

En ändamålsenlig uppbyggnad av det civila försvaret börjar med Ryssland

Matilda Olsson

Det är en självklar logik för det militära försvaret att i sitt arbete med att bygga ett starkt försvar låta kunskap om den potentielle motståndaren utgöra en grundpelare i planeringen. För det andra benet av totalförsvaret, det civila försvaret, finns stor potential till en mer ändamålsenlig återuppbyggnad genom att anamma ett liknande förhållnings-sätt. Genom att se på det civila försvaret med ryska ögon kan sårbarheter tydliggöras och i nästa steg åtgärdas genom att prioritera och inrikta resurser. Syftet med följande Memo är därför att lyfta perspektivet om en hotbildsanpassad planering för det civila försvaret med utgångspunkt i Rysslands syn på Sverige som ett sätt att stärka återuppbyggnaden av det civila försvaret.

Återuppbyggnaden av det civila försvaret befinner sig i en situation som kan beskrivas som förväntningar utan motsvarande förutsättningar. Med det menas här att det civila försvaret förväntas bidra till återuppbyggnaden av totalförsvaret genom det civila försvarets tre mål – skydda civilbefolkningen, skydda de viktigaste samhällsfunktionerna, och lämna stöd till Försvarsmakten - utan att få den styrning, prioritering och finansiering, som arbetet rimligen förutsätter. Regeringsuppdrag och regleringsbrev räcker inte – ett större helhetsgrepp och ansvar behöver genomsyra arbetet. Den pågående återuppbyggnaden riskerar annars att inte bli ändamålsenlig. Inför aviserade tillskott av pengar till det civila försvaret från nästa försvarsinriktningsperiod¹ 2021-2025 finns det därför anledning att fundera över hur det civila försvaret ska inriktas för att pengarna ska ge mesta möjliga effekt ute i systemet.

¹ Försvarsberedningens förslag kräver uppskattningsvis ett nettotillskott på ca 3,8 miljarder kronor per år i slutet av försvarsbeslutsperioden 2021–2025. Se sid. 218 i Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025, Ds 2017:66

Det civila försvarets mångtliga aktörer kombinerat med omfattande behov av, och delvis kostnadsdrivande, investeringar gör styrning och prioritering till en nödvändighet för att komma framåt. Nästa fråga blir åt vilket håll styrningen ska peka och hur prioriteringsordningen ska se ut. Ansvariga för att leda det civila försvarets återuppbyggnad, och utformningen av denna styrning och prioritering, har mycket att vinna på att lära av det militära försvarets logik. Nämligen att låta kunskap om en tilltänkt motståndare utgöra en del i analysen som ligger till grund för styrning och prioritering.

Detta leder till ett delvis förändrat synsätt: Det är inte bara viktigt vad vi själva anser om vår förmåga, utan det är lika viktigt hur vår förmåga uppfattas av en presumtiv motståndare. Genom att låta kunskap om Rysslands syn på sig själv och omvärlden vara en delmängd i analysen för vad det civila försvaret ska hantera och signalera, finns potential att kunna peka ut en tydligare riktning och prioriteringsordning för ett starkare civilt försvar.

Tre perspektiv för en effektivare uppbyggnad av det civila försvaret

Den ryska politiska och militära ledningens logik utgår från en självuppfattning och en världsbild som på avgörande punkter skiljer sig betydligt från den svenska motsvarigheten.² I det här memot tar jag fasta på tre perspektiv på Ryssland som är intressanta att analysera utifrån det civila försvarets återuppbyggnad. Det första perspektivet handlar om vad Ryssland uppfattar som trovärdig kommunikation, det andra om vad som uppfattas som trovärdiga handlingar, och det tredje slutligen om vad som är en del i den ryska verktygslådan, specifikt den del som rör så

² Se exempelvis Hedenskog, Jakob och Persson, Gudrun, kapitel 4 ”Russian security policy”, Westerlund, Fredrik och Susanne Oxenstierna (red): Russian Military Capability in a Ten-Year Perspective - 2019, FOI, Stockholm 2019, FOI-R--4758--SE

kallad hybrid- eller icke-linjär krigföring. När återuppbyggnaden av det civila försvaret analyseras ur dessa utvalda perspektiv går det att peka på åtminstone tre uppslag för handlingsalternativ framåt. Dessa är vikten av trovärdig kommunikation, betydelsen av en sömlös övergång från kris till krig, samt intensifierad återuppbyggnad av det civila försvaret i väl valda geografiska delar av landet.

Vikten av trovärdig kommunikation

Det spelar ingen roll vad vi säger om budskapet avfärdas som icke trovärdigt. Därför är det viktigt att förstå hur vi kan kommunicera och vad som ska kommuniceras för att budskapen ska uppfattas på önskat sätt hos den politiska och militära ledningen i Ryssland. För det civila försvaret kan vi ur ett ryskt perspektiv lära oss att handling väger tyngre än ord, samtidigt som det är viktigt att den politiska ledningen vågar prata om krig.³

Det förstnämnda bygger på att den ryska politiska och militära ledningen har en realpolitisk syn på världen, vilket bland annat betyder att större vikt läggs vid vad vi gör och inte vad vi säger att vi ska göra. Därför är konkreta uttryck för vilja och förmåga att försvara sina intressen och territorium en starkare och mer trovärdig signal i ryska ögon än tal och deklamationer. Den realpolitiska hållningen medför vidare att intressebaserade ord och handlingar tillskrivs större trovärdighet än värderingsbaserade motsvarigheter. Då den ryska politiska ledningen utgår från att det är intressen som styr alla aktörer riskerar det sistnämnda att uppfattas som tom retorik eller uttryck för dubbla måttstockar.⁴

Det går att argumentera för att det civila försvaret, mot bakgrund av den ryska realpolitiska synen på omvärlden, skulle uppfattas som starkare om större fokus riktades mot fysisk uppbyggnad, planläggning och skapande av faktisk förmåga, och mindre kraft lades på diskussionsforum och kunskapsöverföring.

³ I Intervju med Fredrik Westerlund, Forskningsledare FOI Försvarsanalys, 2019-04-03

⁴ Westerlund, Fredrik (2017), "Vad avskräcker Ryssland från angrepp? Rysk syn på svensk avskräckningspolitik", Handlingar och Tidskrift, nr 4 oktober/december 2017, Kungl Krigsvetenskapsakademien, s. 148

Under 2020 planeras en omfattande totalförsvarsövning – TFÖ 2020 – genomföras. Detta är ett positivt steg i rätt riktning, men mycket mer behöver göras.

Att våga prata om krig är en viktig signal på trovärdig kommunikation för det civila försvaret i ryska ögon. Att på ett tydligare sätt våga prata om krigets umbärande och om hur vi som samhälle skulle klara oss under sådana svårigheter, skulle vara mer respektgivande i ryska ögon än dagens situation. Det civila försvaret ska återuppbyggas, men vi pratar sällan om vad som ska skyddas och varför.⁵ MSB och Försvarsmakten har visserligen gett ut broschyren "Om krisen eller kriget kommer", vilket är ett första steg, men diskussionen behöver fördjupas. Att visa på att statsmakterna tar riskerna på allvar genom att tydligt och realistiskt kommunicera med befolkningen om att det civila försvaret och totalförsvaret förbereder oss för krig, är ett konkret sätt att öka medborgares medvetenhet. Det handlar om att visa på uthållighet, att det kommer att kräva resurser för att bryta ner den folkliga försvarsviljan.⁶

Sömlös övergång från kris till krig

Vidare behöver krisberedskapen och det civila försvarets handlingsalternativ kalibreras mot ryska medel och metoder.⁷ Det är i sig ingen nyhet att det i den ryska verktygslådan återfinns en rad komponenter som används under radarn för en beredskapshöjning, ibland beskrivet som hybrid- eller icke-linjär krigföring. Krisberedskapen är idag sårbar vid dessa framkallade kriser i gråzonen då systemet till stor del saknar tillräcklig beredskap att hantera en antagonistisk dimension, något som kan utnyttjas av Ryssland. Att bygga ett system som sömlöst kan övergå från krisberedskap till civilt försvar, och tillbaka igen, har därför blivit viktigare än tidigare. Från ryskt perspektiv skulle det vara en styrkesignal om vårt system utvecklade förmågor som är övade för att kunna agera i gränslandet mellan fred och krig.⁸

Ett självklart första steg i arbetet mot en sömlös övergång mellan kris och krig torde vara att vidareutveckla förmågan att skapa lägesbilder. En förutsätt-

⁵ Intervju Westerlund

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

ning för att kunna ta beslut om att agera på handlingar i gråzonen är att kunna upptäcka och avgöra att dessa handlingar har ett antagonistiskt uppsåt. Därför är det helt nödvändigt med en civil lägesbild, både vad gäller datainsamling, tolkning och spridning. Vad detta säger är att vi både behöver identifiera relevanta indikatorer, samla in data om dessa, men även sprida lägesbilden så att relevanta aktörer är medvetna om vad som sker inom andra ansvarsområden (så de kan vara extra observanta vid behov, t ex). För vet vi inte vad som tillhör det normala, kan vi heller inte avgöra vad som avviker från detta eller upptäcka mönster över tid och geografi.⁹

Vidare kan dagens system med fred, skärpt eller högsta beredskap behöva nyanseras för att kunna fungera effektivt i en situation där icke-linjär krigföring är närvarande i en omfattning som inte var fallet när beredskapslagstiftningen utformades. Här finns anledning att fundera över om tröskeln för denna övergång behöver vara mer flexibel än den är idag. Det kanske inte nödvändigtvis är så att en bred beredskapshöjning på en lägre nivå är den bästa lösningen. En beredskapshöjning över delar eller hela landet är kostsam, synlig och kan tyckas eskalerande. Det är därför ett tänkbart scenario att en höjning av beredskapen inte skulle ske med mindre än att det befinner sig främmande trupp på svensk mark. Det kan därför vara en mer framkomlig väg att se över vissa myndigheters möjligheter att agera tidigare. En tänkbar väg framåt är att se över handlingsberedskap, koordineringsbehov, befogenheter och uppgifter för myndigheter som exempelvis Polisen och MSB.

För att sammanfatta behöver en förbättrad förmåga att hantera gråzonslägen ha en civil lägesbild som basplatta och sedan utvecklas mot att integrera en antagonistisk dimension i krisberedskapssystemet, det vill säga kunskap och förståelse för antagonistiska indikatorer och hur dessa ska hanteras. Utvecklingen av det civila försvaret behöver sedan mötas med att se över utformningen av höjning av beredskapen, både på samhällsnivå och för civila myndigheter.

⁹ Severin, Malin (2018), Tidig förvarning och icke-militära angreppssätt – Utmaningar för underrättelsetjänsten, FOI, Stockholm 2018, FOI-R--4577—SE, s.38.

Prioritera uppbyggnaden av det civila försvaret till väl valda områden

För att inge respekt i ryska ögon behöver arbetet med att återuppbygga totalförsvaret gå från att planera för hur vi ska planera till faktisk planläggning och handling.¹⁰ Den ryska realpolitiska synen på världen och dess uttryck att handling väger tyngre än ord ligger även till grund för denna slutsats. Att rusta upp det civila försvaret på samma nivå över hela landet, det vill säga lika många skyddsrum, beredskapslager, utrymningsplaner med mera är en diger uppgift. Faktum är att den potentiellt är så omfattande och kostnadsdrivande att risken är överhängande för att arbetet aldrig når kärnan. Tyngden och kostnaden blir för stor att bära. Istället för att komma fram till hur riskerar vi att stanna vid att analysera vad som behöver göras. Ett sätt att komma förbi denna läsning är att initialt prioritera höjning av det civila försvarets förmåga i väl valda delar av landet.

Att visa upp faktisk uppbyggnad av totalförsvarsförmåga i strategiska delar av landet väger tyngre för Ryssland, än övergripande beskrivningar av samverkan och samordning för hela landet. Ett första steg är egentligen redan taget i och med det projekt som bedrivs mellan länsstyrelsen och Försvarmakten på Gotland. Det är ett projekt om organisation av totalförsvars-samverkan på Gotland. Det är även uttalat att detta arbete kan komma att bli en förebild för uppbyggnaden av liknande strukturer för totalförsvaret i andra delar av landet.

En grogrund för idén att initialt prioritera vissa specifika regioner finns således redan. Det ger en bra möjlighet att bygga vidare på denna idé. Ett tänkbart urval av geografiska områden som skulle kunna bli föremål för att få en regional totalförsvarsförmåga går att finna i Försvarsberedningen delbetänkande ”Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025”. Däri konstateras att Stockholmsområdet, Gotland, Öresundsregionen, Västkusten med Göteborg, Västra Svealand samt delar av Jämtlands och Norrbottens län är strategiskt viktiga geografiska områden i händelse av kris och krig.

¹⁰ Intervju Westerlund

Att låta den fortsatta återuppbyggnaden av det civila försvaret initialt ske i valda geografiska områden har potential att göra uppbyggnaden effektivare samtidigt som det skickar en viktig signal om handlingskraft till Ryssland. För även om exempelvis Öresundsregionen och delar av Jämtlands län skiljer sig åt i många hänseenden, finns det generiska utmaningar inom totalförsvaret där kunskaps- och erfarenhetsutbyten mellan de regionala uppbyggnaderna kan bidra till ett resurseffektivare totalförsvaret i både tid och pengar.

Några avslutande ord

Sammanfattningsvis pekar förståelse för dels den ryska realpolitiska synen på världen, dels kunskap om hur en del av deras verktyglåda ser ut, på att den fortsatta återuppbyggnaden av det civila försvaret skulle uppfattas som starkare i ryska ögon om högre prioritet gavs åt fysisk återuppbyggnad och faktisk förmåga. Därtill behöver ett offentligt samtal om krigets innebörd i dagens samhälle få en tydligare plats. Lagstiftning och handlingsalternativ behöver kalibreras att kunna hantera den ryska verktyglådan, och det kan behövas en geografisk prioritering av återuppbyggnaden av det civila försvaret.

Med medel kommer möjligheter. Det civila försvarets aviserade tillskott av pengar i nästa försvarsinriktningperiod öppnar upp större möjligheter för återuppbyggnaden av det civila försvaret. Men för att vi ska få så mycket civilt försvar som möjligt för varje spenderad krona behöver logiken efter vilken det civila försvaret inriktas och prioriteras specificeras och inkludera perspektivet hur det civila försvaret uppfattas av Ryssland. För om vi i den framtida styrningen och prioriteringen väljer att utgå endast från vår egen världsbild och verklighetsuppfattning och helt bortse från hur vi uppfattas och vad vi signalerar utåt, riskerar vi att bygga ett civilt försvar som är starkt på pappret men som inte är krigsavhållande i praktiken.

Det finns mycket mer att lära av hur Ryssland ser på det civila försvaret än det här kortfattade memot medger. Analysen skrapar endast på ytan, men visar på potentialen i den här frågeställningen. Det vore därför klokt att fördjupa kunskaperna i den här frågan och låta denna typ av tankar få ta större plats i det planeringsarbete som pågår. Ett mer omfattande arbete där det civila försvaret skulle analyseras med både en bredare och djupare ansats har möjlighet att ta det civila försvaret ett stort steg framåt.

Matilda Olsson