkning.

Detta sammantaget är en avgörande insikt som bör påverka hur vi ska utforma vårt civila försvar och befolkningsskydd. Att enbart betrakta civilbefolkningens skyddsbehov ur ett överlevnadsperspektiv och där situationen är snabbt övergående räcker inte. Det praktiska och fysiska skyddet av civilbefolkningen måste ge förutsättningar för att civila i ett andra skede ska kunna upprätta besluts- och handlingsautonomi över längre tid, dvs. att kunna bidra till försvarsansträngningarna. Att enbart prata om fredstida försvarsvilja och desinformation täcker inte problemen som vi står inför när civilbefolkningens lidande blir ett mål i sig för angriparen. Tidigare studier från FOI visar att en civilbefolkning som inte har sina grundläggande överlevnadsbehov tillfredsställda inte heller kan bidra till motståndet, exempelvis genom att fortsätta gå till sina arbeten på brödfabriken eller sjukhuset. Ett befolkningsskydd måste också säkra befolkningens besluts- och handlingsautonomi för att uppnå effekt.⁵ De grundläggande behoven kan därmed även innefatta sådant som tillgång till kommunikationer

och information om anhöriga samt närvaro av statliga civila myndigheter och frivilligt organiserade beredskapsorganisationer. Med andra ord, om inte civilbefolkningen har ett välutvecklat och trovärdigt befolkningsskydd som tar höjd för att en angripares militärstrategiska mål kan innefatta även dem, så minskar möjligheterna att upprätthålla försvarsviljan, och i förlängningen att stå emot terroriserande vapenverkan och belägringar av städer.

Terroriserande bombning och förmågan att upprätthålla motståndet

Precis som förväntat inriktades de ryska kryssningsmissilerna och ballistiska robotarna inledningsvis mot ukrainska militära mål, liksom ukrainsk civil kritisk infrastruktur. Detta hindrade dock inte att civila skadades och dödades. En del missiler och robotar slår fel, slås ur sin bana, eller drabbar på annat sätt civila oavsett tänkt mål. Allt eftersom kriget utvecklades och den inledande ryska offensiven mattades av övergick bombningarna till att bli mer och mer terroriserande till sin karaktär, i strid med den internationella humanitära rätten.

Eftersom möjligheterna att fortsätta upprätthålla motståndet är baserat på att de grundläggande mänskliga behoven är tillfredsställda ställer de ryska attackerna mot ukrainska urbana miljöer delvis nya krav på det svenska civila försvaret. En belägrad befolkning som utsätts för terroriserande bombningar – utan vatten, värme eller möjlighet att kommunicera – tappar snabbt sin förmåga att upprätthålla ett faktiskt motstånd, oavsett befintlig försvarsvilja. Skadade människor och byggnader är i situationen oundvikligt och det är därför av största vikt att räddningstjänsten är helt och fullt rustade för att snabbt klara av att hantera eldsvådor och röjningsarbete på flera ställen samtidigt. Det är också tydligt att flyglarm och civila skyddsrum har spelat en viktig roll i Ukraina i sammanhanget. Skyddsrum har varit viktiga för att skapa trygghet för de människor som stannar kvar, även om de befinner sig i områden som inte varit direkt berörda av beskjutning i det inledande skedet. Känslan av trygghet kan vara en avgörande faktor för civila om de ska fortsätta våga arbeta och göra motstånd. Skyddsrummen har i detta avseende ett symbolvärde som är större än själva skyddet i sig. Historiskt vet vi dock att det upplevda behovet av dessa former av skydd klingar av över tid allt eftersom folk vänjer sig vid krigets vardag.⁶ I ett inledningsskede är de dock viktiga för civilbefolkningen och för de lokala

4 Det totala kriget skulle mötas av ett totalt försvar. För en diskussion om civilas roll i krigföringen under första halvan av 1900-talet, se Bennesved, *Sheltered Society: Civilian Air raid shelters in Sweden — from idea to materiality, 1918-1940 and beyond* (2020).

5 Se särskilt Larsson & Denward *Att skydda civilbefolkningen från krigets verkningar* (FOI memo 6121).

6 Se till exempel Susanne Grayzels arbete *At home and under fire* (2012).

myndigheterna. Samtidigt ser vi värdet av att betrakta såväl skyddsrum som räddningstjänst utifrån ett systemperspektiv, till exempel vid bombningen av teatern i Mariupol. Utan en fungerande räddningstjänst och möjligheter till röjning och undsättning så blir skyddsrummen bokstavligen talat dödsfällor.

Det har funnits en tendens inom svenskt försvartänkande att anta att länder med sofistikerade precisionsvapen inte ägnar sig åt terroriserande bombningar av civilbefolkningen i krig.⁷ Rysslands agerande i Tjetjenien, Syrien och i Ukraina ger dock vid handen att detta är ett antagande som måste revideras. Trots att Ryssland innehar en relativt högteknologisk krigsmakt så har man i Ukraina agerat helt utan skrupler i fråga om folkrätt och krigslagar. Media har flödat över av vittnesmål, videor och fotografier om hur civila bostadsområden bombas och beskjuts, med inget annat uppenbart syfte än att skrämma, hota och slutligen döda. Vi vet utifrån historien att denna typ av aktioner oftast inte har någon fördelaktig effekt för en ockupationsmakt på lång sikt.⁸ En bombad civilbefolkning tenderar att bli än mer bitter mot ockupanterna. Men på kort sikt kan angriparen genom hot om terror, eller genom faktisk terror, tömma områden som denne vill besätta.

Händelseutvecklingen i Ukraina belyser också svårigheterna med gränsdragningarna mellan direkta terroriserande bombningar av bostadsområden respektive angrepp mot civil kritisk infrastruktur. Att beröva befolkningen vatten och värme, som i fallet Mariupol i södra Ukraina, eller att ta kontroll över elförsörjning och telekommunikation, som i Charkiv och Zaporizjzja, är även det en slags terroriserande handling riktad mot civilbefolkningen. Syftet är att tvinga befolkningen att uteslutande ägna sig åt överlevnad. På det sättet tar man bort möjligheterna att upprätthålla individens besluts- och handlingsautonomi i krissituationer, det vill säga möjligheten och viljan att upprätthålla försvaret. Kontrollen över ett kärnkraftverk, exempelvis, blir till en kniv emot strupen. Användningen av terroriserande bombning innebär också att man inte längre kan räkna med att attacker sker uteslutande mot områden med militära mål, även om dessa kan framstå som de mest relevanta. Platser som inte nödvändigtvis har ett militärstrategiskt värde i första skedet kan bli föremål för attacker längre fram i under krigets gång. Rysslands anfall har också visat sig varit behäftad med en mängd logistiska problem vilket visar att planer revideras längs vägen. En motståndares anfallsplaner – såväl som våra egna försvarsplaner – kan köra fast eller misslyckas. Detta kan leda till ad-hoc

strategier och eskalering av våldsanvändning mot civila på sätt som är mycket svåra att förutsäga. Förmågan att genomföra snabba evakueringar i en sådan miljö kommer att vara avgörande. För svensk del innebär det att vi måste ha beredskap för dylika scenarier.

Allt detta pekar på att försvarsvilja och befolkningskydd är ömsesidigt beroende. Det visar att förmågan att upprätthålla motståndskraft och försvarsvilja kan påverkas positivt genom att det finns utvecklade konkreta planer för befolkningsskydd. Det pekar också på behovet av en bredad syn på befolkningsskyddet så att det även innefattar kommunikations-, räddnings- och försörjningsberedskap. Förmågan att genomföra snabba evakueringar, utföra räddningsuppdrag under militärt beskydd, se till att sjukvården kan arbeta någorlunda ostört, återställa vattenledningar och mobilmaster samt distribuera livsmedelsresurser kommer således inte bara vara avgörande för befolkningskyddet utan även för försvarsansträngningarna i stort. Sådana åtgärder måste kunna appliceras över i princip hela Sveriges yta – inte bara på platser inom de områden som sedan tidigare utpekats som ”militärstrategiskt viktiga”.

Civila som både offer och verktyg i det militärstrategiska spelet

Att Ukraina än så länge har vunnit propagandakriget gentemot Väst innebär också att de lyckats skapa förtroende för landets förmåga att skydda och försvara sig. Publicerade listor på ryska förluster och utsagor om Ukrainas förmåga måste betraktas som bidragande för att Väst ska anse det lönt att understödja, både moraliskt (dvs. vilja hjälpa Ukraina) och konkret med underrättelser, vapen, ammunition och förnödenheter. Inom det breda och omfattande informationsflödet från Ukraina förekommer väl genomtänkt propaganda från myndigheterna i Kyiv, grovt sett utifrån fyra perspektiv: bilder av civilister som lider och försöker fly, civilister som kämpar emot, ukrainska militära framgångar och ryska förluster, samt ryska terroriserande bombningar mot civila platser. Den sammantagna förmedlade ukrainska bilden under krigets första månad visade upp ett land som var värdigt och oskyldigt anfallat men framförallt kapabelt att försvara sig, under förutsättning att Väst bidrar med vapen och pengar. För Västs del tycks styrkeförhållandena vara sådana att deras bidrag hjälper till att tippa balansbrädan åt rätt håll. Pengar och utrustning ser ut att landa i en försvarsorganisation som kan omhänderta och utnyttja dessa på ett korrekt sätt.

7 I de många scenariounderlagen som utvecklats inom FOI de senaste 10 åren förekommer inte terroriserande angrepp mot civilbefolkningen på det sätt som sker idag i Ukraina, och försvarsbesluten sedan 1990-talet har huvudsakligen baserats på militära angrepp av karaktären ”strategiska överfall” och snabba händelseförlopp utan terroriserande bombning mot civilbefolkningen.

8 Se Petter Wulffs rapport *Chockvågor i fjärde ringen* (FOA-R, 00-01630-111--SE) för en genomgång och analys.

Det är för tidigt att säga något definitivt om detta men det finns anledning att tro att ett framgångsrikt nyttjande av propaganda har varit bidragande för det stöd som Ukraina har fått från Väst, inklusive Sverige. Återigen understryker detta hur central bilden av civilbefolkningen blir i kriget. Civila nyttjas både som offer och som aktör i propagandan för att de ukrainska väpnade styrkorna ska kunna tillgodogöra sig Västs hjälp och därmed kunna försvara sig. Både angriparen och försvararen vet och förstår Västs rädsla för civila offer och nyttjar detta till sin fördel, såväl i propaganda som i potentiella förhandlingslägen. I vilken grad befolkningen blir en del av kriget kommer att få avgörande betydelse för hur Västs förhandlare kan agera. Spelet runt de humanitära korridorerna i Ukraina visar detta, med till exempel ryska erbjudanden om att slussa Ukrainas befolkning till Ryssland, erbjudanden som den ukrainska ledningen inte kan ta på allvar. Samtidigt kan Ryssland påstå i propagandan att de "försökt" men blivit motarbetade.

Vikten av informationskrig och cyberhot accentueras därmed också i Ukraina. Stöd och störningar kan komma från irreguljära civila aktörer som i stunden finner att de vill stödja, eller störa, på något sätt. Hackergruppen Anonymous kapning av ryska tv-kanaler är ett exempel. Tillgången till Twitter och mobilkameror, liksom övervakningskameror, bidrar till att enskilda bombningar får stor medial spridning. Raketbeskjutningen av ett tjugovåningshus i Kyiv, raketbeskjutningen av Charkivs stadshus, och bombningen av Mariupols teater kommer troligtvis att bli ikoniska bilder som spridits tack vare sociala medier. Zelenskyy själv har kunnat twittra ut sina budskap till omvärlden från sin bunker, där han har kunnat kommentera händelseutvecklingen och mana till stödaktioner, liksom hållit tal via länk i Europaparlamentet, den amerikanska kongressen och Sveriges riksdag. När flyglarmet går informeras detta samtidigt på Twitter. Bilder på klusterbomber och påstadda vakuumbomber flödar. Tillgången till mobiltelefoner hos civilbefolkningen i Ukraina har möjliggjort spridningen av bilder från kriget under de första veckorna. Huruvida detta verkligen kommer att hjälpa civilbefolkningen återstår att se men det ger helt nya förutsättningar för omvärlden att följa utvecklingen och därmed bilda opinion för eller emot.

Sverige har likt Ukraina inga traktatsbundna försvarsgarantier. Om Sveriges möjligheter att motstå ett liknande angrepp är baserad på idén om att vi ska få hjälp från våra militära samarbetspartners så hamnar den ukrainska propagandaoffensiven mot Väst i ett nytt ljus även för oss. Hur säkrar vi förmågan att kommunicera den svenska situationen till dem vi förväntar oss hjälp ifrån?

Hur går vi vidare?

Sammanfattningsvis ger utvecklingen i Ukraina bilden av ett krig där civilbefolkningens vedermödor, i praktiken och i propagandan, får direkta konsekvenser för militära framgångar och motgångar på marken för såväl försvararen som angriparen. Precisionsbombning av militära mål varvas med terroriserande bombningar. Ryssland försöker kontrollera evakueringsflödena för sina egna syften, och ledningen i Kyiv är måna om att visa upp de civilas situation för att få fortsatt stöd från Väst.

Samtidigt som ambitionen att skydda civila så gott det går är given, sätter exemplen från den ryska invasionen av Ukraina ljuset på ett antal frågetecken i uppbyggnaden av svenskt civilt försvar och befolkningsskyddet i Sverige. Hur hanterar vi det faktum att civilbefolkningens väl och ve blir en aktiv del i krigförande parter övergripande militära strategier? Hur säkerställer vi att befolkningen inte bara värnas, utan också behåller sin besluts- och handlingsautonomi över längre perioder och därmed kan bidra till krigsansträngningarna? Ska vi redan nu, i planeringsskedet, utgå ifrån att folkrätten inte kommer att respekteras, att folkrätten har spelat ut sin roll? Hur ska vi se på kombattanter inom det civila försvaret när även räddningstjänst och evakueringsbussar förefaller bli måltavlor? Hur påverkar civila aktioner i cyberdomänen händelserna på slagfältet? Evakuering har inte diskuterats utförligt i detta memo, men även här finns svåra frågor att beakta.

Att basera ett framväxande civilt försvar och befolkningsskydd på den existerande krisberedskapen var kanske en rimlig utgångspunkt under förutsättningen att civilbefolkningen ska vara helt frikopplad från en antagonists militärstrategiska mål. Historiskt kunde krisberedskapen bygga vidare på ett äldre civilförsvarssystem genom att koppla bort den militärstrategiska dimensionen av civilbefolkningen, men den tankelogiken är enkelriktad. Evakuering av medborgare från en stad som hotas av en skogsbrand är något i grunden annorlunda jämfört med evakuering av en stad som hotas av framryckande fientlig trupp. I rent praktiskt hänseende finns det likheter, men olikheterna och de kringliggande problemen är betydligt större. Det ena handlar om krisberedskap, det andra om civilt försvar. Frågan är om de båda perspektivens karaktärsskillnader ryms inom hybridbegreppet "civil beredskap". I delmålen för civilt försvar står det att det civila försvaret ska stödja Försvarsmaktens operativa förmåga och ska upprätthålla försvarsviljan, men speglar dessa formuleringar verkligen det vi ser i Ukraina? Här finns ett behov av studier och fördjupad forskning som kan omsätta erfarenheterna från Ukraina till skarpa och väl underbyggda förslag för uppbyggnaden av svenskt civilt försvar. ■