

Krigets villkor och det civila försvaret

av Jonas Hallbom

Résumé

During the last few years Sweden has gradually increased its focus on national defence. The policy shift from international crisis management to national defence is an inevitable outcome of Russia's aggressive stance and changing conditions on the international arena. Prior to the shift in defence policy Sweden experienced Europe's golden age of stability, political integration and prosperity during which the national defence was profoundly reformed and heavily reduced. In the early 2000s, a decentralized national crisis management system was established. The system is built on the principle that the actor who is responsible for an activity in normal conditions should maintain the corresponding responsibility during a crisis or war. Much of the traditional military logistics and support has consequently been extracted from the armed forces and transferred to the civil private and public sector of the Swedish society. Accordingly, the reestablishment of the national defence not only requires more resources for the armed forces, it also necessitates the preparation of the society as a whole in response to the demands of war. The article problematizes the relationship between Swedish civil and armed defence and alleviates the need for political leadership in a sensitive but fundamental question.

SEDAN EN TID tillbaka har Sverige insett behovet av ett starkare nationellt försvar. Olyckligtvis har de senaste årens säkerhetspolitiska utveckling tydliggjort att Sverige går mot en allt osäkrare framtid. Den internationella arenan är åter i gungning och omvärlden blir allt mer konkurrensbetnad. Trots att vi länge levt i en värld av ekonomisk interdependens, kulturella utbyten och obehindrat informationsflöde är nu demokrati och despoti tillbaka i en till synes ostyrbar maktkamp. Flera stater har börjat positionera sig strategiskt samtidigt som teknologiska landvinningar försvårar beräkningar och ökar misstänksamheten. Dessutom har ekonomiska svårigheter fått växande nationalism att urholka mellanstatliga samarbeten och driva världssamfundet tillbaka mot anarki och säkerhetsdilemman.

Mot bakgrund av denna utveckling är förstärkningen av den svenska försvarsför-

mågan nödvändig. Förmågan att försvara Sverige är emellertid inte enbart en fråga för Försvarsmakten utan för hela det svenska samhället. Det är viktigt att ta i beaktande att vårt samlade försvar består av militärt och civilt försvar. Det är dock väsentliga skillnader på förutsättningarna att bygga upp det civila försvaret idag och de förutsättningar som rådde under det kalla kriget. Det forna systemet för civilt försvar tog sin utgångspunkt i invasionsförsvaret och kan beskrivas som ett toppstyrt system där statens resurser kunde projiceras dit de behövdes under kris eller krig. Detta system, som närmast kunde liknas vid ett parallellt samhälle är idag avvecklat. Dessutom är dagens samhällsstrukturer mycket mer komplexa och Sverige har avreglerat många av de verksamheter som det tidigare totalförsvaret bestod av.

Nya förutsättningar

Under början av tjugohundratalet fastställdes nya grunder för det svenska krishanteringssystemet. Nuvarande system utgår från ansvarsprincipen vilket betyder att den som har verksamhetsansvar under normala förhållanden också ska ha det vid en krissituation. Istället för det tidigare systemets samlade och riktade resurser bygger det nya systemet på att samhällets olika aktörer samordnas och att deras resurser inriktas för att hantera krisen.

Detta är aktörer vars ordinarie verksamhet har betydelse för samhällets förmåga att bemöta krissituationen och de kan vara offentliga, privata eller frivilliga. Våra politiker har fastställt att det är utifrån detta system som det *svenska civila försvaret* ska byggas. I händelse av krig förväntas följaktligen det svenska samhällets ordinarie verksamheter bidra till försvarsförmågan i en mycket hög omfattning. Detta är sannolikt den bästa utgångspunkten med tanke på det moderna samhällets dynamiska karaktär, investeringarna i krisberedskapssystemet och kostnaderna för att återupprätta det avvecklade systemet.

För att möjliggöra en effektiv återuppbyggnad av ett civilt försvar krävs några konkreta svar och tydliggöranden. Utgångspunkten i samhällets normala ansvarsförhållanden för onekligen tankarna till de gamla insikterna om det totala kriget som uppkom under industrialiseringens framväxt och innebar att hela samhällets förmåga att bidra till krigsinsatsen var den avgörande faktorn för krigets utgång. Övergången till det totala kriget var en naturlig följd av dåtidens förändrade förutsättningar som industriella revolutionen medförde. Övergången till ett civilt försvar med utgångspunkt i samhällets normala ansvarsförhållanden är naturligt och san-

nolikt korrekt utifrån nutidens förändrade förutsättningar, men utgångspunkten kräver ett synnerligen starkt och tydligt politiskt ledarskap.

Behov av tydlighet och ledarskap

Det första tydliggörandet kan tyckas självklart: det civila försvaret måste ta sin utgångspunkt i krigets villkor. Krigets villkor varierar naturligtvis beroende på de politiska målen, parternas förmågor o s v, men ett rimligt antagande är att konsekvenserna av ett väpnat angrepp kommer bli mycket allvarliga för det svenska samhället. Precis som hotbilden kräver, och försvarsberedningens rapport fastslår, bör förberedelserna utgå från ett väpnat angrepp från en kvalificerad motståndare. Ett sådant angrepp innebär naturligtvis en katastrofsituation utan motstycke i Sveriges moderna historia och innebär ett hot mot vårt samhälles fortlevnad. När dessa oerhörda villkor ska hanteras av samhällets ordinarie verksamhet krävs ett politiskt ledarskap som i förväg tydliggör krigets förutsättningar för hela vårt svenska samhälle.

Försvarsberedningens rapport fastställer att målen för vårt civila försvar är att: inför och under höjd beredskap samt under krig värna befolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna samt bidra till Försvarsmaktens förmåga att möta ett väpnat angrepp.

Även om dessa mål kan verka humana och logiskt grundade misslyckas försvarsberedningens rapport med att svara på en av de mest grundläggande frågorna; ska det civila försvaret prioritera skyddet av befolkning och samhällsfunktioner eller bidra till Försvarsmaktens förmåga att försvara riket? Krigets villkor är inte humana och ovanstående mål kommer snabbt att

bli motstridiga. I krig är det med stor sannolikhet nödvändigt att prioritera hur våra begränsade resurser ska användas. Det skulle exempelvis kunna handla om att prioritera drivmedelsanvändningen; ska dieseln fördelas ut till Försvarsmaktens fordon eller till reservkraftverken på sjukhuset?

Om uppbyggnaden av det civila försvaret ska ta sin utgångspunkt i krigets villkor måste även de svåra frågorna hanteras. Förvisso kan man i rapportens löpande text utläsa att försvarsberedningen *anser* att det är av särskild betydelse att det civila försvaret bidrar till försvarsmaktens operativa förmåga vid höjd beredskap och krig. Det civila försvarets syfte och roll i krig är en grundläggande rikspolitisk fråga som måste göras fullständigt klar för det samhälle som ska bidra och skyddas.

Privat-offentlig samverkan

En annan fråga som bör hanteras i ett inledande skede är vilka områden av krisberedskapssystemet som behöver kompletteras för att det civila försvaret ska klara av att hantera krigets villkor. Ett sådant område är privat-offentlig samverkan. Privata företag äger, producerar, importerar och distribuerar merparten av alla varor och tjänster som det svenska samhället är beroende av. Den samhällsviktiga verksamheten bedrivs i stor utsträckning av privata aktörer, varför det är en förutsättning att näringslivet inkluderas i det civila försvaret. Det finns idag inte förutsättningar för att rikstäckande och strukturellt involvera den privata sektorn i det civila försvaret. Det handlar till viss del om resurser inom krisberedskapssystemet men framför allt om avsaknaden av krav och incitament som förmår företag att inbegripas i det civila försvaret. Förvaltningen av denna nya

typ av krigsviktiga företag bör anpassas till det nuvarande krisberedskapssystemets strukturer. Möjligen kan klassning och förvaltning av farlig verksamhet enligt lagen om skydd mot olyckor fungera som en inspirationskälla vad gäller arbetsfördelning mellan lokal och regional nivå.

Besvärliga krav

Det finns alltså avgörande frågor att hantera innan ett civilt försvar kan upprättas på ett effektivt sätt. En förändrad säkerhetspolitisk situation och krigets villkor kräver att Sverige hanterar frågor som är besvärliga och politiskt explosiva. Trots detta är det som med alla andra förändringsprocesser helt avgörande för att klarlägga grundförutsättningarna. En av vår tids största vetenskapsmän, Hans Morgenthau förde ett liknande resonemang om ett närbesläktat område på ett sätt som är värt att reflektera över i detta sammanhang (*Dilemmas of Politics*, 1958):

A political science that is neither hated nor respected, but treated with indifference as an innocuous pastime, is likely to have retreated into a sphere that lies beyond the positive or negative interests of society. The retreat into the trivial, the formal, the methodological, the purely theoretical, the remotely historical -- in short, the politically irrelevant -- is the unmistakable sign of a 'non-controversial' political science which has neither friends nor enemies because it has no relevance for the great political issues in which society has a stake.

Rikets försvar är en kontroversiell politisk fråga, men vår förmåga att bemöta yttre hot är en grundläggande politisk fråga som aldrig får förminskas och retirera till den sfär som Morgenthau fruktar. Precis som med alla besvärliga politiska frågor

ligger det i farans riktning att frågan hanteras på ett undvikande sätt som inte löser grundproblematiken.

Sverige har alla förutsättningar att förbli ett framgångsland med allt större inflytande på den internationella arenan men detta kräver starkt och tydligt politiskt ledarskap även avseende besvärliga frågor.

Författaren arbetar med krisberedskap och civil-militär samverkan vid Länsstyrelsen i Blekinge.