Ledning och beslutsfattning under kris eller väpnat angrepp

Inträdesanförande i KKrVA avd II den 13 september 2017 av Patrik Gardesten

Résumé

The developing security situation in the Baltic region and in the Arctic area of the Scandinavian countries demands a robust society with capacity to allocate and coordinate all available means in order to handle crises or a potential war scenario. Sweden has resumed preparations to enhance the countries resilience in case of war or a severe national crisis. In order to reach the goal of a robust and resilient society Sweden continues to increase cooperation between authorities and key actors. For instance, Sweden conducts common operational planning on national, regional and local level and exercises for total defense have resumed. The questions discussed in this essay are: Do the different actors' responsibility and the fundamental principles for command, control and decision-making are suitable for scenarios of national crisis or war? Are the authorities organized for these challenging scenarios? And finally, how can military and civilian leadership affect the cooperation which is the predominant method for command and control among the different authorities?

UTVECKLINGEN I VÅR omvärld ter sig alltmer osäker inkluderande ett oberäkneligt Ryssland, krig och katastrofer med påverkan på vår del av Europa exempelvis genom 2015 års omfattande flyktingströmmar och även i Sverige har vi fått uppleva terrorns fasa. Samtidigt har totalförsvarsperspektivet återuppväckts och Sveriges förmåga att motstå svåra påfrestningar som exempelvis en nationell kris eller krig aktualiserats. Ämnet har rönt stor uppmärksamhet på både nationell och regional nivå där ett antal politiska beslut tagits och särskilda resurser är allokerade. Även i Kungliga Krigsvetenskapsakademien är ämnet aktuellt och senast under ledamoten Lars Hedströms inträdesanförande den 17 maj 2017 adresserades samhällets förmåga att hantera kriser och ett eventuellt krig.

Det borde vara en självklarhet för alla medborgare att känna till och förstå hur samhället ska fortsätta att fungera under en omfattande kris eller ännu värre under ett krig. Hur många människor känner då till vårt system för krishantering, vilka lagar som styr och dess innebörd, jämte vilka mekanismer och förändrade lagrum som träder i kraft vid beredskapshöjningar?

Vem minns inte reaktionerna när signalen för VMA (Viktigt Meddelande till Allmänheten) felaktigt ljöd över Stockholms län söndag kväll den 9 juli 2017 när människor vittnade om förvirring, flera myndigheters hemsidor gick ner och skarp kritik riktades mot ansvariga befattningshavare och regering med krav bland annat från Liberalerna om att en haveriutredning ska tillsättas för att utreda händelsen? Hur många personer som vidtog de åtgärder som bör göras när "Hesa Fredrik" ljöd får vi nog aldrig reda på men utifrån nyhetsreportagen var det alldeles för få.

Boken *Sverige – värt att skydda* utgiven av Kungliga Krigsvetenskapsakademien med underrubriken *Ett sårbart samhälle kräver ett modernt civilt försvar* pekar på ett antal åtgärdsförslag för att skapa ett mer robust samhälle med större förutsättningar för att klara de utmaningar vi står inför. I kapitel 10 ”Ledningsfrågor under kris och krig” av ledamöterna Björn Körlof och Peter Lagerblad beskriver författarna ett antal utmaningar ur ett ledningsperspektiv som behöver adresseras och i fredstid åtgärdas. Också författaren har intresserat sig för samhällets förmåga att hantera en kris eller ett krig. Min ambition med denna text är att peka på några av de organisatoriska och strukturella utmaningar som råder och som påverkar förutsättningarna för ledning och beslutsfattning. En funktionalitet som kommer att vara avgörande för samhällets förmåga att hantera krisen eller det väpnade angreppet. Jag kommer att göra det utifrån ett antal kriterier som för närvarande är styrande men möjliga att förändra och dessa är:

- ansvar och ansvarsfördelning,
- krishanteringssystemets grundprinciper,
- ledning genom samverkan samt
- rådande geografiska och territoriella indelning.

Efter denna inledning följer en beskrivande del där valda kriterier beskrivs, sätts i sin kontext med hänvisning till aktuella styrdokument samt problematiseras. Avslutningsvis redovisas dragna slutsatser med rekommendationer som tillsammans skulle bidra till att öka samhällets krishanteringsförmåga.

Övergripande kontext

Dagens komplexa och mångfacetterade säkerhetshot kräver robusta ledningsfunktioner som bygger en gemensam lägesbild och skapar förutsättningar för en beslutskraftig organisation för krishantering. Gränserna mellan fred, kris och krig upplevs allt otydligare där olika typer av påverkansoperationer, krigföring i cybermiljön tillsammans med militära icke-linjära operationer utgör exempel på modern krigföring.

I den nyligen fastställda nationella säkerhetsstrategin som statsministern presenterade i samband med Folk och Försvars konferens i Sälen i januari 2016 fastslår regeringen att:

> Målen för vår säkerhet är att värna befolkningens liv och hälsa, liksom samhällets funktionalitet, samt förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.[1]

Vidare pekar regeringen på att:

> Samhällets krisberedskap är en angelägenhet för alla och ska utformas för att kunna hantera olyckor, störningar, kriser och krig. Utgångspunkter är att alla samhällsaktörer tar ansvar för och utvecklar krisberedskapen inom sitt ansvarsområde, och att samverkan med berörda aktörer sker.[2]

Målet för krisberedskapsarbetet förtydligades i budgetpropositionen 2015 och indelas numera i ett förebyggande och ett hanterande perspektiv.

Hur väl är de myndigheter och organisationer som har ansvar vid en kris eller under ett krig organiserade, bemannade, tränade och förberedda? Inom ramen för pågående totalförsvarsarbete blir svaren på dessa frågor alltmer positiva och samhällets gemensamma krishanteringsförmåga ökar. Samtidigt sätts fokus på vilka förutsättningar och vilka utmaningar inom ledning och beslutsfattning som råder när samverkan inte når koncensus och olika aktörers behov inte går att förena?

Vem är då ansvarig på respektive ledningsnivå i samhället?

I *Lagen om totalförsvaret och höjd beredskap* (1992:1403) omfattas totalförsvaret av det militära försvaret och av civilförsvaret. I regeringens proposition för Sveriges försvarspolitiska inriktning säger man att:

> Målet för det civila försvaret ska vara att värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.[3]

För att kunna svara på ovanstående frågor och värdera civilförsvarets kapacitet att stödja Försvarsmakten behöver den senare vara tydlig med vilket stöd den behöver, när man behöver stödet och vad konsekvenserna blir av ett uteblivet sådant. Analysen som leder fram till vilka behov som är aktuella sker inom ramen för pågående försvarsplanering och är ofta av logistisk natur såsom transporter, sjukvård, drivmedel och livsmedel.

I rapporten *Sverige kommer att möta utmaningarna – Gemensamma grunder för en sammanhängande planering för totalförsvaret* skriver Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) tillsammans med Försvarsmakten:

> Som ett resultat av det försämrade omvärldsläget behöver Sveriges försvarsförmåga inför och vid ett angrepp stärkas. Ett viktigt led i denna utveckling är en sammanhängande planering för totalförsvaret med politiskt beslutade planeringsanvisningar till myndigheterna.[4]

Ansvar för krishantering

Björn Körlof och Peter Lagerblad skriver i boken *Sverige – värt att skydda*:

> Ansvars- och befogenhetsfördelning är av grundläggande betydelse i all form av ledning. Det militära försvarets verksamhet bygger på sedan lång tid etablerade erfarenheter av ledning under extrema förhållanden. Viktiga inslag i dessa erfarenheter är entydiga befälsförhållanden, tydlighet i uppgiftsställningar och resursfördelningar så att uppgifter till lägre nivåer är anpassade till uppgifter på högre nivåer, uthållighet i ledning genom tillräckliga ledningsresurser (personellt och tekniskt) samt systematisk utbildning och övning för chefer på alla nivåer.[5]

För att stärka landets totalförsvar och för att öka förmågan till nationell krishantering uppdras åt myndigheter och organisationer att stödja den aktör som har ansvar vilket regleras i *Förordningen om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap (20185:1052)* och i *Förordningen om totalförsvar och höjd beredskap (2015:1053)*.

Försvarsmaktens möjligheter att påräkna stöd från den privata sektorn exempelvis vad avser transporter, drivmedel och livsmedel är en osäkerhetsfaktor då det varken med lagstiftning regleras eller med avtal förpliktigas. Detta gäller även samhällsservice som exempelvis sjukvård och tillgångar till kommunikationer. Vid en kris eller ett krigsscenario kommer det civila samhället och dess medborgare att ha behov av liknande slag som idag om än i en större omfattning vilket, med ändliga resurser, riskerar att komma i konflikt med Försvarsmakten behov.

Ansvarsfördelning på nationell, regional och lokal nivå

Regeringen har det övergripande ansvaret för Sveriges säkerhet i såväl fred, kris som krig och har gjort förändringar för att stärka samhällets krisberedskap exempelvis genom upprättande av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) samt inrättandet av en krisorganisation i Regeringskansliet – kansliet

för krishantering. I Regeringskansliet finns också en chefstjänsteman med särskilt ansvar för krishantering som bland annat har ansvar för att nödvändiga förberedelser vidtas för ett framtida krishanteringsarbete. Som exempel kan nämnas övningar och utbildningar för inblandade departement och med utvalda myndigheter. För samverkan och informationsutbyte finns ett Krishanteringsråd som leds av inrikesministerns statssekreterare med ledamöter som exempelvis rikspolischefen, överbefälhavaren, ett antal generaldirektör samt företrädare för länsstyrelserna.

Regeringen understryker vikten av samhällets funktionalitet även under kris eller krig:

> Att Sverige kan styras och ledas även under omfattande påfrestningar som kan följa av kris eller krig är ett nationellt intresse. Det behövs ett starkt skydd för statsmaktens förmåga att kunna fatta beslut och kommunicera även under svåra omständigheter. Samverkan mellan myndigheter, näringsliv och civilsamhälle är av avgörande betydelse. Samhällets säkerhet, totalförsvar och krisberedskap är allas angelägenhet.[6]

Antalet myndigheter med särskilt ansvar är vid en kris mer än tjugo där Försvarsmaten, Kustbevakningen, Luftfartsverket, MSB, Polismyndigheten, Sjöfartsverket och Säkerhetspolisen är några exempel. Till dessa kommer också regering, länsstyrelser, landsting och kommuner. Sveriges samlade förmåga till krishantering bygger på de olika aktörernas ansvarstagande, dess beredskap och förmåga till samverkan.

Statliga myndigheter med ansvar för krishantering behöver kunna samordna, prioritera och fördela resurser på central, regional och lokal nivå. En utmaning för att nå en korrekt lägesuppfattning i en krissituation är att den ofta präglas av osäkerhet och informationsbrist. Internt inom Försvarsmakten fastställs aktuell lägesbild vilket då blir styrande för organisationen. Hur den myndighetsgemensamma fastställda lägesbilden ska uppnås är oklart vilket negativt påverkar förutsättningarna för samverkan.

Försvarsmakten och MSB pekar på såväl den politiska nivåns ansvar att skapa tydliga ramar för vad som ska uppnås som på myndigheters ansvar att omsätta detta i samverkan med övriga totalförsvarsansvariga myndigheter:

> Den politiska inriktningen ger viktiga och centrala planeringsförutsättningar. Dessa behöver omsättas av myndigheterna i den planering som nu ska genomföras.[7]

I nämnda rapport från Försvarsmakten och MSB pekar man på Försvarsmaktens ansvar att samordna beredskapsplanläggning i fredstid och uppgiften som åligger MSB att företräda det civila försvaret på central nivå.

Länsstyrelserna ska inom sina geografiska områden verka för att nödvändig samverkan sker även i fredstid och ska vid en kris samordna verksamheten mellan kommuner, landsting och myndigheter. På samma sätt ska kommuner inom sitt geografiska område verka för samverkan i syfte att uppnå samordning.

Förutsättningarna på regional nivå uppfattas finnas genom allokerade resurser vid såväl militärregionstaberna som länsstyrelserna. Däremot kan man ställa sig frågan om förutsättningarna finns på lokal nivå vilket exemplifieras med artikeln ”*Kommunerna ska rusta för krig – men de vet inte hur*”.[8] Här pekar företrädare från flera kommuner på att erforderliga ekonomiska resurser inte finns för kommunernas krigsförberedelser samt att man är osäker på vad regeringen egentligen vill åstadkomma.

Principerna för ledningsansvar av civilförsvaret under höjd beredskap är att det

lokalt åligger kommunstyrelserna att leda den kommunala delen av det civila försvaret medan landstingsstyrelsen ska leda den civila hälso- och sjukvården tillsammans med övrig verksamhet som landstinget ska bedriva. I kommuner och landsting ska det finnas en krisledningsnämnd för att hantera extraordinära händelser. Nämnden får besluta om hela eller delar av kommunala eller landstingens verksamhetsområden om så erfordras.

Krishanteringssystemets tre grundprinciper

Krishanteringssystemets tre vägledande principer är ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen vilka tillsammans ska medföra att samhället kan hantera de utmaningar i form av kriser det ställs inför. Dessa tre principer är tänkta att även gälla under höjd beredskap och kan kortfattat beskrivas enligt nedan:

- Ansvarsprincipen ålägger den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden också har det under en krissituation.
- Likhetsprincipen pekar på att verksamheten ska fungera på ett liknande sätt under en kris som under normala förhållanden.
- Närhetsprincipen uttrycker att en kris hanteras där den inträffar och av dem som är närmst berörda och ansvariga.

MSB föreslår dock för regeringen i sin rapport efter skogsbranden i Västmanland:

> … att de grundläggande principerna för samhällets krisberedskap ska vara ansvarsprincipen, samverkansprincipen och handlingsprincipen. Principerna ska vara vägledande för hur samhällets aktörer ska förebygga och hantera olyckor, kriser och andra samhällsstörningar. Likhetsprincipen och närhetsprincipen bör fortsättningsvis inte vara grundläggande för samhällets krisberedskap.[9]

Samverkansprincipen innebär att de aktörer som berörs av en kris ska samverka i syfte att säkerställa god samordning och effektivt resursutnyttjande. Huruvida samverkansprincipen är den allenarådande metoden för att genomföra samordning framgår inte. Den kompletterande metoden som är att samordna genom befäl är för militär beslutsfattning avgörande för att nå ett beslut i rätt tid för att få önskad effekt.

Handlingsprincipen ålägger aktörer att proaktivt agera även vid bristande information och på osäkert beslutsunderlag. Detta bedöms höja förmågan i kris med ett scenario innehållande hybridkrigföring och krigföring genom ombud inklusive inslag av ”små gröna män” vilket frekvent nyttjats i moderna konflikter där den ryska annekteringen av Krim och kriget i östra Ukraina är två exempel. Inom ramen för proaktivt agerande är uppfattad och beslutad lägesbild avgörande för vilka beslut och åtgärder som vidtas och för att olika aktörers vidtagna åtgärder harmoniserar istället för att motverkar varandra.

Det är först efter beslut om beredskapshöjning myndigheter, kommuner och landsting krigsorganiseras. Det är också tidigast efter beslut om beredskapshöjning lagrummet kan anpassas för att samhället ska kunna motstå de påfrestningar krisen eller kriget medför. Innan beslut som ger förändrat lagrum är handlingsprincipen avgörande för att nödvändiga åtgärder görs i rätt tid och på en nivå som kan påverka och i bästa fall nå ett avgörande.

Ledning

Det finns många definitioner av ledning där innebörden och metoderna skiljer sig något åt men med anledning av scenarion som utgår från kris och eller krig väljer jag en beskrivning som återfinns i *Militärstrategisk doktrin* (MSD 16):

> Ledning är den inriktning och samordning, uppföljning och värdering som fortlöpande krävs för att nå våra målsättningar på alla ledningsnivåer.[10]

Vidare säger Försvarsmakten att:

> Kärnan i ledning är att kunna lägligt inrikta och proaktivt samordna egen verksamhet inom den egna organisationen och utåt mot andra aktörer för att uppnå de resultat som krävs med tillgängliga medel. Samordning sker genom en kombination av samverkan och befäl.[11]

Ledning genom samverkan kräver för beslutsfattning endera att koncensus nås, någon form av accepterat majoritetsbeslut med eller utan veto, alternativt att någon aktör ytterst har beslutsmandatet. Då skulle relevansen av samverkan som ledningsfilosofi kunna diskuteras. Att miljöerna och förutsättningarna under scenariona fred, kris och krig skiljer sig åt är självklart och medför att kraven på ledningsförmåga exempelvis vad gäller beslutskraft, situationsförståelse, tempo och uthållighet är olika.

I *Militärstrategisk doktrin* från 2016 skriver Försvarsmakten:

> Krig kräver vilja, mod, beslutsamhet och uthållighet.[12]

I förhandsutgåvan från 2014 av *Doktrinbilaga Ledning av operationer* utpekas samverkan som metod för samordning mellan chefer utan inbördes befälsrätt. Vidare framgår att:

> Strävan är att gemensamt uppnå samförstånd om det rådande läget och de olika intressena. Det handlar om att hantera de gränsytor som finns mellan olika aktörer, undvika kontraproduktiv verksamhet och se till att var och ens verksamhet passar in i tid och rum med övrigas ansträngningar. Rätt utfört minimeras friktioner så att alla kan lösa sina uppdrag eller uppgifter så effektivt som möjligt.[13]

Ledningsnivåer

Ledningsnivåerna utgörs av ledning på nationell nivå som utövas av regering och riksdag, myndighetsledning på central nivå, ledning genom länsstyrelser och landsting på regional nivå samt ledning på lokal nivå som genomförs av kommuner vilkas ansvar tidigare nämnts med uppgiften att säkerställa samordning genom samverkan.

Ledning på samtliga nivåer måste kunna utövas även i en negativt påverkad miljö vilket påverkas av ansvariga aktörers samförstånd och gemensamma lägesuppfattning där en av de viktigaste byggstenarna är en fungerande samverkan. Detta finns det förutsättningar för då berörda myndigheter är ålagda att samverka och stödja varandra under en krissituation.

En gemensam målbild hos inblandade aktörer ökar samförståndet och ökar acceptansen och förståelsen för eventuella uppoffringar som behöver göras.

I Räddningsverkets rapport *Från Ledning till Samverkan till Samverkansledning – En litteraturstudie* pekar man på att förutsättningarna för en ”bra ledning” och ”bra samverkan” i många fall står i motsattsförhållande till varandra där ledning underlättas av tydlighet i ansvar och mandat med

ett centraliserat beslutsfattande. Samverkan däremot:

> … underlättas av maktbalans, utrymme för kompromisser, diskussion, vida tolkningar, frekventa möten och långsiktighet i samverkansprojekt.[14]

Genom en effektiv ledningsuppbyggnad med tydligt definierade ledningsnivåer, fördelning av uppgifter, samordning mellan aktörer och en gemensam lägesbild som ger gemensamma beslutsunderlag kan en funktion som bäst beskrivs i begreppet ”samverkansledning” skapas och som möjligen kan sägas vara det samhällets krishanteringsförmåga är uppbyggt runt. Räddningsverket pekar också på behovet av anpassade organisationer utifrån händelser och behov, det Försvarsmakten känner som tillfälligt sammansatta förband inklusive ledningsfunktioner.

Myndigheter och samhällsföreträdare på alla nivåer måste kunna samverka och nå överenskommelser med privata företag och icke statliga organisationer oaktat vilka mål och syften de olika aktörerna har för just sin verksamhet. Detta för att nå målsättningen med civilförsvaret som är att värna civilbefolkningen och säkerställa myndigheters behov, exempelvis Försvarsmakten behov för krigföring.

Geografisk indelning och ledningsnivåer

Det finns förutsättningar som positivt påverkar möjligheterna till ledning och beslutsfattning där anpassade strukturer mellan potentiella samverkansparter bidrar till att skapa ordning, stabilitet och kontinuitet i olika situationer. Exempel är den myndighetssamverkan som ständigt pågår såväl inom ramen för totalförsvarsplaneringen men även lokalt, regionalt som nationellt mellan berörda myndigheter där Samverkansrådet mot terrorism är en struktur för att förbereda myndigheter, och därigenom samhället, för en eventuell kris i samband med ett terrorangrepp.

Personliga relationer mellan samverkansparter minst på nivån igenkänning är ofta avgörande för tillit och ett öppet och prestigelöst diskussionsklimat, en ordning som försvåras utifrån rådande geografiska och territoriella indelning.

Den geografiska indelningen är inte samordnad och skapar komplexa samverkansstrukturer som begränsar och försvårar samordning genom samverkan.

Sverige är idag indelat utifrån respektive myndighets identifierade behov eller upplevda rationalitet. Länsindelningen är en gammal indelning som härstammar från 1634 och en indelning som ändrats många gånger sedan dess. Diskussioner förs och utredningar görs om ytterligare förändringar där begrepp som ”storregioner” ofta är förekommande. Det finns idag nio landsting med utökat ansvar för regional utveckling vilket gör att de får kalla sig regioner.

Sverige består för närvarande av 21 län vilka styrs av en landshövding som i sin tur är myndighetschef över länsstyrelsen. Varje län har ett landsting undantaget Gotland som är ett län men som inte har ett landsting. På nästa ledningsnivå består Sverige av 290 kommuner som har eget lokalt ansvar för exempelvis medborgarnas grundläggande behov av service, fysisk planering och krisberedskap.

Myndigheter som exempelvis Polismyndigheten har indelat Sverige i sju polisregioner och Försvarsmakten har i sin tur markterritoriellt delat in Sverige i fyra stycken militärregioner. Dessa två myndigheter är viktiga aktörer i totalförsvaret och relativt läns- och kommunindelning är skillnaderna i myndigheternas geografiska indelning be-

tydande vid försvarsplanering och vid en eventuell krishantering.

Dessa förhållanden är relativt enkla att problematisera genom att teoretiskt spela på en större kris med geografisk utbredning över flera län och kommuner samt berör två eller flera polisregioner och minst två militärregioner. Storbranden i Västmanland 2014 var relativt geografiskt begränsad men pekar ändock på behovet av samordning exempelvis vad gäller ledning av räddningstjänst och ledning av stödjande militära förband. En operativ transport av ett militärt förband från södra Sverige och norrut genom Mälardalen är ett annat exempel på när flera aktörer behöver samverka och intressen prioriteras relativt varandra.

Slutsatser och rekommendationer

Inledningsvis konstateras att förmågan att hantera kriser i fred ger grundläggande förmåga att hantera krigsfara och krig. Detta kan man exempelvis läsa i MSB och Försvarsmaktens rapport som utgör förslag på en gemensam grund (grundsyn) för totalförsvaret[15] adresserad till Regeringskansliet men behovet av förberedelser är nödvändiga vilket tidigare redovisats. Devisen ”Den förberedde överlever” är fortsatt aktuell. Det pågående arbetet med en gemensam totalförsvarsplanering ter sig i detta perspektiv avgörande för samhällets förmåga att hantera en kris. Min första slutsats är därmed betydelsen av ett fortsatt gemensamt arbete inom kris- och krigsplanering vilket kommer att stärka samhällets totala förmåga att motstå svåra påfrestningar.

De strukturella och organisatoriska förutsättningarna som begränsar och försvårar är av betydande art där vald ledningsmetod i relation till grundprinciper och geografisk indelning är goda exempel på utmaningar som måste övervinnas. Min andra slutsats blir därmed att ledningen av totalförsvarsförberedelserna ska utgå från nationell nivå där myndigheter och organisationer inte självständigt ska tillåtas fatta beslut om strukturer och organisationer som direkt motverkar samhällets förmåga att krishantera enligt valda grundprinciper och ledningsmetoder.

I samband med att Försvarsmakten och MSB undertecknade sin rapport ”*Sverige kommer att möta utmaningarna – Gemensamma grunder för en sammanhängande planering för totalförsvaret*” säger överbefälhavaren att:

> Sveriges försvarsförmåga bygger på att samhället visar handlingskraft och engagemang. Om Sverige utsätts för hot ska det mötas med beslutsamhet – snabbt, tydligt och samordnat.[16]

För att uppnå ovanstående krävs en fungerande samverkan som ger inblandade aktörer en gemensam lägesuppfattning och också samsyn kring beslut och prioriteringar om vilka åtgärder som krävs. Hur stor är sannolikheten för att den framtida konfliktnivån kommer att upplevas tydligt och vad är det som talar för att Sverige inte kommer tvingas verka i ett scenario med hybridkrigföring eller i den nu så omtalade ”gråzonen”? Jag har inte funnit något som pekar på att ett av en motståndare påverkat scenario kommer att vara lätt att identifiera och kunna enas runt, snarare att samhället måste ha förmåga att under en längre tid kunna verka i en störd och påverkad miljö inom befintliga lagrum och i avsaknad av avgörande beslut.

Min tredje slutsats blir således att när samverkan inte når samsyn inför ett beslut är ledning genom samordning där beslutsrätten är tydligt definierad en nödvändig och kompletterande metod.

Avslutningsvis ställer jag mig frågan, – Vem ska då ha beslutsmandatet i sin hand?

Är det den militära befälhavaren? Och i så fall, gäller det bara vid väpnat angrepp eller gäller det även under ett krisscenario? Gäller det för samtliga ledningsnivåer; centralt, regionalt och lokalt? Ska beslutsmandatet vara geografiskt reglerat, inom ett avdelat operationsområde eller gäller beslutsmandatet i hela Sverige och över samhällets hela bredd?

Försvarsmaktens ledningsfilosofi är uppdragstaktik vilken kräver välutbildade chefer med initiativkraft, förmåga att fatta beslut och vilja att ta ansvar. Huruvida uppdragstaktiken som ledningsfilosofi och de egenskaper som ska prägla det militära ledarskapet stödjer ledning genom samverkan är dock tveksamt. Chefen måste kunna bestämma sig och fatta beslut på det beslutsunderlag som föreligger när beslutstidpunkten infinner sig. Beslutet ska då vara uppnåeligt, tydligt och samverkat med såväl underställda chefer som med sidoordnad ledningsnivå.

Att samverka med sidoordnade chefer och andra aktörer är inget ovanligt eller unikt för en chef och ska inte vara hämmande för dennes beslutsfattning.

Lars Hedström talade i sitt inträdesanförande inför Kungl Krigsvetenskapsakademien den 17 maj i år om civilt och politiskt ledarskap och vikten av att våga fatta beslut. Denna förmåga, oaktat om den är medfödd eller genom utbildning praktiskt övad och tränad är det en förmåga som är kritisk för att få ett beslut i tid och till innehåll korrekt för att kunna göra skillnad eller nå ett avgörande.

Militära chefer är utvalda utifrån lämpliga egenskaper i kombination med utbildning och träning, många är också prövade i skarpa situationer, vilket ger den militära chefen förutsättningar att undvika beslutsförlamning[17] och istället utöva ett ledarskap som krävs för modern krishantering. Ofta väcks frågan huruvida de högsta militära cheferna är tränade för en storskalig väpnad konflikt efter militärområdesstabernas avveckling då förberedelser, övningar och träningstillfällen upplevs ha reducerats eller helt försvunnit. Här konstaterar jag att flera av de idag verksamma generalerna och amiralerna har såväl internationell erfarenhet av komplexa konfliktområden med omfattande förbandsvolymer som flerårig övning och träning exempelvis inom ramen för Försvarshögskolans stabsövningar och Försvarsmaktens övning VIKING. Till detta kan adderas internationella stabsövningar och chefsträningar där exempelvis Natos STEADFAST PYRAMIDE/PINNACLE är aktiviteter med scenariot ”storskaligt väpnat angrepp” och är särskilt avsedda för chefer på operativ och strategisk nivå.

Svaren på dessa frågor blir alla vägledande för vilken befattningshavare, militär eller civil, som blir utsedd beslutsfattare. Vid ett fullskaligt krig eller väpnat angrepp bör beslutsfattaren vara den militära befälhavaren, i förekommande fall överbefälhavaren. Beslutsmandatet bör då omfatta de resurser denne behöver för att fullfölja given uppgift. För att möjliggöra att bibehålla fokus bör beslutsmandatet begränsas till att inte omfatta samhällets totala ansvar för liv och hälsa eller att upprätthålla samhällets funktionalitet. Som exempel på begränsningar kan nämnas geografisk/territoriell avgränsning kopplat till operationsområden, med ett serviceperspektiv kan nämnas hälso- och sjukvård, rättssäkerhet, livsmedelsförsörjning och transporter.

Under en kris, upp till en definierad nivå, bör beslutsfattning ske likt dagens ledningsmetod utifrån gällande grundprinciper där ansvarsprincipen är styrande. Detta understryker att den av MSB föreslagna handlingsprincipen bör ersätta likhetsprincipen.

Författaren är överste och ledamot av KKrVA.

Noter

1. *Nationell Säkerhetsstrategi*, Regeringskansliet Statsrådsberedningen, jan 2017, s 6.
2. Ibid, s 14.
3. *https://www.krisinformation.se/detta-gor-samhallet/civilt-forsvar*, 2016-12-23, s 1.
4. *Sverige kommer att möta utmaningarna – Gemensamma grunder för en sammanhängande planering för totalförsvaret*, Försvarsmakten och MSB, s 3.
5. Körlof, Björn och Lagerblad, Peter: ”Ledningsfrågor under kris och krig” i *Sverige – värt att skydda*, KKrVA, s 230.
6. Op cit, *Nationell Säkerhetsstrategi*, se not 1, s 15.
7. Op cit, *Sverige kommer att möta utmaningarna*, se not 4, s 3.
8. *http://www.hd.se/2016-12-12/kommunerna-ska-rusta-for-krig-men-de-vet-inte-hur.*
9. *Ansvar, samverkan, handling – Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014 (Ju2015/1400/SSK),* MSB, daterad 2016-04-12, s 4.
10. *Militärstrategisk doktrin – MSD 16*, Försvarsmakten, s 67.
11. Ibid, s 67.
12. Ibid, s 45.
13. *Förhandsutgåva 2014 Doktrinbilaga Ledning av operationer, DbilLOp FU 2014*, Försvarsmakten, s 24.
14. *Från Ledning och Samverkan till Samverkansledning – En litteraturstudie*, Räddningsverket, 2007 års utgåva, s 12.
15. Op cit, *Sverige kommer att möta utmaningarna,* se not 4, s 5.
16. *http://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyheter-fran-MSB.*
17. Op cit, *Sverige kommer att möta utmaningarna*, se not 4, läs gärna *Ledningsfrågor under kris och krig*, s 211.

H.M. Konungens Militärhospitals- och Medaljfonder

Militärhospitalfonden och Medaljfonden instiftades av Konung Karl XIV Johan och hade från början två olika syften. Militärhospitalfondens ändamål var att antingen instifta ett Militärhospital och/eller stödja bortgångna officerares änkor och barn. Medaljfonden hade som ändamål att ge officerare som erhållit medalj för tapperhet i krig, en årlig pension. I den mån det blev ett årligt överskott av Medaljfondens tillgångar, tillföll det Hospitalfonden.

1999 sammanslogs fonderna till H M Konungens Militärhospitals- och Medaljfonder.

Är du efterlevande maka/make eller barn till avliden yrkesofficer har du möjlighet att söka ekonomisk hjälp från H.M. Konungens Militärhospitals- och Medaljfonder.

Sökande ska vara ekonomiskt behövande, vilket normalt innebär en månadsinkomst som understiger 15.000 kronor per månad, och utan större förmögenhet. Den som söker kan dock äga bostadsrätt eller villa.

Ansökan ska ha inkommit senast 31 mars 2018. För mer information och ansökningsförfarande, se www.kungahuset.se/militarhospitalsfonden

Frågor kan besvaras av fondens sekreterare Kurt Svensson på 076 793 3355 eller kurt.svensson@royalcourt.se