

Uppbyggnad av det civila försvaret – på nytt!

av Björn Körlof

Summary

This article discusses the contents and possible effects of the Government's instructions to the authorities within the Swedish total defence to start planning for higher preparedness and war. Planning for wartime preparedness has not, with some exceptions, taken place within the total defence since the beginning of 2000. The government now gives instructions to start the planning processes in all branches of the total defence organization. Two main points can be found in the decisions. The first one is that the Government, before 10 June 1916, wants the authorities' views on a system with common grounds between military and civil defence for a coherent planning for total defence. The second one is that the Government wants the planning to start with questions on how the civilian branches of the total defence organisation can support military defence in case of situations with a higher degree of preparedness and in wartime. Within the civil defence, the Government stresses the importance of a coherent planning that looks over the whole scale of threats and that the planning follows common rules and a process of planning that involves all important agencies.

REGERINGEN GAV DAGARNA före jul i fjol ut planeringsanvisningar för totalförsvaret och för det civila försvaret. Anvisningarna har varit efterlängtade inom hela totalförsvaret under lång tid, då det i praktiken har varit omöjligt för de flesta myndigheter med ansvar för höjd beredskap att faktiskt påbörja planering för sådana förhållanden utan att regeringen gett anvisningar för det. Inte minst har samverkan med det militära försvaret krävt gemensamma planeringsgrunder.

Två verksamheter uppdelat på två departement

De bägge besluten är var för sig signerade av olika statsråd, vilket sammanhänger med den arbetsfördelning inom regeringen som skett från och med hösten 2014 mellan försvarsministern och inrikesministern. Försvarsministern är ansvarig för militärt

försvar och samordningsfrågor inom hela totalförsvaret, medan inrikesministern är ansvarig för civilt försvar. Den senare blev i samband med denna delning också ansvarig för den fredstida krisberedskapen, och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap fördes därmed över till inrikesministerns ansvarsområde.

Om denna uppdelning mellan departementen av de två verksamhetsområdena inom området totalförsvaret i alla delar är en bra lösning är sannolikt för tidigt att bedöma. Det finns skäl som talar för sammanhållning av alla övergripande frågor om samordning inom och mellan militärt och civilt försvar (totalförsvaret) i ett departement, så som varit fallet under lång tid. Den ordningen innebär samtidigt att alla andra departement med ansvar för olika beredskapsfrågor inom viktiga samhällsområden (sjukvård, transporter, energiförsörjning, livsmedelsförsörj-

ning, telekommunikationer etc) endast hade försvarsdepartementet att bereda frågor om höjd beredskap med. Nu måste inom regeringskansliet frågor om beredskap inom t ex sjukvårdsområdet beredas dels inom socialdepartementet som sakansvarigt departement, dels med inrikesdepartementet som ansvarigt departement för civilt försvar, men därefter ofta med försvarsdepartementet som har att samordna hela totalförsvaret, i detta fall t ex prioriteringsavgöranden vad avser sjukvård mellan såväl civilt som militärt försvar.

Påtaglig risk finns därför för att byråkratiska hinder kan försvåra och försena viktiga ställningstaganden och att revirstrider (vilket regeringskansliet på intet sätt är förskonat från) kan leda till olyckliga kompromisser eller osakliga prioriteringar.

Det kan dock även finnas fördelar med att civilt försvar får ett starkt eget departement. Ibland luftas åsikten att det militära försvaret har en mycket tung ekonomisk och politisk vikt i försvarsdepartementet och att frågor som rörde civilt försvar därmed ofta fick en tillbakaskjutna position. Det återstår att se om inrikesministern kan hävda de civila totalförsvarsfrågorna bättre inom sitt departement. Inte minst måste inom många samhällsområden, och på både central, regional och lokal nivå, planerings- samt utbildnings- och övningsverksamhet för höjd beredskap och krig få en avsevärt förbättrad inriktning i förhållande till den fredstida krisberedskapen. Detta kräver också en ansvarsfull finansiering.

Totalförsvaret, vad är det?

Totalförsvaret, civilt försvar och militärt försvar är de begrepp som de nya planeringsanvisningarna i hög grad bygger på. Vad som förstås med uttrycken kan man utläsa i Lagen om totalförsvaret och höjd beredskap (SFS 1992:1403); en lag med följdförfattningar

som många nu kommer att få anledning att stifta bekantskap med. Av denna framgår det att lagstiftaren delat in totalförsvaret i två grenar. I lagen sägs nämligen (1§) att "totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar)." Ordet "verksamhet" i lagtexten är av stor betydelse. Det förtjänar alltså att understrykas att totalförsvaret inte är en organisation utan "verksamheter" som kan inrymmas inom en eller flera myndigheter på olika nivåer i samhället och även innefattar privat verksamhet.

Det är, som nämnades, inom regeringen försvarsministern som har huvudansvaret för att samordna hela totalförsvarets olika verksamheter.

Militär verksamhet och civil verksamhet så som lagen definierar de två olika formerna av totalförsvaret skiljs åt främst genom att militär verksamhet endast bedrivs av dem som är folkrättsligt berättigade att använda militärt våld (s k kombattanter). Det kan innebära att t ex uniformerad personal inom polisen och kustbevakningen under vissa omständigheter kan vara berättigade (och skyldiga) att som kombattanter bedriva militär stridsverksamhet. Sådan militär verksamhet ska således försvarsministern samordna med övrigt totalförsvaret.

Militär verksamhet är därför inte så svårt att få grepp om definitionsmässigt. Det är vad gäller militär verksamhet också så att den, under regeringen, i hög grad samordnas och leds av en myndighet, nämligen Försvarsmakten.

Så är inte fallet på civil sida där, under regeringen, civil verksamhet inom totalförsvaret ansvarsmässigt är uppdelad på en mängd olika aktiviteter i samhället; på central, regional och lokal nivå och med många olika huvudmän, såväl statliga, landstingskommunala som primärkommunala. Till detta kommer att de viktiga resurserna i

samhället som ”behövs” under krig i allt väsentligt finns inom privat näringsverksamhet. Ledningsmässigt är dessa förhållanden en källa till mycken huvudbry och har under årens lopp, inte minst under det kalla kriget, föranlett många utredningar och olika organisatoriska lösningar för höjd beredskap och krig, liksom hur olika viktiga företag skulle ”kopplas på” den offentligt bedrivna planeringen för höjd beredskap. Dessa frågor ställs nu på sin spets igen när planeringen för höjd beredskap och krig ska återupptas.

Skilj noga på ”krisberedskap”, ”civilförsvaret” och ”civilt försvar”

Regeringens planeringsanvisningar för civilt försvar från inrikesministern talar om att planeringen ska avse civilt försvar. För den som under de senaste åren ägnat mycket tid åt att söka förklara vad civilt försvar är och vad civilt försvar nu – efter det senaste försvarsbeslutet – ska bli, har det stått klart att missförstånden är många. De mest framträdande gäller de viktiga begreppen civilt försvar, civilförsvaret och krisberedskap. Men inte bara missförstånden. Eftersom de flesta som skulle ha sysslat med beredskapsplanering för höjd beredskap och krig (även efter det kalla kriget) inte gjort det, är kunskaperna låga och ibland, särskilt bland nyanställda på många myndigheter, nästan obefintliga. Det finns alltså ett stort behov av att först reda ut några grunder.

En vanlig form av sammanblandning är att begreppen civilt försvar och civilförsvaret ofta används med liktydig innebörd. Det är lätt att förstå eftersom orden ligger så nära varandra. Civilförsvaret var tidigare namnet på den statliga civilförsvarsorganisationen, som leddes av Civilförsvarsstyrelsen, en myndighet som småningom uppgick i Överstyr-

elsen för civil beredskap (ÖCB). Denna statliga verksamhet – för civilförsvaret – lades helt ner i början på 2000-talet. ÖCB och Statens Räddningsverk har småningom via Krisberedskapsmyndigheten (KBM) småningom uppgått i Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) som också övertog vissa av uppgifterna från Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF).

Den statliga civilförsvarsorganisationen bestod av undsättningskårer som organiserades i varje län med länsstyrelserna som huvudansvariga myndigheter och de försörjdes personellt med stöd av pliktlagstiftning (civilförsvaretsplikt). Kårerna hade materiel, fordon etc, som var förrådsställt och skulle mobiliseras på i stort sett samma sätt som det militära försvaret vid höjning av beredskapen för krig.

Till begreppet civilförsvaret brukade också hänföras den verksamhet som innebar skyddsrumbyggnad och förrådshållning av skyddsmasker för civilbefolkningen.

Civilt försvar däremot är, som framgått ovan, förberedelser för och verksamhet under höjd beredskap och krig som då ”behövs”, och med de rättsliga verktyg som då får tillgripas. En viktig distinktion som alltså bör upprätthållas är att civilt försvar inte är det samma som krisberedskap. Krisberedskap är verksamhet som innefattar fredstida insatser för fredstida allvarliga händelser, med den lagstiftning som då gäller och där beredskapslagstiftning för krig inte får användas. Civilt försvar omfattar avsevärt mycket mer än krisberedskap, inte minst därför att det innefattar en rättslig ordning för utnyttjande av alla samhällets resurser som behövs för krig och planeringen för det.

Övergången mellan fred och krig är en svårbemästrad fråga, inte minst sedan det så kallade ”hybridkriget” gjort folkrättsreglerna svårtillämpade. Planeringen för höjd beredskap avseende krig blir därför en central

fråga för de ansvariga inom planeringsverksamheten.

En annan sak är naturligtvis att det mesta av det som i fred är och benämns krisberedskap (räddningstjänst, sjukvård, ordningshållning, ledning av och samverkan under olika insatser m m, kunskap och kompetens inom olika områden som berörs av allvarliga fredstida kriser såsom epidemier, pandemier, terrorism, flyktingkriser o s v) kommer att behöva utnyttjas under höjd beredskap och krig inom verksamheter som då är – eller har blivit civilt försvar –, men det kommer då att ske med den planering och inriktning som beredskapen för krig kräver.

I instruktionen för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har denna distinktion upprätthållits så att myndigheten är ansvarig för krisberedskapsfrågor och för civilt försvar (med en viss begränsning).

Vad ska totalförsvaret göra i fred?

Vad ska totalförsvarets olika verksamheter bidra till i fred och i krig? Lagen anger att ”Totalförsvaret är verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig”. Inom militärt försvar är detta inte så svårt att beskriva i allmänna termer. Det handlar om att utveckla moderna krigsförband, att utbilda och öva krigsförband för krig och att med hänsyn till hotbild söka planlägga för insats med de tillgängliga förbanden under olika typer av krigsfall. I de flesta sammanhang kräver denna försvarsplanering samverkan med och samordning med många civila ”verksamheter” för att de olika grenarna av totalförsvaret ska få ut största möjliga effekt av de gemensamma ansträngningarna. Detta är en komplex och svårbemästrad ”verksamhet” inom totalförsvaret, men helt nödvändig för att den militära verksamheten ska fungera.

För civilt försvar förstås i fred, när inte beredskapen höjts, all den verksamhet i samhället i stort som krävs för att förbereda vårt land för krig, och den omfattar både offentlig och sådan privat verksamhet som genom lag och avtal är skyldig att förbereda den ”verksamhet” som enligt lagens formulering ”behövs”.

Vad är det då som ”behövs” av civil verksamhet i fredstid för att förbereda för krig? De viktigaste av dessa förberedande ”verksamheter” kan kortfattat beskrivas som planering, utbildning, övning, rekrytering av och administrering av krigsplacerad personal, inköp och förrådsställning av nödvändig extra materiel, lokalförsörjning vad gäller krigsuppehållsplatser med nödvändig utrustning för dem m m. All denna verksamhet inom området civilt försvar består alltså av oerhört mycket mer än det som tidigare bestod av civilförsvarsorganisationen.

Det som bedöms behövas under det mest allvarliga hotet mot vårt land, krig, är alltså det som ska förberedas i fred. För att sådana förberedelser ska kunna göras har riksdagen redan i fred stiftat ett antal lagar som får utnyttjas vid höjd beredskap och krig. Även Regeringsformen (kap. 15) innehåller viktiga bestämmelser för hur Sverige ska styras under krigsförhållanden, och här har Riksdagen genom lagstiftning gett myndigheter långtgående fullmakter för att åstadkomma största möjliga totalförsvareffekt. Det gäller t ex ransonering, förfoganden över enskild egendom, pliktlagstiftning för medborgare inom vissa åldersgränser, undanförelse och förstöring samt ändringar i ansvars- och befogenhetsområden inom den statliga och offentliga sektorn. De viktiga planeringsförberedelserna i fredstid kan alltså, med kunskap om och med stöd av dessa beredskapslagar, göras med helt annorlunda förutsättningar för verksamheterna än de som gäller i fredstid.

Om Sverige måste höja beredskapen p g a risk för krig och särskilt om vi måste gå över till högsta beredskap, säger lagen om totalförsvaret att ”Under högsta beredskap är totalförsvaret all den samhällsverksamhet som då ska bedrivas.” Det betyder alltså, vad gäller civilt försvar, att det under högsta beredskap utgörs av all den samhällsverksamhet som då ska bedrivas, som inte är militär verksamhet. Sådan samhällsverksamhet som inte behövs under höjd beredskap och krig ska alltså minimeras eller upphöra, i syfte att koncentrera alla landets resurser och förmåga till försvaret av landet.

Vad innebär regeringens anvisningar?

Anvisningarnas viktigaste innebörd är att totalförsvarets beslutet från våren 2015 nu ska omsättas i konkret verksamhet.

I de anvisningar som kommer från försvarsdepartementet, och som alltså avser anvisningar för hela totalförsvaret, ges två uppdrag. Det första ges till myndigheterna MSB och Försvarsmakten och anger att de senast den 10 juni 2016 (alltså inom 6 månader!) ska ”lämna förslag till gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret”.

Det andra uppdraget lämnas till samma myndigheter och anger att de senast den 10 juni 2017 (alltså inom ett och ett halvt år) ska redovisa en samlad bedömning av Försvarsmaktens behov av stöd från bevakningsansvariga myndigheter inför och höjd beredskap samt bevakningsansvariga myndigheters möjligheter att tillhandahålla sådant stöd inom ramen för det civila försvaret. De bägge myndigheterna ska delredovisa arbetsläget vad gäller detta uppdrag senast den 15 september 2016.

Det första uppdraget är mycket komplext och kräver eftertanke eftersom det avser en

sammanhängande planeringsmodell för hela totalförsvaret och att de olika verksamheterna inom militärt försvar och civilt försvar ska innefattas i form av gemensamma grunder (s k grundsyn) för denna planering.

Den minnes gode erinrar sig säkert att det under det kalla kriget fanns en planering mellan militärt och civilt försvar som inrymde begreppet ”grundsyn”. Begreppet förekom på såväl central och högre regional som lägre regional nivå i den gemensamma planeringen. I dessa sammanhang avsågs med begreppet en form av gemensam syn mellan civila och militära myndigheter om hur olika ”krigsfall” skulle hanteras vad gällde främst olika former av prioriteringar av resurser och hur olika samverkans- och beslutsformer skulle vara etablerade redan i fredstid genom utbildning och övningar. Inte minst på högre regional nivå (mellan militärbefälhavare och civilbefälhavare) hade sådana grundsyner stor betydelse och deras realiserbarhet prövades inte minst under återkommande övningar på högre regional nivå.

Regeringsuppdraget avser därför inte att de angivna myndigheterna nu ska redovisa en faktisk planering för krig utan ett förslag till hur gemensamma grunder för en sammanhängande planering för totalförsvaret bör se ut.

Planeringen möter flera svåra frågeställningar

Flera olika frågor måste mötas i det uppdrag myndigheterna fått.

En gäller MSB:s roll i förhållande till de centrala bevakningsansvariga myndigheterna. Ska t ex olika viktiga samhällsområden ”klustras” (jämför de tidigare funktionsansvariga myndigheterna som hölls ihop av ÖCB) för att man ska skapa ändamålsenliga verksamhetsområden för krigsförhållanden och för att snabbt kunna åstadkomma viktiga

resursfördelningar och prioriteringar i tid och rum. Ett exempel på ett sådant område gäller sjukvård som rimligen bör hållas samman av Socialstyrelsen, och den bör i planeringen kunna förfoga över samtliga sjukvårdsresurser i hela landet oavsett huvudman och då kunna göra viktiga avvägningar av behov för militärt och civilt försvar.

En annan fråga gäller landets territoriella indelning och vilka ansvarsområden som är lämpliga att ha under höjd beredskap och krig. Den samlade statliga sektorn (som är den som på olika nivåer ska leda verksamhet i krig) uppvisar en mycket splittrad bild vad gäller såväl centralt som regionalt ansvar. Även om det tydligt sägs i länsstyrelsernas instruktion att dessa är högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet (observera den territoriella begränsningen) är det tydligt att flera, för verksamhet under krig, mycket viktiga områden alls inte enkelt låter sig inordnas i denna territoriella princip (jämför polisen, transportapparaten, energiförsörjningen, telekommunikationer, livsmedelsförsörjning, läkemedelsförsörjning etc).

Försvarsmaktens militärregioner har inte den roll som den äldre militärbefälhavarinstitutionen hade, och den äldre civilbefälhavarinstitutionen finns inte längre. En regional territoriell ordning måste således etableras som kan hålla samman totalförsvarsplaneringen under den nationella nivån. Regeringen understryker också särskilt länsstyrelsernas och militärregionernas roll.

En tredje viktig fråga gäller hur näringslivet ska medverka i beredskapsplaneringen, eftersom det är där de faktiska resurserna för stöd till militärt och civilt försvar faktiskt finns. Grunder för näringslivets medverkan på olika samhällsnivåer måste således etableras och ett både rättsligt och verksamhetsmässigt fungerande system för flöden av viktiga resurser under höjd beredskap och krig måste

beskrivas och beslut om avtalsformer m m måste fattas.

Stödet till militärt försvar prioriteras initialt

Det andra uppdraget avser en bedömning av hur de bevakningsansvariga myndigheterna – ”inom ramen för civilt försvar” – ska kunna tillhandahålla stöd till Försvarsmakten inför och under höjd beredskap. Det är av vikt att notera formuleringen ”inom ramen för civilt försvar”. Denna formulering innebär, mot bakgrund av ovan gjorda skrivningar, att när denna bedömning ska göras ska det ske, inte inom ramen för krisberedskap, utan med beaktande av beredskapslagstiftningens möjligheter, (t ex att ianspråkta egendom, eller krigsplacera personal etc). Regeringen har också angett inom vilka områden detta stöd i första hand ska beaktas; det gäller sjukvård, transporter, livsmedel, telekommunikationer och drivmedel.

Några väsentliga utgångspunkter för planeringen

Regeringen anger i detta beslut om en sammanhållen totalförsvarsplanering vissa viktiga utgångspunkter. Den säger t ex att planeringen för det civila försvaret ska samordnas med Försvarsmaktens försvarsplanering och med planeringen för fredstida krissituationer.

Av dessa formuleringar framgår att Försvarsmaktens planering för militärt försvar benämns ”försvarsplanering” och att det begreppet inte ska användas för planering inom civilt försvar eller för totalförsvarets sammanhållna planering.

Det framgår också att planeringen för civilt försvar ska ha sin utgångspunkt i en

helhetssyn som omfattar hela hotskalan, ett gemensamt regelverk och en sammanhållen planeringsprocess och att det är denna planering som ska samordnas såväl med Försvarmaktens försvarsplanering som med planeringen för fredstida krissituationer.

Uttrycket ”hela hotskalan” torde innebära att inte endast det väpnade angreppet är planeringsgrund utan även förhållanden under s k ”hybridkrig” och även allvarliga händelser i fredstid som inte är krigsliknande. Inom det civila försvaret är det av stor vikt, förutom den lagstiftning som ska beaktas, att regelverket för planeringen inte ”spretar” åt olika håll vad gäller begrepp, uppställningsformer, rutiner, ansvar etc. Ett gemensamt regelverk är därför också grunden för utbildning och övning som nu snabbt måste komma igång. En planeringsprocess som följer ett gemensamt regelverk och som i tid och rum följer tydliga inriktningar i rätt etapper och delmoment kan ge stabilitet i det omfattande arbete som nu förestår.

Alla civila myndigheter (även landsting och kommuner) som har beredskapsansvar (i författningarna av någon egendomlig anledning fortfarande benämnt ”bevakningsansvar”) ska nu starta planering för verksamhet under höjd beredskap och krig. De kommer under lång tid framöver att behöva koncentrera resurser till denna verksamhet, initialt t o m väsentliga resurser. Det är tydligt att finansiering av denna planeringsverksamhet inte sker med nytillkommande medel i statsbudgeten.

De medel inom ramarna som finns för civilt försvar är det s k 2:4-anslaget som inrymmer flera miljarder SEK. Detta anslag, som ursprungligen faktiskt var ett anslag för civilt försvar, har under en följd av år väsentligen gått till olika projekt inom området krisberedskap. Det finns förutsättningar för regeringen att utan belastning med ytterligare medel i statsbudgeten i väsentlig grad

via 2:4-anslaget finansiera kostnaderna för den omfattande planerings- utbildnings- och övningsverksamhet som nu under flera år måste genomföras inom civilt försvar.

En väsentlig styrande faktor för de civila delarna av totalförsvaret ska vara det militära försvarets krigsplanläggning. Försvarsbeslutet och de nu beslutade planeringsanvisningarna innebär därför att det civila försvarets verksamheter inledningsvis ska koncentrera planeringen till stödet av Försvarmakten. Regeringen önskar nämligen snabbt försöka höja krigsförbandens operativa förmåga. En viktig förutsättning för en sådan höjning är att de får ett tidigt och kraftfullt stöd inom de specificerade områden som tidigare nämnts.

För att planeringen ska kunna bedrivas med regeringens inriktning krävs två viktiga informationer till de civila myndigheter som har ansvar inom de angivna stödområdena. Den första avser hur det militära försvarets försvarsplanläggning ser ut, en kunskap som är nödvändig för att de civila myndigheterna ska bli införstådda med hur försvaret militärt avses bedrivas i tid och rum, liksom hur det kan komma att påverka deras verksamhet. Den andra avser kvantitets- och kvalitetsuppgifter vad avser behov av stöd som måste kopplas till de militärt inriktade operativa förloppen i tid och rum.

Försvarmakten är ännu inte helt klar med hur verksamheterna internt inom logistikområdet ska utformas, hur relationerna med FMV ska gestaltas och därefter hur relationerna med MSB, civila myndigheter och näringslivet principiellt bör se ut. Flera utredningar arbetar med dessa komplexa frågor.

Det finns också andra problem med denna planläggning på civil sida. Civila myndigheter har inte sysslat med detta sedan länge, och kompetens för att planera med Försvarmakten måste byggas upp. Utbild-

ning för att höja kunskapsnivån inom området säkerhet och försvarssekretess är nödvändig. Planeringen innefattar inte sällan behov av att man ska kunna samverka med andra myndigheter och genomföra planläggningsarbete tillsammans i en säker miljö. Det finns fåtal lokaler som kan erbjuda en helt säker överläggningsmiljö och som också kan användas för utbildnings- och övningsverksamhet.

Författaren är tidigare generaldirektör och ledamot av KKrVA.