

Totalförsvaret, informationsdelning och nya gränssytor

Ann Ödlund och Matilda Olsson

Allvarliga brister i informationsdelning mellan totalförsvarets aktörer kan leda till att det istället för en sammanhängande planering och samordning skapas ”öar” inom olika delar av totalförsvaret och Sveriges geografiska områden. Om informationsdelningen inte fungerar blir det svårt att ur ett nationellt perspektiv svara på frågor som; Vad har vi? Vad kan vi? och Hur prioriterar vi? - oavsett om det gäller planering eller hantering i skarpt läge. En fungerande informationsdelning inom och mellan totalförsvarets aktörer är en förutsättning för totalförsvarfsplanering och civil-militär samordning.

INFORMATIONSDELNING ÄR KITTET I TOTALFÖRSVARET

För att kunna planera och fatta underbyggda beslut är beslutsfattare på olika nivåer beroende av både specifik information och samlade lägesbilder som ger överblick över till exempel ett visst område, en situation eller ett händelseförlopp. Lägesbilder används inom krisberedskapen och det militära försvaret och bygger på informationsinhämtning, analys av information, sammanställningar och delgivning. Lägesbilder tas i grunden fram specifikt av myndigheter och andra aktörer för intern överblick. Detta för att delge andra myndigheter efterfrågad information eller i syfte att utgöra underlag för samlade lägesbilder på högre nivåer. Lägesbilder är kontextberoende. Sjölägesbild är ett sådant exempel.

Framför allt myndigheter med uppgifter inom beredskapen har en skyldighet att dela information och lägesbilder med varandra. Skyldigheterna leder i sin tur till att det bildas ett nätverk där information ska kunna delas mellan aktörer och administrativa eller hierarkiska nivåer i fred så väl som i krig. När det

gäller information till regeringen i fredstid ska varje myndighet efter förfrågan från Regeringskansliet eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) lämna den information som behövs för samlade lägesbilder. Under höjd beredskap ska de bevakningsansvariga myndigheterna hålla regeringen informerad om det aktuella tillståndet och händelseutvecklingen inom respektive ansvarsområde, samt om vidtagna och planerade åtgärder. Försvarsmakten ska även få de underlag som myndigheten behöver från de bevakningsansvariga myndigheterna, till exempel Socialstyrelsen och Energimyndigheten, samt från övriga försvarsmyndigheter, till exempel Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt, för att kunna fullgöra sin informationskyldighet till regeringen vid höjd beredskap.

Informationsdelning och lägesbildshantering kan vara problematiskt redan i fredstida sammanhang, vilket har konstaterats bland annat under stormarna Gudrun 2005 och Per 2007, skogsbranden i Västmanland 2014, terrordådet på Drottninggatan 7 april 2017 och skogsbränderna sommaren 2018. Problemen har varit tekniska eller berott på bristande rutiner och oklarheter i hur information ska delas inom organisationer och mellan aktörer.

Perspektiven gråzon och höjd beredskap ställer ytterligare krav på aktörerna. När det gäller gråzon finns en betydande osäkerhet om huruvida störningar eller andra händelser orsakas av främmande makt, terrorism, sabotage eller olyckor. Denna osäkerhet medför att de som är ansvariga för informationsdelning samt för att sammanställa och tolka lägesbilder ställs inför situationer som är svåra att bedöma, där felbedömningar riskerar att ge en eventuell motståndare en fördel. Även vid höjd beredskap där det finns en känd motståndare i form

av främmande makt kommer osäkerhet att finnas kvar för beslutsfattare. Här tillkommer dessutom krig eller krigsfara som bedömningsgrund vilket gör att fokus på åtgärder och prioriteringar skiftar från fredstida krisberedskap till ett aktiverat totalförsvaret. Både informationsdelning i gråzon och höjd beredskap, liksom vid en övergång från fred till krig behöver planeras och övas.

VAD ÄR NORMALT, VAD ÄR ANNORLUNDA - OCH FÖR VEM?

När det gäller den framtida konfliktmiljön framförs i Forsvarsmaktens perspektivstudie 2016-2018 bedömningen att denna miljö år 2035 kommer att omfatta ett brett spektrum av hot. Dessa fientliga aktiviteter kommer att ha betydande element av icke-linjär krigföring, där gränsen mellan fred och krig suddas ut och där cyber- och påverkansoperationer kan ingå. I den gråzonen behöver angrepp upptäckas tidigt, vilket i sin tur kräver överblick över incidenter såväl i ett civilt som i ett militärt sammanhang. Frågan är dels vilka aktörer som ska samla in sådan information och sammanställa den, dels hur den ska delges. I gråzonen handlar det kanske främst om möjligheten till tidig förvarning och att upptäcka dolda angrepp. Studiet av anomalier, det vill säga signifikanta förändringar i normalläget, är här grundläggande. Underrättelser och kunskap om normalbilderna inom olika områden är därför central för att kunna bedöma olika händelser, skapa korrekta beslutsunderlag och ytterst vidta lämpliga åtgärder. En ytterligare fråga blir vem som idag har kompetens och resurser att bedöma och förmedla vad som är normalt inom olika områden.

Mycket har förändrats på senare år när det kommer till vilka som äger eller driver samhällsviktig verksamhet. Kompetens har flyttats från det offentliga till det privata och det finns många nya aktörer. Ett tydligt exempel där en sådan förflyttning har skett är inom området telekommunikationer. Denna samhällsutveckling innebär att det behövs en grundläggande analys avseende vilka områden

och aktörer som är relevanta för totalförsvaret i dagens kontext. Det finns med andra ord ett behov av att inventera vilka aktörer som har kunskap och därmed möjlighet att förmedla information om vad som är normalt och vad som är avvikande ur ett totalförsvarsperspektiv.

Utöver gråzonens karakteristika finns två försvärande faktorer. En är privata ägandeförhållanden inom samhällsviktig verksamhet, vilket kan medföra att det till exempel finns affärsmässiga hinder för att dela viss information. En annan har att göra med behovet av att vid distribution av information upprätthålla sekretess. Informationsdelning och samordning sker i gränssytorna inom och mellan myndigheter och aktörer. Forskning har visat att det finns begränsningar i nationella förutsättningar för delning av sekretessbelagd information, till exempel mellan underrättelse- och säkerhetstjänsterna och den breda kretsen av krisberedskapsmyndigheter. Här finns brister i tekniska system för informationsöverföring, kulturskillnader, begränsade resurser, avgränsade mandat samt en tydlig gräns mellan underrättelsesystemet och övriga myndigheter. Vissa av problemen utgör exempel på barriärer och bristande tillit mellan myndigheter eller i detta fall sektorer.

“Forskning har visat att det finns begränsningar i nationella förutsättningar för delning av sekretessbelagd information, till exempel mellan underrättelse- och säkerhetstjänsterna och den breda kretsen av krisberedskapsmyndigheter.”

ATT BYGGA NYTT OCH FÖRÄNDRA GAMMALT

En adekvat funktion för informationsdelning och lägesbildshantering är viktig för beslutsfattande i fred, gråzon och krig och bör därför säkerställas i utformningen av totalförsvaret. Gränsytan civil-militärt är central i allt från exempelvis planering, stöd till mobilisering, förnödenhetsförsörjning av livsmedel, drivmedel och el till utveckling av sjukvård och transporter. Hur civil-militär samordning ska inriktas strategiskt, verkställas mellan centrala och regionala nivåer samt realiseras mellan Forsvarsmakten och olika civila aktörer behöver utredas. Det behövs en organisering av totalförsvaret som kan ge förutsättningar för detta.

Sett till behoven av fungerande strukturer för totalförsvaret är det positivt att regeringen i syfte att skapa tydligare ansvars- och ledningsförhållanden 2018 har gett direktiv till en utredning om ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar. Denna ska analysera och föreslå en struktur för civilt försvar på central, regional och lokal nivå. Enligt direktivet ska förslagen utgå från Försvarsberedningens rapport Motståndskraft från 2017, som bland annat föreslår en indelning av statliga myndigheter i samhällssektorer med en sektorsansvarig myndighet. Denna och andra kommande utredningar leder sannolikt till nya ansvarsförhållanden och gränssnitt mellan aktörer, både civil-civilt och civil-militärt. Att bygga nytt innebär en chans att utforma strukturerna och ansvarsfördelningen efter de behov som finns inom totalförsvaret. Sammantaget ges nu totalförsvaret möjligheter att stärkas och förbättras, vilket inte minst omfattar en grundläggande förmåga till informationsdelning.

FUNGERANDE INFORMATIONSDELNING ÄR I ALLAS INTRESSE

Lägesbilder handlar om sammanställning av information utifrån ett visst syfte i en viss kontext och utgör planerings- eller beslutsunderlag både för långsiktiga avvägningar och vid operativa beslut. Om aktörerna saknar organisatoriska strukturer, teknik, utbildning samt förståelse för syftet och sin egen roll, riskerar informationsdelning att nedprioriteras. Detta kan i sin tur resultera i att viktig information inte tas med i planering eller beslutsunderlag. Om skyldighet att dela information för att tillgodose behovet är den ena sidan av myntet kan rättighet att ta del av information representera den andra sidan. Den ena sidan av myntet kan inte fungera utan den andra. Rätten till information diskuteras mer sällan än skyldigheten att dela den. Förmåga att hantera sekretess, skillnader i kultur och bristande förståelse för olika behov kan utgöra barriärer.

Det torde ligga i allas intresse att skapa bästa möjliga förutsättningar för beslutsfattare både i planering och i skarpt läge. Att ta ansvar för sin del i en fungerande kedja av informationsdelning kan ytterst vara avgörande för vilka beslut som fattas. I skarpt läge där tiden är knapp och pressen stor behöver beslutsfattare snabbt få tillgång till relevant information. För att informationsdelning ska fungera

effektivt i kris och krig måste fungerande strukturer för både fredstida kriser och för höjd beredskap vara på plats. Utformningen av strukturerna behöver föregås av analyser och planering kring likheter och skillnader utifrån fredstida respektive krigstida behov. Ytterst är detta en balansgång mellan användningen av kända fredstida rutiner och strukturer och en övergång till en organisation anpassad till totalförsvarets krav.

Under de senaste åren har totalförsvaret gått från att vara en i huvudsak illa sedd gäst, både inom krisberedskapen och på den försvarspolitiska arenan, till att bli en alltmer central verksamhet vars närvaro inte kan negligeras. Det finns idag både intresse och engagemang för totalförvarsfrågor; politiskt lika väl som bland myndigheter och andra aktörer. Detta kan innebära förnyelse och förbättring av totalförsvaret, där möjligheten till informationsdelning mellan myndigheter och privata aktörer torde ligga högt upp på agendan.

För vidare läsning

Malin Severin, Tidig förvarning och icke-militära angreppssätt – Utmaningar för underrättelsetjänsten, 2018, FOI-R--4577--SE.

Magnus Normark, Per Thunholm och Runar Viksten, Kartläggning av förutsättningar för delgivning av hemlig information, 2017, FOI-R--4418--SE.

