

Forskningsprogram Civilt försvar

Civilt försvar som sammanhängande system 2024

Projektet Civilt försvar som sammanhängande system, som ingår i Forskningsprogram Civilt försvar, undersöker hur det civila försvaret kan styras för att växa fram på ett ändamålsenligt och resurseffektivt sätt, i samspel med den fredstida krisberedskapen och det militära försvaret. Forskningen inom området omfattar analyser av den rådande styrningen på policynivå, studier av beredskapsaktörernas tolkningar och förhållningssätt till styrningen på lokal, regional och civilområdesnivå, samt relationer och gränsytor mellan stat, marknad och civilsamhälle.

ÄR DEN RÅDANDE styrningen av det civila försvarets framväxt ändamålsenlig för att skapa ett civilt försvar som kan möta den rådande hotbilden? Så lyder den vägledande frågeställningen för projektet Civilt försvar som sammanhängande system. Under 2024 påbörjades två studier som närmar sig frågeställningen från varsitt håll.

Ansvarsprincipen

I studien om ansvarsprincipen analyseras en central, normerande princip som sätter ramar för hur det civila försvaret överhuvudtaget tillåts ta form. Genom en historisk genomlysning av ansvarsprincipens utveckling och tillämpning över tid sedan dess ursprung (spårat till 1926) illustreras hur ansvarsprincipen har fått den roll och status som den har idag. Det empiriska materialet består av skrivelser, propositioner, SOU:er och andra utredningar i olika myndigheters regi som på ett eller annat sätt omnämner ansvarsprincipen.

Ansvarsprincipens bärande idé – att den som ansvarar för en verksamhet under normala förhållanden också ska göra så vid kris, höjd beredskap eller ytterst krig formulerades ursprungligen för att slå vakt om befintliga aktörers ansvarsområden vid tillskapandet av särskilda krisorgan. Idag har resonemanget slagit om och ansvarsprincipen bär istället idén att inga särskilda krisorgan är nödvändiga – det civila försvaret och den fredstida krisberedskapen ska helt bygga på ordinarie ansvarsfördelning. Med sin diffusa status som normerande princip utan juridisk förankring verkar ansvarsprincipen ha blivit något av policydiskussionens schweiziska armékniv. Återkommande har den beskrivits som både orsak och lösning till ett och samma problem.

Därtill verkar ansvarsprincipen sakna förankring i en tydlig idé om vad ansvar är, vilket paradoxalt nog skapar möjligheten att använda principen som ursäkt för ansvarsförskjutning.

Uppföljning i praktiken

För att undersöka hur styrning tas emot på lokal och regional nivå har vi under året följt arbetet med MSB:s bedömning av förmågan i det civila försvaret (CF25). Vi har observerat två länsstyrelserns arbete i mötet med kommuner inom sitt geografiska områdesansvar för att inhämta underlag till länets samlade förmågebedömning. Genom de diskussioner som förts mellan länsstyrelser och kommuner har ett antal uppfattningar av potentiellt stor betydelse för framväxten av det civila försvaret kunnat identifieras. Styrningen från den centrala nivån uppfattas som otydlig av många på lokal och regional nivå. Detta lämnar enskilda handläggare med ett stort tolknings- och prioriteringsarbete.

En strategi som tillämpas för att hantera osäkerheten är att prioritera det mest konkreta, vilket skapar en form av implicit styrningseffekt. Underlag som exempelvis MSB:s förmågebedömningsmallar och FOI:s typfall, dokument som aldrig var tänkta att fungera som inriktning för beredskapsåtgärder, verkar i vissa fall användas som primära prioriteringsgrunder. De deltagande länsstyrelserna har under studiens gång påbörjat egna arbeten med att skapa länsövergripande inriktningar till stöd för sina respektive kommuner. Vi fortsätter att följa länsstyrelsernas inriktningsarbete under 2025 med förhoppning om att kunna identifiera generella metoder och strategier för regional och lokal tolkning av central styrning till nytta för hela totalförsvaret. ■