



FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.

Emma Skeppström och Erik Wikén

Totalförsvaret och Comprehensive Approach

Två sidor av samma mynt?

Titel	Totalförsvaret och Comprehensive Approach: Två sidor av samma mynt?
Title	Total Defence and Comprehensive Approach: two sides of the same coin?
Rapportnr/Report no	FOI-R--3350--SE
Rapporttyp /Report Type	Användarrapport/ User report
Månad/Month	December
Utgivningsår/Year	2011
Antal sidor/Pages	27 p
ISSN	
Kund/Customer	Försvarsmakten
Projektnr/Project no	E11109
Godkänd av/Approved by	Maria Lignell Jakobsson
FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut	FOI, Swedish Defence Research Agency
Avdelningen för Försvarsanalys	
164 90 Stockholm	SE-164 90 Stockholm

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.
All form av kopiering, översättning eller bearbetning utan medgivande är förbjuden

Sammanfattning

Samverkan mellan civila och militära aktörer sker inom en rad olika områden och kan ta sig olika uttryck beroende på i vilken kontext samverkan sker. Två begrepp som ofta associeras med civil-militär samverkan är Comprehensive Approach (CA) respektive totalförsvaret. Denna studie syftar till att jämföra skillnader och likheter mellan de två begreppen i fråga om ursprung, betydelse och tillämpbarhet. En bärande tanke som ligger till grund för både totalförsvaret och CA är att samverkan mellan aktörer inför en given uppgift skapar bättre effekt och kostnadseffektivitet. De två begreppen har dock uppkommit ur förhållandevis olika sammanhang. Totalförsvaret etablerades i Sverige som en nationell försvarspolitisk lösning vars huvudsakliga syfte har varit att förbereda samhället för krig. Begreppet CA har sitt ursprung i en internationell kontext, inom ramen för fredsfrämjande insatser, och syftar till att harmonisera och samordna insatser för säkerhet och utveckling. Bakgrunden till idén om totalförsvaret respektive CA samt de miljöer i vilka begreppen är tänkta att verka skiljer sig därmed åt. En annan skillnad är att totalförsvaret regleras i lagar och förordningar. Både det militära och det civila försvaret är bundna att agera utifrån dessa författningar. CA besitter inte samma status. Medan totalförsvaret är tvingande verksamhet är CA i bästa fall en tydligt uttalad politisk vilja om att samverkan mellan aktörer bör ske till gemensam nytta. Där ett erfarenhetsutbyte gällande civil-militär samverkan möjligen skulle kunna uppstå är mellan totalförsvarets strukturer och vid nationell samordning för en internationell insats. Den samverkan som skett inom ramen för totalförsvaret är dock svår att jämföra med den inom CA eftersom de civila aktörerna som är verksamma inom respektive område till stor del skiljer sig åt. Slutligen har totalförsvaret som organisationsform tappat i aktualitet i Sverige och mer fokus läggs idag på civil-militär samverkan inom ramen för fredstida krisberedskap. Därför är det kanske snarare mellan krisberedskap och CA som försök till att hitta synergier och erfarenhetsutbyte gällande samverkan idag kan ske.

Nyckelord: Comprehensive Approach, totalförsvaret, krisberedskap, civil-militär samverkan

Summary

Civilian and military actors cooperate in different areas and the cooperation can take on different shapes depending on the context in which it occurs. Comprehensive Approach (CA) and *total defence* are two concepts normally associated with different types of civil-military cooperation. The aim of this study is to compare differences and similarities between the two concepts in terms of origin, meaning and applicability. Total defence, as well as CA, builds on the premise that cooperation between actors creates a better effect and higher efficiency for a given task. The two concepts, however, originate from different backgrounds. The Swedish total defence was established as a comprehensive mode of national defence cooperation, between civilian and military actors, with the purpose of preparing the society for war. CA has its origins in an international context, within the field of peace operations, and seeks to harmonize and coordinate actors involved in the areas of security and development. Another difference between the concepts is that total defence is governed by laws and regulations. Both the military defence and the civilian defence are bound to act according to those laws. CA does not possess the same status. It is, at best, a clearly stated political will that cooperation between actors should occur, to the benefit of the overall aim. Shared experiences may however be found between the established structures of cooperation that exist within the total defence and the process of national preparation before an international peace support operation is deployed. However, the civilian actors involved in total defence and CA respectively differ, which makes the possibility of finding useful synergies less likely. Today, civil-military cooperation within the realms of total defence is not prioritised. Instead, focus is on peacetime emergency management. Therefore, it is more likely that synergies and useful experiences can be drawn between these activities and CA.

Keywords: Comprehensive Approach, total defence, emergency management, civil-military cooperation.

Innehållsförteckning

1	Inledning	7
1.1	Syfte	7
1.2	Definition av begrepp	8
2	Totalförsvaret	9
2.1	Begrepp	9
2.2	Bakgrund	10
2.2.1	Totalt krig – totalt försvar	10
2.2.2	Det svenska oberoendet	11
2.3	Verksamhet	11
2.3.1	Traditionellt totalförsvaret	11
2.3.2	Nutida perspektiv på totalförsvaret	13
2.4	Organisation	14
2.4.1	Traditionell organisering av totalförsvaret	14
2.4.2	Nutida perspektiv på organisering av totalförsvaret	15
3	Comprehensive Approach	17
3.1	Bakgrund	17
3.2	Begrepp	18
3.3	Verksamhet och organisation	19
4	Jämförelse mellan Totalförsvaret och Comprehensive Approach	21
4.1	Bakgrund	21
4.2	Begrepp	21
4.3	Verksamhet	23
4.4	Organisation	24
5	Comprehensive Approach och samhällets krisberedskap	25
	Referenser	26

1 Inledning

Civil-militär samverkan kopplas ofta till de fredsfrämjande insatser som Sverige bidrar till utomlands. Många gånger används Comprehensive Approach (CA), eller på svenska allomfattande ansats, som synonymt med civil-militär samverkan. CA kan innehålla flera olika former av civil-militär samverkan men all civil-militär samverkan utgör inte alltid en allomfattande ansats. Ett annat exempel på hur civil-militär samverkan har tagit sig uttryck i den svenska kontexten är idén om ett totalförsvar där hela samhällets resurser, både civila och militära, ska ställas till förfogande i läge av krig. Ytterligare ett område där civil-militär samverkan kan förekomma är vid nationell fredstida krishantering.

I regeringens proposition *Ett användbart försvar* från 2009 föreslogs att Försvarsmakten skulle införa en insatsorganisation som skulle kunna användas oavsett om det handlade om att försvara Sveriges territoriella integritet eller bidra till fredsfrämjande insatser i omvärlden.¹ Försvarsmakten ska organisera sig på ett liknande sätt oberoende av vilken typ av verksamhet som ska bedrivas. Parallellt har s.k. *försvarsplanering* återigen aktualiserats, och därmed också en diskussion om begrepp som *totalförsvar* och *civilt* respektive *militärt försvar*.

Civil-militär samverkan är central i nationella och internationella insatser. Det finns olika begrepp som beskriver hur civil-militär samverkan kan eller bör gå till beroende på om det gäller nationell eller internationell verksamhet, fredstida verksamhet eller verksamhet under höjd beredskap. Det finns därför ett behov av att reda ut skillnader och likheter mellan olika begrepp. Den här studien analyserar två av dessa: CA, som i huvudsak förknippas med internationella insatser samt totalförsvar, som är nationell verksamhet i förberedelse för samt under höjd beredskap.

1.1 Syfte

Syftet med denna rapport är att jämföra begreppen Comprehensive Approach och totalförsvar för att identifiera likheter och skillnader dem emellan. Detta görs för att undersöka om erfarenheterna av civil-militär samverkan inom ramen för totalförsvaret kan användas vid anpassning av militär ledning och ledningssystem till CA.

¹ Proposition 2008/09: 140, Ett användbart försvar.

1.2 Definition av begrepp

Huvudfokus i denna rapport är olika former av civil-militär samverkan. Ett annat begrepp som ofta förekommer när civil-militär samverkan diskuteras är samordning. Nedan redogörs för skillnaderna mellan samordning och samverkan.

Enligt svenska akademins ordbok betyder att samverka att en grupp utövar verksamhet tillsammans för att uppnå gemensamma mål.² Enligt samma källa innebär att samordna att organisera en verksamhet eller handling så att ett visst gemensamt mål eller avsedd effekt kan uppnås.³ Ett annat sätt att tolka begreppen är att se samverkan som ett medel för att åstadkomma samordning. Samverkan blir således ”en samarbetsprocess mellan två eller flera aktörer som syftar till att få till stånd samordning. [...] Med samordning avses i sin tur att de aktuella aktörernas verksamheter, insatser etc. i varierande utsträckning koordineras i tid och rum för att främja möjligheterna att uppnå ett gemensamt mål.”⁴ Det kan tyckas onödigt krångligt att försöka reda ut skillnader och likheter mellan begreppen men faktum är att de aktörer som är involverade i civil-militär samverkan har haft svårt att definiera vad begreppen innefattar och också haft olika uppfattning om dess innebörd.⁵ I denna rapport ses samverkan som ett medel för att uppnå samordning eller andra typer av samarbetsformer.

² Svenska akademins ordbok.

³ Svenska akademins ordbok.

⁴ Larsson, Per, 2002. 'Att studera civil ledning och samverkan', FOI--R-0372--SE, s. 27-28.

⁵ Se Forsström, Anna, Lagerström, Maria och Tejpar, Johan, 2010. 'Myndighetssamverkan vid nationell krishantering: Samverkansförutsättningar i ett föränderligt krishanteringssystem', FOI-R-3063--SE, s. 26.

2 Totalförsvaret

2.1 Begrepp

Totalförsvaret definieras i lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

1 § Totalförsvaret är verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. För att stärka landets försvarsförmåga kan beredskapen höjas. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då skall bedrivas. Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Lag (1996:1403).

Enligt regeringen omfattar det militära försvaret ”den verksamhet som bedrivs av Försvarsmakten och delar av den verksamhet som bedrivs av de totalförsvargemensamma myndigheterna.”⁶ Det civila försvaret omfattar ”hela samhället med alla dess funktioner som måste fungera under kris och krig. [...] Det civila försvaret är inte en organisation utan olika slag av verksamheter i samhället som genomförs för att stärka samhällets förmåga att kunna hantera höjd beredskap och krig.”⁷

Totalförsvaret beskriver enbart den verksamhet som syftar till att förbereda landet inför krig och höjd beredskap, samt den verksamhet som pågår under rådande krig. Därmed skiljer sig betydelsen av totalförsvaret från det närliggande begreppet krisberedskap, vilket syftar till att beskriva samhällets förmåga att hantera olyckor och kriser i fredstid.

Det militära försvarets verksamhet organiseras och planeras huvudsakligen genom Försvarsmakten. Det civila försvarets totalförsvartsverksamhet regleras i ett antal författningar vilka klargör ansvarsskyldigheter i fråga om planering och förberedelser inför en eventuell krigssituation för det civila försvarets olika aktörer. I händelse av att regeringen beslutar om skärpt beredskap åläggs delar av det civila försvaret särskilda skyldigheter i enlighet med ovan nämnda lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap, samt förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Bland annat skall kommuner och landsting ”vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under rådande förhållanden skall kunna fullgöra

⁶ Regeringen, 2011. Försvarsdepartementets ansvarsområde, <http://www.regeringen.se/sb/d/7869/a/71511> (hämtat 10/11 2011).

⁷ Ibid.

sina uppgifter inom totalförsvaret.”⁸ Myndigheter ska beakta totalförsvarets krav och så långt det är möjligt fortsätta sin ordinarie verksamhet under höjd beredskap.⁹

2.2 Bakgrund

Idén om ett totalförsvaret växte fram ur ett konkret behov av en ökad försvarsplanering. Två faktorer spelade framförallt in i detta. Den första var krigets ökade påverkan på det civila samhället. Den andra var Sveriges ambition att upprätthålla ett effektivt försvar och en god självförsörjningsförmåga under det kalla kriget, med syftet att garantera det svenska oberoendet från stormakterna.

2.2.1 Totalt krig – totalt försvar

Idén om ett svenskt totalförsvaret kan härledas tillbaka till tiden omkring andra världskrigets inledning och hängde nära samman med krigets ökade påverkan på det civila samhället. De militära resursernas utveckling under mellankrigstiden medgav en större räckvidd och kapacitet för de stridande parterna, vilket kom att skifta krigets fokus, från att under första världskriget i huvudsak ha stått mellan militära styrkor, till att under andra världskriget i högre utsträckning även drabba det civila samhället.¹⁰ Krigets karaktär förändrades, från att vara ett krig mellan arméer, till att bli ett krig mellan nationer, i vilket hela befolkningar drabbades och involverades. Detta tillstånd kan refereras till som totalt krig.¹¹ Idén om ett totalt försvar härrör delvis ur reaktionerna på detta krigstillstånd. Begreppet dök upp i Sverige efter krigsuppbrottet 1939 i form av en uppmaning: ”det totala kriget kräver det totala försvaret”.¹² När det civila samhället i större utsträckning involverades i kriget blev det samtidigt nödvändigt för stater att planera för det civila samhällets försvar. Totalförsvaret, i bemärkelsen samhällsöverskridande försvarsplanering, var alltså tidigt aktuellt i Sverige. Det bör dock påpekas att idén om att integrera civila och militära delar i ett gemensamt försvar inte är en unik svensk företeelse. Totalförsvaret, i bemärkelsen civil-militär

⁸ Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

⁹ Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

¹⁰ Artéus, Gunnar och Fällström, Herman (red), 2011. 'Totalförsvaret under Sveriges kalla krig', Forskningsprogrammet Försvaret och det kalla kriget (FOKK) nr. 31, Printfabriken, s. 9-10.

¹¹ Totalt krig är i akademien ett omtvistat begrepp och det existerar ingen enhetlig tolkning av dess innebörd. Orsaken är att det under lång tid av olika författare har använts för att beskriva olika ting. De flesta försök till en definition kretsar omkring uttrycket ”industrialized peoples war”. För en vidare diskussion rörande definition och användbarhet se: Imlay, Talbot, 2007, 'Total War', Journal of Strategic Studies, Volume 30, Issue 3, s. 547-570.

¹² Artéus och Fällström (red), 2011, 'Totalförsvaret under Sveriges kalla krig', s. 19-20.

beredskapsplanering inför krig, existerar (om än i olika former och namn) i flera länder i vår omvärld.¹³

2.2.2 Det svenska oberoendet

Det förändrade säkerhetspolitiska läget efter det andra världskrigets slut, med ett överhängande hot om storkrig mellan maktblocken, ledde till att planeringen inför ett väpnat angrepp mot Sveriges territorium dominerade vår nationella försvarspolitik. Erfarenheterna från de två världskrigen hade fött insikten om att det redan i fredstid krävdes en bred, samhällsövergripande försvarsplanering för att kunna säkra landets skydd och försörjningsförmåga i händelse av att krig bröt ut i Sverige eller i dess närområde. Ett effektivt totalförsvar som tillgodosåg det civila samhällets överlevnadsförmåga ur ett brett perspektiv sågs som en garant för den svenska neutralitetspolitiken.¹⁴ En omfattande totalförsvarsverksamhet växte därför fram i Sverige från 1950-talet och framåt.

2.3 Verksamhet

Totalförsvaret har förändrats över tid. Den verksamhet som bedrevs inom ramen för totalförsvar under det kalla kriget skiljer sig betydligt från den verksamhet som utgör totalförsvaret idag. Trots att den i lag aktuella definitionen av totalförsvar inte säger något om hur denna verksamhet bör se ut (definitionen säger kort: verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig) förknippas totalförsvar ofta med den specifika organisation och den verksamhet som bedrevs under 1900-talets senare hälft. I följande stycke behandlas därför totalförsvaret både ur ett traditionellt och ur ett nutida perspektiv.

2.3.1 Traditionellt totalförsvar

Under det kalla kriget var det militära försvarets huvudsakliga uppgifter att försvara Sverige från väpnat angrepp och hävda landets suveränitet.¹⁵ Det civila försvaret har traditionellt ansvarat för att värna civilbefolkningen mot verkningar från krigshandlingar, trygga en livsnödvändig försörjning, stödja försvarsmakten

¹³ För en genomgång av civil-militära beredskapsplaner inom NATO/EAPR se: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2009. 'International CEP Handbook'. För en inblick i civil-militära beredskapsplaner inom de Nordiska Länderna se: Ödlund, Ann 2009. 'Militärt stöd vid nationella civila kriser i de nordiska länderna', FOI-R--2944--SE.

¹⁴ Artéus och Fällström (red), 2011. 'Totalförsvaret under Sveriges kalla krig', s.10.

¹⁵ Navander, Lars och Johansson, Rolf, 2009. 'Försvarsmaktens totalförsvarssamverkan under kalla krigets dagar – en studie med fokus på regional nivå och ledningssystem', Försvarets Historiska Telesamlingar, s. 11.

samt upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna för att kunna fullfölja dessa uppgifter.¹⁶

Det militära försvaret utgjordes av ett territoriellt baserat invasionsförsvaret. Det utformades för att avskräcka en övermäktig fiende från att angripa landet och planerades med en tydlig defensiv inriktning för att inte upplevas som ett hot i stormaktskonflikten.¹⁷ Det militära försvarets uppgift baserades (fram till 1980-talet) på devisen möta-hejda-slå. Initialt skulle en angripare mötas utanför land och kustgräns, varhelst ett angrepp skedde mot landet. Om ett angrepp lyckades ilandsättas omformulerades uppgiften till att så långt möjligt hejda angriparen att tränga in i landet för att slutligen slå.¹⁸

Det civila försvaret planerades huvudsakligen genom tre centrala verksamhetsområden: civilförsvaret, ekonomiskt försvaret samt psykologiskt försvaret. Civilförsvaret syftade till att planera för befolkningens skydd och säkerhet. Viktiga delar av dess verksamhet bestod i att konstruera och planera för allokeringen av skyddsrum, upprätta undsättnings- och evakueringsplaner samt organisera försvaret av brandskydd.¹⁹ Det ekonomiska försvarets huvuduppgifter var att säkra befolkningens försörjningsförmåga och fortsatta produktionskapacitet under krig. Försörjningsförmågan tillgodosågs bland annat genom lagring och bunkring av strategiskt viktiga produkter samt genom subventioner av valda delar av det svenska jordbruket, med syftet att upprätthålla Sveriges förmåga till självförsörjning. Planeringen för produktionskapaciteten under pågående krig skedde i nära samarbete med den svenska industrin. Den produktion som ansågs särskilt viktig för landets försvarsförmåga reglerades genom s.k. K-företag (krigsföretag) vilka ålades ett särskilt ansvar att egenhändigt planera för skydd av sin verksamhet samt att tillgodose totalförsvarets behov vid händelse av krig.²⁰ Ett stort antal anläggningar i berggrunden och under mark konstruerades, till vilka krigsnödvändig industri kunde flyttas vid behov. Det psykologiska försvarets främsta uppgift var att verka för att upprätthålla befolkningens moral samt att hantera och producera inhemsk information, men även hantera eventuell desinformation från fienden.²¹

¹⁶ Navander och Johansson, 2009. 'Försvarmaktens totalförsvarsverkan under kalla krigets dagar – en studie med fokus på regional nivå och ledningssystem', s. 12.

¹⁷ Roth, Thomas, 2007. 'Försvaret för folkhem och fosterland', Forskningsprogrammet Försvaret och det kalla kriget (FOKK) nr. 10, s. 42.

¹⁸ Navander och Johansson, 2009. 'Försvarmaktens totalförsvarsverkan under kalla krigets dagar – en studie med fokus på regional nivå och ledningssystem', s. 12.

¹⁹ Neretnieks, Karlis, 2010. 'Swedish "Total Defence" during the Cold War', Conference Paper, s. 8.

²⁰ Ibid. s. 10-11.

²¹ Ibid. s. 12.

2.3.2 Nutida perspektiv på totalförsvaret

I och med 1996 års totalförsvarsbeslut ska totalförsvaret utformas utifrån ett vidgat säkerhetsbegrepp och totalförsvarsresurserna ska kunna användas för att möta såväl svåra påfrestningar i fred som genomföra fredsfrämjande och humanitära insatser.²² Regeringen har dock klargjort att ett nyttjande av totalförsvarsresurser i sig inte innebär totalförsvarsverksamhet.²³ Det politikområde som traditionellt benämnts totalförsvaret kallas nu försvar och samhällets krisberedskap, där försvar enbart syftar på det militära försvaret.²⁴ Detta visar på att fokus allt mer har kommit att hamna på fredstida verksamhet. Idag är det samhällets krisberedskap som utgör grunden för det civila försvaret.²⁵ Tanken är att den verksamhet som traditionellt bedrivits inom ramen för totalförsvaret kan tillgodoses genom en anpassningsförmåga hos berörda aktörer och att ”Grunden för samverkan[mellan det militära och civila försvaret] bör utgöras av de samverkansmönster som skapas för krishanteringsförmåga i fred”.²⁶ Den främsta orsaken till denna förändring är att hotbilderna och säkerhetsläget i världen har förändrats.

Samtidigt som denna förändring skett har det militära försvaret fått nya uppgifter. Dessa är a) att hävda Sveriges suveränitet, b) att värna suveräna rättigheter och nationella intressen, c) att förebygga och hantera konflikter och krig, samt d) att skydda samhället och dess funktionalitet i form av stöd till civila myndigheter.²⁷ Att bidra inom ramen för fredsfrämjande insatser samt att stödja de civila strukturerna inom ramen för krisberedskap är således verksamhet som tillkommit. Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet i fred regleras av Förordning om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet.²⁸ Försvarsmakten har dock inte någon ”direkt uttalad roll (förstahandsansvar) i relevanta lagrum på krishanteringsområdet [...] utan deltar endast på förfrågan av den aktör som har krishanteringsansvar för den specifika insatsen”.²⁹

²² Proposition 1996/97:4, ’Totalförsvaret i förnyelse – etapp 2’, s. 21.

²³ Proposition 1996/97:4, ’Totalförsvaret i förnyelse – etapp 2’ s. 60; se också Proposition 2001/02:10, ’Fortsatt förnyelse av totalförsvaret’, s. 39.

²⁴ Se Proposition 2011/12:1, ’Budgetpropositionen för 2012’, utgiftsområde 6.

²⁵ Se Proposition 2011/12:1, ’Budgetpropositionen för 2012’, utgiftsområde 6, s. 76; se också: Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

²⁶ Proposition 2001/02:10, ’Fortsatt förnyelse av totalförsvaret’, s. 99.

²⁷ Proposition 2008/09:140, ’Ett användbart försvar’, s. 35-36.

²⁸ Förordning (2003:375) om försvarsmaktens stöd till civil verksamhet.

²⁹ Forsström m.fl., 2010. ’Myndighetssamverkan vid nationell krishantering: Samverkansförutsättningar i ett föränderligt krishanteringssystem’, s. 20-23.

2.4 Organisation

I takt med att verksamheten inom totalförsvaret förändrats har också dess organisation utvecklats. Även här finns därför en poäng att belysa vad totalförsvaret en gång var och vad det är idag.

2.4.1 Traditionell organisering av totalförsvaret

För att samordningen mellan det civila och militära försvaret skulle fungera inrättades en parallell struktur med lednings- och samordningsorgan under mitten av 1900-talet. Denna delades in i fem nivåer där riksdag och regering utgjorde den högsta ledningen. Övriga nivåer var central, högre regional, lägre regional och lokal.³⁰ Den centrala nivån representerades på den civila sidan av Överstyrelsen för civil beredskap (tidigare Civilförsvarsstyrelsen) samt funktionsansvariga myndigheter³¹ och på den militära av Överbefälhavaren med högkvarter. Syftet med samverkan på denna nivå var att ”samordna planeringsinriktningar, direktiv och föreskrifter för försvars- och beredskapsplanering.”³² Den högre regionala nivån utgjordes av ett antal³³ geografiska civil- och militärområden, vilka representerades av varsin Civilbefälhavare och andra civila lednings- och samordningsorgan³⁴, respektive Militärbefälhavare. Lägre regional nivå representerades av länsstyrelser och andra civila lednings- och samordningsorgan respektive Försvarsområdesbefälhavare och lokal nivå av kommuner och andra civila lednings- och samordningsorgan respektive Försvarsområdesgruppchef.

Samverkan mellan det civila och det militära försvaret skedde på alla nivåer och på flera olika sätt, bland annat genom samordnad försvars- och beredskapsplanering³⁵, gemensam totalförsvarsutbildning, gemensamma

³⁰ Larsson, Per, 1999. 'En jämförande studie av militär och civil ledning inom totalförsvaret', FOA-R--99-01056-505--SE, s. 18.

³¹ Med funktionsansvarig menas de myndigheter som hade fått huvudansvar för en för totalförsvaret central funktion. Exempel på funktioner var telekommunikation och ordning och säkerhet.

³² Navander och Johansson, 2009. 'Försvarsmaktens totalförsvars-samverkan under kalla krigets dagar – en studie med fokus på regional nivå och ledningssystem', s. 13.

³³ Dessa har varierat över tid.

³⁴ Det civila försvaret bestod av ett antal aktörer på olika nivåer som gemensamt bildade en verksamhet. Det är således svårt att bara utse ett ledningsorgan på respektive nivå. Se Larsson, Per, 1999. 'En jämförande studie av militär och civil ledning inom totalförsvaret', s. 21.

³⁵ Det viktigaste samordningsorganet var totalförsvarets chefsnämnd. Här ingick som ledamöter: kabinetssekreteraren i utrikesdepartementet, rikspolischefen, överbefälhavaren och chefen för operationsledningen i försvarsstaben, cheferna för statens räddningsverk, överstyrelsen för civil beredskap, styrelsen för psykologiskt försvar, socialstyrelsen, postverket, televerket, transportrådet, statens jordbruksnämnd, arbetsmarknadsstyrelsen, statens energiverk, statens vattenfallsverk, verkställande direktören i Sveriges Radio, statens jordbruksnämnd, arbetsmarknadsstyrelsen, statens energiverk, statens vattenfallsverk, verkställande aktiebolag samt en civilbefälhavare som regeringen utsåg.

stabstjänst- och ledningsövningar samt gemensamma stabsplatser.³⁶ Generellt kan dock sägas att samverkan under tiden då Sverige hade ett invasionsförsvår främst inriktade sig på hur den civila delen kunde stödja mobilisering och styrkeuppbyggnad inom det militära försvaret.³⁷

2.4.2 Nutida perspektiv på organisering av totalförsvaret

De ledningsstrukturer som existerade inom ramen för totalförsvår under det kalla kriget är idag till stor del avvecklade. Eftersom totalförsvår ska bygga på de strukturer som finns inom ramen för fredstida krisberedskap är de dessa som idag är av intresse vad gäller hur totalförsvåret organiseras.

Krishanteringssystemet bygger på *närhetsprincipen*, *ansvarsprincipen* och *likhetsprincipen*. Detta betyder att en kris ska hanteras så nära medborgarna som möjligt, att den aktör som normalt har ansvar för en verksamhet också har det i läge av kris, samt att ordinarie verksamhet ska fortgå i möjligaste mån även under kris eller krig.³⁸ Detta innebär i praktiken att kommunerna och landsting i första hand blir ansvariga. På regional nivå är det framför allt länsstyrelserna som har ett ansvar inom krisberedskap och totalförsvår.³⁹ På central nivå är det Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som ansvarar för civilt försvår när inte någon annan myndighet har ansvaret. Därtill kommer ett antal samverkansområden⁴⁰ som ett antal myndigheter har fått särskilt ansvar för.⁴¹ Försvarsmakten har ingen uttalad roll inom ramen för dessa områden.

Försvarsmaktens struktur för civil-militär samverkan inom ramen för fredstida krishantering utgår i dagsläget från högkvarteret på central nivå när det gäller insatser till stöd för samhället i fred. Att Försvarsmakten, som tidigare nämnts, inte har någon tydlig roll inom det civila krishanteringssystemet har komplicerat samverkan på central nivå. Försvarsmakten bjuds exempelvis sällan in till samverkansområdena.⁴² På regional nivå är det de fyra säkerhets- och samverkanssektionerna⁴³ som ansvarar för samverkan gentemot den civila verksamheten inom ramen för planering och övning. De har däremot inget

³⁶ Navander och Johansson, 2009. 'Försvarsmaktens totalförsvårssamverkan under kalla krigets dagar – en studie med fokus på regional nivå och ledningssystem', s. 19.

³⁷ Wahlberg, Maria, Asplund, Maria, Beausang, Peder, Hartoft, Percy, 2003. 'Civil-militär samverkan på central nivå: Samverkan mellan Försvarsmakten och centrala myndigheter inom ramen för totalförsvår och fredstida krishantering', FOI-R--0933--SE, s. 22; Se också regeringens proposition 2001/02:10, s. 38.

³⁸ Forsström m.fl., 2010. 'Myndighetssamverkan vid nationell krishantering', s. 21.

³⁹ Ödlund, Ann, 2010. 'Civil-militärsamverkan i fredstida kriser och under höjd beredskap', FOI-R--3006--SE s. 17.

⁴⁰ Dessa områden är teknisk infrastruktur, transporter, farliga ämnen, ekonomisk säkerhet, geografiskt områdesansvar samt skydd, undsättning och vård.

⁴¹ Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

⁴² Forsström m.fl., 2010. 'Myndighetssamverkan vid nationell krishantering', s. 36.

⁴³ Boden, Stockholm, Göteborg och Malmö.

ledningsansvar vid en insats. Detta ligger istället hos chefen för arméns taktiska stab.⁴⁴ Ledningsstrukturen är dock under förändring och kommer att decentraliseras. Försvarsmakten inför från 2013 en regional ledningsnivå med regionala staber för territoriell ledning och samverkan med civila aktörer.

Samverkan på regional nivå sker huvudsakligen i länsstyrelsernas regionala råd och med regionala myndigheter. Fokus är på fredstida kriser och övning och planering för höjd beredskap sker inte i någon större utsträckning.⁴⁵

Sammanfattningsvis kan det sägas att det skett stora förändringar vad gäller totalförsvarets verksamhet och organisation. Utgångspunkten är fredstida krishantering och den verksamhet och de strukturer som finns inom ramen för detta är det som idag utgör grunden för totalförsvaret.

⁴⁴ Ödlund, Ann, 2010. 'Civil-militärsamverkan i fredstida kriser och under höjd beredskap', s. 20.

⁴⁵ Ibid. s. 25.

3 Comprehensive Approach⁴⁶

3.1 Bakgrund

I takt med att Försvarsmaktens uppgifter förändrats och fredsfrämjande insatser kommit att hamna allt mer i fokus har myndigheten exponerats för andra koncept som också behandlar civil-militär samverkan. Comprehensive Approach, eller på svenska allomfattande ansats, är ett begrepp som vuxit sig starkt under 2000-talet inom ramen för fredsfrämjande insatser. Efter det kalla krigets slut förändrades synen på säkerhet och vad som kan utgöra ett hot. Det var inte längre konflikt mellan två stater som ansågs utgöra det största hotet utan snarare inomstatliga konflikter. Sönderfallande stater, organiserad brottslighet och klimatförändringar var andra hot som tillkom. Parallellt utvidgades säkerhetsbegreppet och innefattar idag inte bara territoriellt försvar utan också mänsklig säkerhet (human security). Med detta menas att individens snarare än statens välbefinnande sätts i centrum, vilket inneburit att socioekonomisk utveckling kopplats samman med säkerhet.⁴⁷

Denna utveckling kom också att påverka synen på fredsfrämjande insatser genom insikten att militära insatser och utvecklingsarbete inte längre kunde fortgå sekventiellt, det vill säga att utvecklingsinsatser följde på den militära insatsen, utan någon större koppling till varandra. Istället har de olika typerna av insats uppgiftsmässigt börjat utgöra ett komplement till varandra men är inte nödvändigtvis åtskilda i tid eftersom det finns ett ömsesidigt beroende mellan säkerhet och utveckling.⁴⁸ En rad olika typer av insatser, både civila och militära, anses vara nödvändiga för att kunna hantera både konfliktens orsaker och symptom.⁴⁹

Trots insikten om att säkerhet och utveckling är nära sammankopplade fick många gånger de fredsfrämjande insatserna inte önskad effekt, något som bland annat kunde härledas till bristen på samverkan. Ur dessa erfarenheter växte idén om behovet av allomfattande ansatser fram eftersom ”det fanns ett ömsesidigt resursberoende mellan säkerhets- och utvecklingsinsatser — och att någon form av samverkan däremellan var essentiell för att få bättre effekt och bärkraft i

⁴⁶ FOI har tidigare behandlat Comprehensive Approach och dess betydelse i ett antal rapporter. Här görs därför endast en kortare genomgång av begreppet. För en djupare analys se Hull, Cecilia och Derblom Markus, 2011. 'Vad är Comprehensive Approach? Tolkningar och definitioner', FOI-R--3195--SE.

⁴⁷ Se United Nations Development Programme, 1994. 'Human Development Report'. <http://hdr.undp.org/en/reports/> (hämtad 21/11 2011)

⁴⁸ Hull och Derblom, 2010. 'Vad är Comprehensive Approach? Tolkningar och definitioner', s. 11.

⁴⁹ Nilsson, Claes, Hull, Cecilia, Derblom, Markus, Egnell, Robert, 2009. 'Comprehensive Approach i fredsfrämjande insatser: Den allomfattande insatsens beståndsdelar', FOI-R--2804--SE, s. 23.

insatserna — samt att samverkan var nödvändig för att undvika duplicering och parallella (kontraproduktiva) insatser — vilket i sin tur skulle leda till kostnadseffektivitet”.⁵⁰

En rad olika allomfattande begrepp har sedan dess vuxit fram. Förenta Nationerna (FN) använder sig exempelvis av *integrated missions*, vilket syftar till att föra samman alla FN-aktörer under en gemensam vision, strategisk målsättning och enhetlig ledningskedja för FN:s närvaro i ett land.⁵¹ Natos fokuserar å sin sida på att samordna sitt militära bidrag med andra civila aktörer – främst internationella och regionala organisationer – för att på så sätt uppnå en allomfattande ansats.⁵² Andra begrepp som brukar nämnas i detta sammanhang är *Whole-of-Government Approach* som fokuserar på förhållandet mellan en stats olika institutioner⁵³ och *3D Approach* som syftar till ett mer integrerat angreppssätt mellan militära, diplomatiska och utvecklingsfokuserade insatser (*Defence, Development and Diplomacy*).⁵⁴ I denna rapport kommer CA genomgående att användas och syftar då på alla de begrepp som söker finna samstämmighet och samordning mellan säkerhet och utveckling i en fredsfrämjande insats.

3.2 Begrepp

Det finns idag ingen allmänt vedertagen definition av CA men två generella tolkningar kan dock urskönjas. Den första ser CA som ett systemövergripande förhållningssätt. Med detta menas att det handlar om attityder och förhållningssätt till insatser och andra relevanta aktörer snarare än en metod eller ett verktyg för samverkan. Detta synsätt vilar på grundtanken om att det finns ett ömsesidigt beroende mellan en rad olika aktörer som är engagerade i en fredsfrämjande kontext och att viss grad av harmonisering, kan komma att behöva ske mellan aktörerna. Denna breda tolkning kan i princip innefatta alla typer av allomfattande ansatser och kanske kan sägas vara den minsta gemensamma nämnaren för dessa. Problemet med denna tydning av begreppet är att den inte förklarar hur eventuella samverkan och samordning ska gå till.⁵⁵

⁵⁰ Hull och Derblom, 2010. 'Vad är Comprehensive Approach? Tolkningar och definitioner', s. 12.

⁵¹ United Nations, 2006. 'Integrated Missions Planning Process (IMPP)', Guidelines Endorsed by the Secretary-General 13 juni 2006, s. 3.

⁵² Smith-Windsor, B. 2008. 'Hasten slowly: NATOS's Effects Based and Comprehensive Approach to Operations: Making sense of the past and future prospects', NATO Defence College, Research Paper 38, juli 2008.

⁵³ Se OECD, 2006. 'Whole of Government Approaches to Fragile States', DAC Guidelines and Reference Series.

⁵⁴ Se Canada Privy Council Office, 2004. 'Securing an Open Society: Canada's National Security Policy'.

⁵⁵ Hull och Derblom, 2010. 'Vad är Comprehensive Approach? Tolkningar och definitioner', s. 14-15.

Den andra tolkningen ser CA som strukturer och processer för samordning.⁵⁶ Genom detta synsätt har ”CA kommit att jämföras med samarbete och interaktion mellan olika aktörer och organisationer för att skapa sammanhängande strategier och handlingsplaner under kriser, katastrofer eller återbyggnadsarbete efter konflikter”.⁵⁷ Även denna tolkning kan vara problematisk då de olika aktörerna som ska samordnas har olika mandat, kompetenser och organisation vilket gör att de riskerar att distansera sig från en eventuell samordning om inte deras specifika organisationskultur tas i beaktande.⁵⁸

Oavsett vilken definition som väljs är huvudpoängen att samverkan sker för förbättrad samordning mellan säkerhets- och utvecklingsinsatser i ett insatsområde för att på så sätt öka insatsernas effekt och kostnadseffektivitet. Viktigt är att också göra en distinktion mellan CA och civil-militär samverkan, som på svenska ibland används som synonymer. CA kan visserligen innehålla flera olika former av civil-militär samverkan men all civil-militär samverkan utgör inte alltid en allomfattande ansats. CA förutsätter oftast kopplingen till säkerhet och utveckling medan civil-militär samverkan kan ske av en rad ytterligare olika anledningar.

3.3 Verksamhet och organisation

En allomfattande ansats förutsätter att de aktörer som är verksamma i en fredsfrämjande insats harmoniserar sina verksamheter i linje med övriga aktörers uppgifter och mål och att någon form av samordning sker dem emellan. Det är således harmoniseringen som sådan som utgör verksamheten inom ramen för CA.

Samordning som sker inom ramen för en allomfattande ansats är alltid kontextberoende och det ligger utanför ramen för denna studie att göra ett antal fallstudier. Ett antal generaliserade implementeringsmodeller finns dock. I praktiken dominerar den tolkning som fokuserar på strukturer och processer för samordning framför tolkningen av CA som ett förhållningssätt. Detta har sina naturliga skäl då det är svårt att urskilja och mäta effekterna av ett förhållningssätt. Därmed är det inte sagt att denna tolkning av CA inte förekommer i praktiken, den synliga implementeringen ligger dock inom ramen för strukturer och processer. Detta innebär att det är svårt att skilja på verksamhet och organisation vad gäller Comprehensive Approach då de aktiviteter som kan sägas pågå inom ramen för en CA sker i de samverkansstrukturer som skapats.

Nedan identifieras tre olika implementeringsmodeller.

⁵⁶ Hull och Derblom, 2010. 'Vad är Comprehensive Approach? Tolkningar och definitioner', s.15.

⁵⁷ Ibid. s.16.

⁵⁸ Ibid. s.18.

Den första är en nationell ansats med fokus på att nå enighet mellan olika departement och myndigheter för att på så sätt harmonisera en stats agerande. Detta kan gälla såväl nationella som internationella insatser. Under denna skulle de ovan nämnda koncepten *Whole-of-Government Approach* och *3D Approach* sortera. I praktiken bygger ofta den nationella ansatsen på informationsutbyte och gemensamma möten men det kan också innebära att specifika strukturer byggs upp.⁵⁹ Ett bra exempel är Storbritannien, vilka har skapat en departementsöverskridande enhet, *Stabilisation Unit*, som bland annat ska stärka samverkan mellan de olika stabiliseringsaktörerna. Det finns också en gemensam finansieringsmekanism, *Conflict Pool*, som etablerades för att möjliggöra ökad samverkan.⁶⁰

CA kan även vara en inom-organisatorisk ansats. Här är kanske FN och dess *integrated mission*-konceptet det tydligaste exemplet. Inom ramen för FN:s insatser ska det finnas en gemensam planering och strategi samt en integrerad ledningskedja där generalsekreterarens särskilde representant har det yttersta ansvaret för både de militära och civila delarna i fält.⁶¹

En tredje typ är CA som en internationell systemövergripande ansats med fokus på en given situation och de aktörer som är involverade denna. Denna variant av CA har dock sällan använts i praktiken utan diskussionen förs snarare på en konceptuell nivå. Som del av denna typ av CA finns också samordningen mellan internationella och lokala aktörer.⁶²

CA kan således ta sig uttryck på flera olika sätt. Vad som förenar de olika betraktelsesätten är att de alla representerar samverkan mellan aktörer inom olika politikområden, bl.a. säkerhet och utveckling.

⁵⁹ Hull och Derblom, 2010. 'Vad är Comprehensive Approach? Tolkningar och definitioner', s. 21.

⁶⁰ För en djupare analys av CA i Storbritannien se: Olson, Angelica och Hull Wiklund, Cecilia, 2011. 'Comprehensive Approach i brittiska stabiliseringsinsatser', FOI-R--3239--SE.

⁶¹ För en fördjupning i konceptet *integrated mission* se: Hull Cecilia, 2008. 'Integrated Missions - A Liberia Case Study'. FOI-R--2555--SE.

⁶² Hull och Derblom, 2010. 'Vad är Comprehensive Approach? Tolkningar och definitioner'.

4 Jämförelse mellan Totalförsvaret och Comprehensive Approach

Synen på Totalförsvaret och vad det innebär har förändrats över tiden. Traditionellt har totalförsvaret bestått av parallella civila och militära ledningsstrukturer, och ett stort antal resurser anpassade efter ett invasionsförsvaret. Idag finns totalförsvaret kvar i lagtext och ska användas i händelse av krig men de traditionella ledningsstrukturerna har avvecklats och resurserna anpassats till andra uppgifter såsom fredsfrämjande och humanitära insatser samt nationell fredstida krisberedskap. En jämförelse med CA kan göras utifrån vad Totalförsvaret en gång var eller hur det ser ut idag. Vilken utgångspunkt som tas påverkar naturligtvis jämförelsen. Det samma gäller för CA där jämförelsen påverkas av om konceptet ses som ett förhållningssätt eller som strukturer och processer. Analysen nedan försöker beröra alla dessa aspekter.

4.1 Bakgrund

Begreppen totalförsvaret och CA har uppkommit ur två förhållandevis olika sammanhang. Totalförsvaret etablerades i Sverige som en nationell försvarspolitisk lösning vars huvudsakliga syfte har varit att förbereda samhället för krig. Idén bygger på att i fredstid upprätta en civil och militär försvarsplanering vilken sammantaget förväntas skapa en maximal försvarseffekt. Begreppet CA har sitt ursprung i en internationell kontext inom ramen för fredsfrämjande insatser. Konceptet vilar tungt på premissen om kopplingen mellan säkerhet och utveckling och förutsätter en miljö där både militära insatser och utvecklingsinsatser pågår parallellt. Bakgrunden till idén om totalförsvaret respektive CA skiljer sig därför markant åt och så gör också miljöerna i vilka begreppen är tänkta att verka. Totalförsvarets huvudfokus är nationellt försvar medan det vid CA syftar till internationell verksamhet som inte primärt handlar om att försvara något utan att föra samman säkerhet och utveckling. Visst nationellt fokus finns även inom CA, inom ramen för nationell samordning inför internationell verksamhet. Utifrån dessa skillnader blir det svårt att dra några paralleller mellan de båda koncepten.

4.2 Begrepp

En bärande tanke inom både totalförsvaret och CA är att samverkan mellan relevanta aktörer skapar bättre effekt och kostnadseffektivitet inför en given uppgift. CA är baserat på insikten att det i en fredsfrämjande kontext existerar ett ömsesidigt beroende mellan en rad olika aktörer och att viss harmonisering kan komma att behöva ske mellan aktörerna för att nå bättre bärkraft, effekt och

kostnadseffektivitet. Totalförsvaret bygger på idén om att civila och militära resurser sammantaget ger bästa försvarseffekt. Totalförsvaret och CA har därför delvis samma syfte – att genom aktörssamverkan uppnå ökad effektivitet i de insatser som genomförs. Det är här de största likheterna mellan de båda begreppen finns. En grundläggande skillnad är att totalförsvaret först och främst är ett nationellt baserat försvarsbegrepp medan CA snarare bör ses som ett medel att driva förändring i ett insatsområde internationellt.

Skillnaderna mellan begreppen är flera. Totalförsvaret är reglerat i lagar och förordningar och både det militära och civila försvaret är bundna att agera utifrån dessa författningar. Totalförsvaret är i praktiken ett regelverk i vilket civila och militära aktörer tilldelas tydliga och klart definierade roller. CA, oavsett om det tolkas som ett förhållningssätt eller som implementerade strukturer och processer för samordning och samverkan besitter inte samma status. Medan totalförsvaret är tvingande verksamhet är CA i bästa fall en tydligt uttalad politisk vilja om att samverkan bör ske. Detta betyder att möjligheterna till samverkan ser fundamentalt olika ut. Samtidigt är det inom ramen för CA som samverkan idag faktiskt bedrivs. Detta beror dock helt enkelt på att den typ av verksamhet som CA fokuserar på, nämligen fredsfrämjande insatser, är betydligt vanligare än Totalförsvarets fokus, det vill säga krig.

Att båda begreppen till viss mån fokuserar på civil-militär samverkan, och att det i lagen om totalförsvaret står att totalförsvarets resurserna även ska kunna användas för fredsfrämjande och humanitär verksamhet, gör att viss förvirring om vad som egentligen skiljer de båda begreppen åt kan uppstå. Det viktiga här är att göra en distinktion mellan totalförsvaret som begrepp och de resurser som kan användas inom ramen för totalförsvaret. Totalförsvaret är ett nationellt baserat försvarsbegrepp. När civila och militära resurser samordnas inom ramen för en allomfattande ansats, under en fredsfrämjande insats, sker detta inte inom ramen för totalförsvaret, även om det är samma resurser som en dag kan komma att användas för att försvara Sverige. Det är viktigt att komma ihåg huvudsyftet med begreppet totalförsvaret – att förbereda Sverige för krig – när denna begreppsförvirring uppstår.

För att komplicera förhållandet mellan de båda begreppen ytterligare kan frågan om vad som händer om den fredsfrämjande insatsen sker på svenskt territorium ställas. Vid en långsiktig försämrad omvärldsutveckling som skulle kunna leda till ett väpnat angrepp på Sverige och/eller annat land i vår närhet är det inte troligt att Sverige skulle stå ensamt. Sverige har unilateralt deklarerat att man ej kommer att hålla sig passiv om ett nordiskt land eller EU-medlem blir angripet och att det förväntas att dessa länder agerar på samma sätt gentemot Sverige.⁶³ I fördraget om Europeiska unionen finns också ett stycke om att ”om en medlemsstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium, är de övriga

⁶³ Regeringens proposition 2008/09: 140, 'Ett användbart försvar', s. 9.

medlemsstaterna skyldiga att ge den medlemsstaten stöd och bistånd”.⁶⁴ Således är det troligt att någon form av samverkan med andra internationella aktörer också kommer att ske om Sverige blir angripet. Som redan nämnts förutsätter dock CA oftast kopplingen mellan säkerhet och utveckling och vid ett angrepp mot Sverige kommer troligen säkerhet, inte utveckling, att hamna i fokus.

4.3 Verksamhet

Totalförsvaret består av civil och militär verksamhet, vars uppgifter är tydligt reglerade i lag. Vad denna verksamhet består av har förändrats över tid. Det huvudsakliga målet för totalförsvarets verksamhet har dock alltid varit att anpassa de civila och de militära resurserna för ett nationellt försvar. Inom totalförsvaret utgör det militära försvaret per definition en grundläggande beståndsdel med stort inflytande över dess operativa utformning. I en fredsfrämjande insats kan ledningsbehoven mellan de involverade aktörerna variera beroende på kontexten vilket även betyder att Försvarsmaktens mandat varierar därefter.

Ytterligare en skillnad är att ”verksamhet” inom ramen för en CA är entydigt med någon form av samordning hos en eller flera aktörer. Den militära verksamheten och den civila verksamheten är inte en del av CA om det inte inom ramen för respektive verksamhet finns aktiviteter som syftar till harmonisering. Civil respektive militär verksamhet inom ramen för totalförsvaret är dock en del av totalförsvaret även i de stunder som samordning inte sker. Något förenklat kan det sägas att samordningsaspekten bara är en del av totalförsvaret medan den utgör helheten i CA.

En av de stora utmaningarna vid samverkan är de olika aktörernas organisationskulturer och strukturer. Med detta menas att det kan finnas olika organisatoriska värden och grundläggande premisser som skiljer aktörer åt. Det handlar också om att missförstånd ofta uppstår om varandras strukturer. Dessa skillnader är som störst mellan militära och civila aktörer.⁶⁵ Detta innebär att den samverkan som skett inom ramen för totalförsvaret är svår att jämföra med den inom CA eftersom varje form av samverkan påverkas av de aktörer som medverkar. Byts aktörerna ut kommer möjligheterna till samverkan att förändras.

⁶⁴ Europeiska unionens officiella tidning, 2010, 'Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen', artikel 42.7.

⁶⁵ Nilsson m.fl., 2009. 'Comprehensive Approach i fredsfrämjande insatser: Den allomfattande insatsens beståndsdelar', s. 44-45.

4.4 Organisation

Totalförsvaret har enligt lag haft strukturer för samverkan. Dessa har förändrats över tid och är idag inte lika tydliga som innan. Om det finns en organisation för samverkan inom ramen för CA beror på hur konceptet tolkas. Om det ses som ett förhållningssätt är det inte säkert att några strukturer existerar. För jämförelsens skull utgår vi här ifrån tolkningen att CA är processer och strukturer för samordning.

Där ett erfarenhetsutbyte gällande civil-militär samverkan möjligen skulle kunna uppstå är mellan totalförsvarets strukturer och strukturer (eller processer) vid nationell samordning för en internationell insats. Samtidigt har de naturliga samordningspunkterna försvunnit i och med avvecklandet av de parallella ledningsstrukturerna, vilket gör att det är svårt att hitta några etablerade strukturer att dra på. Eftersom samverkan i de båda koncepten sker utifrån olika förhållanden mellan de civila och militära delarna – vid totalförsvaret är det den militära verksamheten som är normgivande medan det vid CA bör vara tvärtom – kan det också vara komplicerat att ta tillvara på erfarenheterna från totalförsvaret och applicera dem på CA.

Även om det skulle gå att dra på erfarenheterna från samverkan inom ramen för totalförsvaret, trots ovan nämnda skillnader, så uppstår ytterligare ett problem då det inte är samma aktörer som är involverade på den civila sidan. Vad gäller CA så finns det ett antal aktörer inom utvecklingsbiståndet och humanitärt stöd som aldrig har varit involverade i totalförsvaret. Sida är kanske det tydligaste exemplet. Inom totalförsvaret spelar kommuner och länsstyrelser en viktig roll, medan deras funktion inom CA inte är lika tydlig.

5 Comprehensive Approach och samhällets krisberedskap

Syftet med denna rapport var att jämföra begreppen Comprehensive Approach och totalförsvaret för att identifiera likheter och skillnader dem emellan samt för att undersöka om erfarenheterna av civil-militär samverkan inom ramen för totalförsvaret kan användas för anpassning av militär ledning till situationer där CA tillämpas.

Som visats ovan finns det stora skillnader mellan totalförsvaret och CA. Skillnaderna är så pass stora att begreppen inte är utbytbara med varandra, det är inte ens säkert att det går att dra på erfarenheterna inom respektive verksamhet. Lagen om totalförsvaret och höjd beredskap är tydlig, den reglerar samhällets verksamhet i förberedelse för, samt under pågående krig. Invasionshotet är dock inte längre relevant på samma sätt som tidigare. Samhällets beredskapsplanering har istället riktat in sig på fredstida krisberedskap och internationellt fredsfrämjande arbete. Samtidigt behöver det finnas ett lagrum som reglerar vad som gäller vid höjd beredskap. Totalförsvaret som juridiskt begrepp bör således inte försvinna, men det bör användas med försiktighet om det inte konkret relaterar till den verksamhet som planeras och genomförs för att förbereda Sverige för krig. Det går således inte att sätta likhetstecken mellan den civil-militära samverkan som sker inom ramen för CA internationellt respektive totalförsvaret nationellt.

Som tidigare nämnts har regeringen slagit fast att de samverkansmönster som skapas för fredstida krishantering ska utgöra grunden för samverkan inom ramen för totalförsvaret.⁶⁶ Med utgångspunkt i resonemanget ovan är det kanske snarare mellan samverkan inom ramen för CA och samverkan inom ramen för fredstida krisberedskap som försök till att hitta synergier och erfarenhetsutbyte kan ske. Möjligen går det att bygga på dessa samverkansmekanismer vid nationell samordning inom ramen för CA, beroende på vilka kompetenser som ska ingå i insatsen. Detta är dock inte heller helt okomplicerat, dels för att Försvarmakten inte har en tydligt uttalad roll inom civil krishantering, dels för att flera av de civila aktörerna inte är desamma inom nationell krishantering som vid internationell krishantering. Detta gäller till viss del även Försvarmakten, där Hemvärnet ofta deltar i insatser för stöd till samhället medan helt andra förband deltar i internationella insatser. Slutsatsen blir således att det kan vara svårt att föra över lärdomar och erfarenheter av samverkan som erhållits av aktörer i totalförsvarets verksamhet och krisberedskap till de aktörer som bedriver samverkan inom ramen för CA.

⁶⁶ Proposition 2001/02:10, Fortsatt förnyelse av totalförsvaret, s. 99.

Referenser

Artéus, Gunnar och Fällström, Herman (red), 2011. 'Totalförsvaret under Sveriges kalla krig', Forskningsprogrammet Försvaret och det kalla kriget (FOKK) nr. 31, Printfabriken.

Canada Privy Council Office, 2004. 'Securing an Open Society: Canada's National Security Policy'.

Europeiska unionens officiella tidning, 2010. 'Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen', artikel 42.7.

Forsström, Anna, Lagerström, Maria och Tejpar, Johan, 2010. 'Myndighetssamverkan vid nationell krishantering: Samverkansförutsättningar i ett föränderligt krishanteringssystem', FOI-R--3063--SE.

Förordning (2003:375) om försvarsmaktens stöd till civil verksamhet.

Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

Hull Cecilia, 2008. 'Integrated Missions - A Liberia Case Study'. FOI-R--2555--SE.

Hull, Cecilia och Derblom Markus, 2011. 'Vad är Comprehensive Approach? Tolkningar och definitioner', FOI-R--3195--SE.

Imlay, Talbot, 2007. 'Total War', Journal of Strategic Studies, Volume 30, Issue 3, s. 547-570.

Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

Larsson, Per, 1999. 'En jämförande studie av militär och civil ledning inom totalförsvaret', FOA-R--99-01056-505--SE.

Larsson, Per, 2002. 'Att studera civil ledning och samverkan', FOI-R--0372--SE.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2009. 'International CEP Handbook'.

Navander, Lars och Johansson, Rolf (red), 2009. 'Försvarsmaktens totalförsvars-samverkan under kalla krigets dagar – en studie med fokus på regional nivå och ledningssystem', Försvarets Historiska Telesamlingar.

Neretnieks, Karlis, 2010. 'Swedish "Total Defence" during the Cold War', Conference Paper.

Nilsson, Claes, Hull, Cecilia, Derblom, Markus, Egnell, Robert, (2009), 'Comprehensive Approach i fredsfrämjande insatser: Den allomfattande insatsens beståndsdelar', FOI-R--2804--SE, s. 44-45.

OECD, 2006. 'Whole of Government Approaches to Fragile States', DAC Guidelines and Reference Series.

Olson, Angelica och Hull Wiklund, Cecilia, 2011. 'Comprehensive Approach i brittiska stabiliseringsinsatser', FOI-R--3239--SE.

Proposition 1996/97:4, 'Totalförsvaret i förnyelse – etapp 2'.

Proposition 2001/02:10, 'Fortsatt förnyelse av totalförsvaret'.

Proposition 2008/09:140, 'Ett användbart försvar'.

Proposition 2011/12:1, 'Budgetpropositionen för 2012'.

Regeringen, 2011. Försvarsdepartementets ansvarsområde, <http://www.regeringen.se/sb/d/7869/a/71511> (hämtat 2011-11-10).

Roth, Thomas, 2007. 'Försvar för folkhem och fosterland', Forskningsprogrammet Försvaret och det kalla kriget (FOKK) nr, 10.

Smith-Windsor, B, 2008. 'Hasten slowly: NATOS's Effects Based and Comprehensive Approach to Operations: Making sense of the past and future prospects', NATO Defence College, Research Paper 38, juli 2008.

Svenska akademiens ordbok.

United Nations Development Programme, 1994. 'Human Development Report'. <http://hdr.undp.org/en/reports/> (hämtad 21/11 2011).

United Nations 2006. 'Integrated Missions Planning Process (IMPP)', Guidelines Endorsed by the Secretary-General 13 juni 2006.

Wahlberg, Maria, Asplund, Maria, Beausang, Peder, Hartoft, Percy, 2003. 'Civil-militär samverkan på central nivå: Samverkan mellan Försvarsmakten och centrala myndigheter inom ramen för totalförsvaret och fredstida kriser', FOI-R--0933--SE.

Ödlund, Ann, 2009. 'Militärt stöd vid nationella civila kriser i de nordiska länderna', FOI-R--2944--SE.

Ödlund, Ann, 2010. 'Civil-militärsamverkan i fredstida kriser och under höjd beredskap', FOI-R--3006--SE.