

Från skyddsrum och beredskapslager till samhällsskydd och globala flöden

*Inträdesanförande i KKrVA avd V den 22 mars 2011¹
av Helena Lindberg*

SEDAN 2009 HAR jag ansvar för att leda Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, och därmed även för att utveckla morgondagens svenska system för samhällsskydd och beredskap. Detta regeringsuppdrag omfattar mycket mer än att leda denna myndighet. Mandatet innebär inte minst att stimulera ett brett engagemang inom hela samhället för dessa livsavgörande frågor. Problemfokuserad forskning och analys, högre utbildning som bygger på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet, samt övningar som bidrar till högre kompetens och organisatorisk förnyelse utgör några av de verktyg som vi inom MSB arbetar med i detta utvecklingsarbete.

Det svenska säkerhetskonceptet har radikalt förändrats från gårdagens nationella totalförsvaret till dagens transnationellt invävda samhällsskydd och beredskap. Denna historiska omdaning har skett stegvis och har engagerat många av mina företrädare som myndighetschefer och tillika ledamöter av denna akademi, såsom Gunnar Nordbeck, Sture Ericson, Ann-Louise Eksborg, Lennart Myhlback, Christina Salomonson, Göran Gunnarsson samt Björn Körlof. Med utgångspunkt i deras viktiga bidrag till utvecklingen mot det heltäckande arbetsområdet samhällsskydd och beredskap vill jag här vara framåtblickande. Under rubriken ovan utvecklas

några tankar som behandlar tre behov, som enligt min mening, bör bli föremål för särskild uppmärksamhet i det fortsatta nationella utvecklingsarbetet.

Först beskriver jag behovet av att förnya vår nationella säkerhetsstrategi. Det handlar om att se över såväl mål som hot och medel. Vad avser medel plockar jag upp några beprövade verktyg, som skulle kunna utgöra förebilder för morgondagens metoder och lösningar.

Därefter tar jag upp det rätt akuta behovet av att bringa ordning och reda i den civil-militära nationella planeringen. Det har, enligt min mening, uppstått förvirring i språkbruk, mandat- och rollfördelning i och med att Forsvarsmakten fått i uppdrag att utarbeta en ny planering för ett nationellt försvar. Avslutningsvis lyfter jag fram behovet av att se över det svenska totalförsvarets begreppet.

Jag gör inga anspråk på att här ge en vetenskaplig framställning. Istället utgår jag från kunskaper och erfarenheter förvärvat genom många år i statens tjänst, som jurist i myndighet och i regeringskansli, som expeditionschef och nu som generaldirektör med ett arbetsfält så vitt att jag har svårt att överblicka helheten. Akademien syftar till att förbättra praktiker inom försvar och säkerhet, något som jag gärna bidrar till.

Det finns ett behov av att förnya vår nationella säkerhetsstrategi

För drygt fem år sedan redovisade regeringen en strategi för samhällets säkerhet. Det gjorde man i propositionen *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle*.² Strategin byggde på försvarsberedningens betänkande *En strategi för Sveriges säkerhet*³ och den beskrivs i tre moment: Mål för vår säkerhet, hot mot säkerheten samt medel för att stärka säkerheten.

Mycket har hänt sedan denna första svenska strategi lanserades. Det finns därför starka skäl att revidera och utveckla strategin. I flera andra länder har liknande strategier tagits fram. Dessa omarbetas och förnyas med viss regelbundenhet och ofta försöker man även konkretisera dem i program eller handlingsplaner. Det förs även samtal i Bryssel om en reviderad, gemensam säkerhetsstrategi för EU. Den första presenterades i december 2003 och denna uppdaterades i december 2008. Svenska tankesmedjor var aktiva i utformningen av bägge dessa inriktningsdokument. Nu finns förslag om en reviderad strategi inför märkesåret för storkrigets fasa och insikten om nödvändigheten av gemensam säkerhet i Europa, 2014.

Jag anser att regeringen bör aktivera den sedan flera år vilande parlamentariska Försvarsberedningen, som ges i uppgift att se över och konkretisera den nationella säkerhetsstrategin från 2006. Dels behövs en sådan förnyelse för vårt nationella utvecklingsarbete. Dels kan denna tankeprocess tjäna som en grund för svenska bidrag till en ny EU-strategi för fred och säkerhet. I denna framåtblickande text kan gärna åtgärder för inre och yttre säkerhet vävas samman då redan dagens hot inte respekterar några sådana gränser. I det följande

kommer jag att utveckla på vilka punkter en sådan förnyelse är motiverad. Jag följer då den ovan redovisade dispositionen: Mål, hot, medel.

Mål

Som beskrivits ovan har regeringen formulerat mål för svensk nationell säkerhet. Dessa mål är:

- att värna befolkningens liv och hälsa
- att värna samhällets funktionalitet
- att värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättsväsende och mänskliga fri- och rättigheter

Målen fångar väl det syfte och de dimensioner som ett heltäckande nationellt säkerhetsarbete ska utgå från. Det handlar om individens skydd, samhällsfunktionernas säkerhet och mera metafysiska värden som bygger upp samhällsanda och solidaritet. Det internationella sammanhanget framgår i undertexterna.

Enligt min mening, saknas det en dimension. Det är landets suveränitet. I regeringens proposition *Ett användbart försvar*⁴ har dock regeringen lagt till ett stycke till målformuleringen med lydelsen: "Säkerhet är därmed ett vidare begrepp än skydd av det egna fysiska territoriet. Sveriges säkerhetspolitik syftar ytterst till att garantera landets politiska oberoende och självständighet. Hävdandet av vårt lands suveränitet är en förutsättning för att Sverige ska kunna uppnå målet för vår säkerhet" Det är inte svårt att hålla med om denna tilläggskrivning, från 2009, men enligt min mening, bör den ingå i målformuleringen för att framhålla vikten av denna övergripande dimension.

I vår iver att betona att hoten är gränslösa, att de gemensamma utmaningarna krä-

ver samarbete över nationsgränser och att nationalstaten minskat i betydelse har vi glidit förbi suveränitetsproblematiken lite för lättvindigt. Denna grundbult för nationalstaten Sverige behöver problematiseras i ljuset av samhällsutvecklingen och globaliseringen och inte förträngas. Internationella relationer är inte enbart gränsöverskridande flöden, mellanstatligt samarbete och gemensamma problemlösningar, som inom EU eller vid internationella humanitära insatser. Sverige är även del av ett internationellt system för intressebaserad konflikthantering och ömsesidiga revirbevakanden, liksom vi är vana vid i vardagen hemma.

I en ledande lärobok i internationell politik för statsvetarstudenter runt om i världen lyfter författarna fram alla sidor av detta mångfacetterade prisma; konflikt, samarbete, globalisering, interdependens och transnationalism.⁵ Konfliktfylld interdependens har präglat relationerna inom Europa och över Atlanten under lång tid.⁶ Även om många säkerhetsproblem endast kan lösas genom samarbete innebär inte detta att intressen, konkurrens och positionering förlorat sin betydelse inom internationella relationer. Den nationella suveräniteten, i reell snarare än i formell mening, är inte helt enkel att upprätthålla i en värld av flöden, beroenden och sårbarheter. Regeringen bör inte ta denna grundläggande nationella målsättning för given. Det gör man inte i andra länder i vår omgivning.

Säkerhetspolitiken⁷ syftar ytterst till att garantera landets politiska oberoende och självständighet i en potentiellt konfliktladdad och hotfull yttre miljö. Numera handlar dessa konflikter och möjliga hot om mycket annat än det klassiska väpnade angreppet av en annan stat. Det skyddsvärda, suveräna objektet, Konungariket Sverige, kan utsättas för en hel del svårigheter som

inte är kopplade till förmågan att upprätthålla den territoriella integriteten. Därför behöver nationell suveränitet lyftas fram och problematiseras i ett nytt säkerhetspolitiskt sammanhang.

Hot

Först bör framhållas att en hotbild är just en bild *d v s* en föreställning om vad som kan hota de mål vi formulerat. Vilket hot som anses mest allvarligt varierar från tid till annan. Det beror på en mängd faktorer.⁸ Somliga hot ses som av mera permanent art. Andra ges mera karaktär av en färskvara beroende på timade händelser eller *t ex* debatt i medierna. Hotbildernas primat växlar liksom modets säsonger.⁹

Trots detta konstaterande vill jag här lyfta fram två hottyper. Den ena handlar om ett direkt och antagonistiskt hot; risken för cyberattacker. Den andra handlar om ett mer strukturellt betingat och smygande hot; socialt utanförskap som kan leda till våldsbejakande politisk extremism. Min uppfattning är att bägge dessa hottyper bör tas på större allvar än vad som hittills skett i aktuell debatt och de förtjänar större uppmärksamhet i säkerhetsarbetet. Fördjupad kunskap genom forskning behövs kring dessa två hottyper. Båda har satt märkbara spår i vår närmiljö.

I januari varje år diskuteras säkerhets- och försvarspolitiska frågor vid Folk och Försvars rikskonferens i Sälen. En viktig frågeställning 2011 handlade om informationssäkerhet och *cyberattacker*. Diskussionen rörde hur dessa attacker kan utgöra hot mot de flesta samhällsfunktioner eller teknisk infrastruktur som stöder dessa. Hit hör elförsörjning, telekommunikation, styrsystem (s k SCADA-system), företagskommunikation, industri, transporter, flygplatser, hamnar, banksystem etc. Total-

försvarets forskningsinstitut, FOI, presenterade dramatiska bildbaserade scenarier över hur sådana attacker kan gå till. Fientligt sinnade aktörer kan relativt enkelt manipulera eller föra in skadliga koder i våra IT-system. Virus, maskar och trojaner utvecklas i ständigt nya versioner. Det innebär att obehöriga kan gå in och stänga av viktig infrastruktur, stoppa flöden och sätta tekniska system ur funktion. Avsevärd skada kan åstadkommas med rätt enkla medel och det är svårt att spåra antagonisten.

På denna konferens lyfte också Håkan Juholt (s), Förvarsutskottets dåvarande ordförande, fram detta hot. I en partirapport betitlad *Datorer är dagens missiler* hävdade Juholt att ”vi måste inse att det är sårbarheten i vårt högteknologiska samhälle som är den främsta säkerhetspolitiska utmaningen”. Även jag anser att medvetenheten hos allmänheten är alldeles för låg i dessa frågor. Vad värre är att också personer som är ansvariga för tekniska system och IT-stöd kan vara okunniga och naiva. Det krävs folkupplysning på bred front och rejåla utbildningssatsningar när det gäller IT-säkerhet. Kanske måste kunskapsspridningen börja redan i skolan. Min myndighet, MSB, arbetar intensivt med dessa frågor både förebyggande och mer operativt vid skarpa händelser. Till exempel förestår sedan årsskiftet MSB Sveriges nationella Computer Emergency Response Team (CERT). Vi har även i uppdrag att tillsammans med andra myndigheter och med andra länder initiera forskning, studier och utbildningar kring denna typ av sårbarhet.

En annan hottyp som jag särskilt vill lyfta fram är *socialt utanförskap*. Skälet till detta är att sådant utanförskap kan vara grogrund för våldsbejakande politisk extremism.¹⁰ Om socialt utanförskap får utvecklas utan att samhället i vid mening

ingriper kommer vår förmåga att upprätthålla grundläggande värden att urholkas. Denna utveckling måste följas uppmärksam och tas på stort allvar. Vi har sett hur respekten för rättsstaten kan svikta, även i länder inom EU, och hur utanförskap eller missnöje kan urarta till kravaller och upplopp.¹¹ Sådant utanförskap kan också locka in individer i organiserad brottslighet som systematiskt hotar vårt rättssystem. Det handlar då om hot mot domare, åklagare och vittnen.¹² EU-minister Birgitta Ohlsson hävdade framsynt i en debattartikel i *Dagens Nyheter* ”att kampen mot våldsam religiös och politisk extremism måste intensifieras”.¹³

Utanförskap kan även vara ett mycket individuellt fenomen, som kan driva fram våldsam extremism hos en enskild person. Flera våldsvärkare förefaller under senare år och i många länder ha upplevt ett personligt utanförskap bakom en fasad av socialt umgänge. Våldshandlingarna har skapat förvåning bland dem som trodde sig känna förövarna relativt väl.

Vi som arbetar med nationell säkerhet i bred bemärkelse behöver hitta arbetsformer som för upp hotet om socialt utanförskap högt på dagordningen för forskning, utbildning och debatt. Det kan handla om att utbilda lärare och andra yrkesgrupper som i sitt dagliga arbete möter dessa utanförskapsproblem. Det kan också handla om att nå fram till oliktankande genom att stödja och stimulera frivilliggrörelser inom detta område. Jag återkommer till detta senare.

Här behöver vi också dra nytta av samarbetet inom EU. Såväl frågan om socialt utanförskap som frågan om cybersäkerhet är prioriterade frågor inom ramen för den Strategi för inre säkerhet som förhandlades fram under det spanska EU-ordförandeskapet och som sedan har givits

en mer konkret innebörd i den handlingsplan som utarbetats av vår ”svenska kommissionär”, akademielekamoten Cecilia Malmström.¹⁴ Således behöver hotfrågorna åter problematiseras och ses över i en förnyad nationell säkerhetsstrategi.

Medel

Vilka medel behöver utvecklas? Ett enkelt svar är alla. Alla åtgärder som stärker samhällsskydd och beredskap kan vidareutvecklas. Aktörerna är många, och ”verktyglådan” är full med olika sorters instrument. Mycket har tillkommit sedan i maj 2001 då den första genomgripande statliga utredningen kring samhällets sårbarhet och beredskap presenterades av utredaren Åke Pettersson. Händelserna i september samma år gav styrfart åt det kommande reformarbetet och Krisberedskapsmyndigheten inrättades 2002. Tsunamikatastrofen 2004 och stormen Gudrun strax därefter stimulerade till ytterligare organisatoriska förändringar och ett tillskott av nya och än mer operativt inriktade verktyg.

Idet här krigsvetenskapsakademiska sammanhanget, vill jag lyfta fram tre ”verktyg” som har en totalförsvarsbakgrund. Det är metoder som delvis förlorat sin aktualitet, men som skulle kunna få en ny relevans om man reviderar och förnyar dem efter morgondagens behov. Som förebilder och modeller att resonera kring duger de bra. Kanske avdelning V vill avsätta tid och energi för mer konkreta diskussioner kring hur dessa klassiska medel kan ges relevans inför en ny tid av globalisering, privatisering och sekundsnabb kommunikation både nära och fjärran. De beprövade verktyg jag tänker på är perspektivstudier, K-företag och frivillighet.

Perspektivstudier

Som tidigare nämnts är arbetet med samhällsskydd och beredskap en mycket omfattande och komplex verksamhet. När regeringen 2006 formulerade mål för svensk nationell säkerhet blev målen nya, hotbilderna bredare och de ansvariga aktörerna i samhällets säkerhetsarbete väldigt många. Trots, eller just på grund av, denna mångfald av aktörer måste regeringen kunna få en samlad bild av läget inom detta område för att kunna fatta långsiktiga beslut. Det blir då ett särskilt problem att hålla ihop såväl forskning och studier som planering på ett sätt som har struktur och gynnar helheten. Ett sätt att samla sig till långsiktiga och övergripande studier kan vara att dra på erfarenheterna av de traditionella perspektivstudier som genomfördes inom Totalförsvarets ram. Ledamoten Jan Foghelin har tidigare vittnat om betydelsen av detta analysarbete.¹⁵

I MSB:s instruktion¹⁶ stadgas i 2§ att ”Myndigheten ska i samverkan med myndigheter, kommuner, landsting, organisationer och företag identifiera och analysera sådana sårbarheter, hot och risker i samhället som kan anses vara särskilt allvarliga. Myndigheten ska vidare tillsammans med de ansvariga myndigheterna genomföra en övergripande planering av åtgärder som bör vidtas. Myndigheten ska värdera, sammanställa och rapportera resultatet till regeringen.”

Det ovanstående innebär att MSB har ”ledartröjan” på nationell myndighetsnivå när det gäller att samordna hot- och riskanalyser och långsiktiga studier. MSB måste därför på ett strukturerat sätt försöka att tidigt identifiera och självständigt analysera sådana inslag eller trender i samhällsutvecklingen som påverkar sårbarheten och därmed också samhällsskydd och

beredskap. Myndigheten lägger därför en hel del resurser på kunskapsuppbyggnad, strategisk analys och ett framåtblickande inriktningsarbete tillsammans med andra aktörer. Sex av regeringen utpekade samverkansområden utgör lämpliga arenor för detta gemensamma planeringsarbete med MSB som en pådrivande och kunskapsbärande kraft.

Metoder för perspektivstudier har länge funnits inom Totalförsvarets ram. Fram till år 2002 ledde dåvarande Överstyrelsen för civil beredskap, ÖCB, dessa studier inom det civila försvaret och rapporterade till regeringen. Försvarmakten har enligt sin instruktion ett liknande uppdrag och lång erfarenhet att genomföra studier och hålla ihop en studieprocess för det militära försvarets räkning.

Svenskt samhällsskydd och beredskap behöver vidareutvecklas med långsiktiga studier och prognoser som grund. MSB vill därför, tillsammans med andra ansvariga aktörer, på ett än mer systematiserat sätt försöka samla sådana framåtblickande analyser i en sammanhållen arbetsprocess. Syftet är att identifiera behov av strategiska inriktningsbeslut, beslut som myndigheten själv, regeringen eller ytterst riksdagen måste fatta. Till detta kommer förslag om handlingsalternativ och en värdering av konsekvenserna på stor bredd.

Perspektivstudier handlade i grund och botten om behovet av förändring. Inom samhällsskydd och beredskap måste en gemensam studieprocess utgå från de långsiktiga analyser som görs inom många och mycket olika samhällssektorer. Om dessa saknas eller är otillräckliga kan MSB bidra till att initiera sådana. Forskningsbidrag utgör ett sådant verktyg för att höja kunskapsnivån inom särskilt eftersatta sektorer eller i tvärgående problemområden.

Långsiktiga analyser kring hur samhället utvecklas måste också tydligt väga in den internationella kontexten inte minst i ljuset av våra solidaritetsåtaganden. Långsiktiga strategiska överväganden kring samhällets sårbarhet och kommande kapacitetsbehov behöver i allt större utsträckning genomföras tillsammans med övriga europeiska länder samt även i ett transatlantiskt perspektiv. Prognoser kring en ökad förekomst av tsunamis eller nya sjukdomar i medelhavsområdet, som en följd av klimatförändringarna, är exempel på en riskbild som även måste vägas in i våra svenska strategiska studier. De förskräckande bilder vi fått från Japan påminner oss om det som många svenskar upplevde 2004 och visar tydligt vad naturens krafter förmår ställa till med.

Det glädjer mig att man inom EU har förstått vikten av att få igång gemensamma processer kring analys av hot och risker, även i ett långsiktigt perspektiv. En sådan ambition stadgas till och med i det nya Lissabonfördragets artikel 222, den så kallade solidaritetsklausulen. Ett exempel på ett pågående arbete är den gemensamma katalog av framtida risker på EU-nivå som Kommissionen ska lägga fram under slutet av 2012. Denna kommer i sin tur att bygga på de långsiktiga nationella riskbilder som medlemsstaterna fått i uppdrag att redovisa under detta år. MSB håller samman detta krävande arbete inom Sverige.

MSB ska fortsätta att initiera och hålla samman strategiska analyser för samhällsskydd och beredskap. Av särskild vikt är nu att finna lämpliga arbetsformer för samverkan i denna fråga tillsammans med regeringens kansliet samt med Försvarmakten och andra intressenter i Sverige och utomlands. Ambitionen är ju en samlad syn på behov och möjligheter till stöd för Sveriges nationella säkerhet.

K-företag

På flera områden arbetar många aktörer med att skapa effektiva samarbetsmöten mellan offentlig sektor och näringsliv. Medvetenheten om denna nödvändighet är god bland dem som arbetar med samhällsskydd och beredskap. Arbetet sker i syfte att ”värna samhällets funktionalitet”. Detta gäller främst de delar av näringslivet som äger och ansvarar för teknisk infrastruktur. Många framsteg har åstadkommit, och inom flera områden fungerar samarbetet väl, t ex på informationssäkerhetsområdet och inom den finansiella sektorn. Det finns dock ett grundläggande dilemma inom alla former av privat-offentlig samverkan. Företag måste sträva efter vinst. Vinstintresset kan inkräkta på säkerhetsmålet, om dessa inte tydligt sammanfaller, som i flygbranschen. Samhället har då två alternativ, antingen att försöka ”reglera fram” säkerhet eller att ”köpa” säkerhet.

Den senare linjen praktiserades i stor omfattning inom Totalförsvarets ram. Det mest uppenbara exemplet var modellen med krigsviktiga företag s k K-företag. Modellen byggde på att vissa krigsviktiga företag slöt avtal med staten om att fortsätta viss produktion i krigstid eller att ställa om produktion till tillverkning av krigsviktiga varor eller produkter. Det handlade om tillverkning av t ex strategiska råvaror eller produkter för Försvarmaktens behov.

Men också inom transportsektorn fanns ett stort antal K-företag. Länsstyrelsernas försvarsavdelningar kan vittna om en omfattande byråkrati kring dessa företag och de särskilda avtalen. Företagen var tvungna att utbilda och öva sin personal för detta ändamål. Särskilt viktiga nyckelpersoner vid företaget var krigsplacerade. Vissa viktiga företag blev alltså örönmärkta och fick

en särskild status som K-företag. Staten slöt avtal med företaget och betalade för denna tjänst. Idag finns väl fungerande avtal inom flygbranschen för transporter vid katastrofer, t ex när många svenskar snabbt behöver evakueras hem.

Enligt min mening är denna idé värd att pröva igen, men på ett nytt sätt och med utgångspunkt från nya incitament och avtalsformer. Förutsättningarna är i många avseenden radikalt förändrade. En omständighet som måste vägas in är bl a EU:s strikta regelverk för den inre marknaden. I Finland finns etablerade former för denna typ av samverkan med K-företag och EU:s regler har inte varit ett hinder där.

De ”krisviktiga företag” som skulle kunna bli aktuella är sannolikt till övervägande del tjänsteproducerande företag snarare än inom tillverkningsindustrin. MSB har påbörjat ett arbete med att klarlägga grundläggande säkerhetsnivåer inom samhällsviktig verksamhet. Detta arbete bör utgöra en av de komponenter som beaktas vid en diskussion med privata aktörer kring skyldigheter och åtaganden vid upprättande av samverkansavtal. Naturligtvis måste även ersättningsformer och nivåer diskuteras för denna typ av ”försäkringspremie” inför det okända och tunga.

En viktig del i den privat-offentliga samverkan bör också vara den känsla av ”corporate social responsibility” (på svenska företagens samhällsansvar eller medborgarsvar) som alltfler större företag förstått värdet av att satsa på. Ett färskt exempel på detta är det samarbete som MSB initierade med Saab våren 2011 för att erbjuda det katastrofdrabbade Japan hjälp med att producera tredimensionella kartbilder för räddnings- och återuppbyggnadsarbetet. Saab stod här för både teknikinnehållet och notan och såg detta som en del av arbetet med att stärka sitt varumärke genom

att bidra till svenska insatser för drabbade i tredje land. På samma sätt kan svenska telekomföretag snabbt återupprätta kommunikationer i katastrofdrabbade områden, som t ex i Haiti eller i det orkandrabade Småland.

Frivillighet

Inom Totalförsvaret utvecklades en frivilligrörelse av imponerande dimensioner. Några grenar av frivilligrörelsen har också gamla traditioner. Skytterörelsen kan räkna sin historia från skarpskytterörelsen i slutet av 1800-talet. Räknat i medlemmar var också frivilligrörelsen imponerande. I början av 1990-talet fanns över 600 000 registrerade medlemmar. Idag räknar man med ca 200 000. Den huvudsakliga uppgiften var att bidra till samhällets värn vid krig och krigsfara. Många organisationer hade, och har fortfarande, uppgifter att stödja Försvarsmakten på olika sätt. Många ledare ur denna folkrörelse deltar i Folk och Försvars årliga Sälen-konferens.

I takt med den säkerhetspolitiska utvecklingen och andra samhällsförändringar har Försvarsmakten fått nya uppgifter. Det samhälleliga säkerhetsarbetet är inriktat mot andra allvarliga händelser än krig. Delar av frivilligrörelsen söker sedan några år en ny identitet. Men frivilliga inom försvarssektorn bär ännu en tid på viktiga kompetenser och har ett stort engagemang. Det är dock idag inte lika lätt att se var, hur och i vilken situation frivillighetens kompetens bäst kommer till sin rätt inom vårt ansvarsområde.

Vilka mål gynnas av och behöver ett frivilligt engagemang från medborgarnas sida? Ett svar är att ”blåljusmyndigheterna” behöver förstärkning vid allvarliga olyckor när t ex räddningstjänsten inte räcker till. Också företag inom el och tele

kan behöva komplettera sin personal vid allvarliga avbrott. Hemvärnet behöver förstärkningspersonal. Frivilliga behövs i det vardagliga säkerhetsarbetet på lokal nivå till stöd för de äldre, de ensamboende och som deltidsbrandmän.

Totalförsvarsplikten är vilande och Försvarsmakten ska under normala förhållanden för sin personalförsörjning förlita sig på en visserligen betald men ändå frivillig tjänstgöring. Som ledamoten Wilhelm Agrell noterade vid Sälen-konferensen 2011, utgör denna reform en fundamental omdaning av förhållandet mellan försvaret och medborgarna och dess djupare konsekvenser är ännu oöverskådliga. Enligt professor Agrell handlar denna reform om så mycket mer än om Försvarsmaktens personalförsörjning. Tiden får utvisa vilka sekundäreffekter för samhället och för det sociala kontraktet, som reformen leder till över tid.

Målet att upprätthålla för vår säkerhet nödvändiga kompetenser på bred front ropar efter än mer frivillighet. Detta mål kan egentligen bara säkras med ett brett och omfattande medborgerligt engagemang. Jag nämnde tidigare hotet om socialt utanförskap och risken för att personer hamnar i gäng som stödjer eller utövar våldsbejakande politisk extremism. Att stora grupper av t ex yngre människor hamnar i en livssituation där man inte delar samhällets grundläggande värderingar måste, enligt min mening, tas på mycket stort allvar. Integrations- och jämställdhetsminister Nyamko Sabuni har slagit fast ”att bryta utanförskapet är regeringens viktigaste uppgift”.¹⁷ Tyvärr besannades denna ondsamling med besked genom det fruktansvärda våldsdådet i Norge den 22 juli 2011.

Det behövs en ny folkrörelse som tar fasta på de nu relevanta hoten mot samhällets säkerhet. Denna folkliga mobilisering

i vardande behöver stödjas och uppmuntras på samma sätt som statsmakterna lämnat stöd till de traditionella frivilligorganisationerna inom försvarssektorn. Trossamfundnen fyller här en viktig uppgift att nå fram och engagera våra invånare i säkerhetsarbetet. Nya verktyg som är relevanta för olika målgrupper behöver utvecklas, vilket MSB lägger stor möda vid att åstadkomma.

En spännande möjlighet är den folkliga kraft som finns latent inom sociala mediers informella men intensiva interaktionsmönster. MSB syns och är aktiv på en rad av de nya medier, som engagerar ungdomar, t ex Facebook och Twitter. I den nys genomförda nationella övningen SAMÖ-KKÖ var dessa kommunikationskanaler ett centralt och stresskapande inslag för de övade befattningshavarna.

Vi behöver dock veta mycket mer om hur den nya tekniken i samspel med olika användare förändrar förutsättningarna för arbetet med samhällsskydd och beredskap. Akademien borde här kunna ge kunskaps-höjande bidrag, kanske i samarbete med IVA.¹⁸

Det finns ett behov av att bringa ordning och reda i den civil-militära planeringen

Den 12 maj 2010 fattade regeringen beslut om att ge Försvarsmakten i uppgift att utarbeta en försvarsplan.¹⁹ Försvarsmakten har mot denna bakgrund initierat något som man kallar ”den nya planeringsprocessen”. Häre ingår att ge inriktningar för stridskrafternas nyttjande såväl ”här och nu” som vid olika framtida händelser. Planeringen bygger på ett antal hemliga planeringsfall som utarbetats i dialog med Försvarsdepartementet. I huvuddelen

av fallen krävs en samplanering med civila myndigheter.²⁰

I princip kan man urskilja två dimensioner i denna nu pågående planering. Den ena handlar om situationer på lång sikt, d v s det ”gamla krigsfallet” då Försvarsmakten ska leda och civila myndigheter ska bistå i samhällets krigsansträngningar. Den andra dimensionen handlar om allvarliga frestdida händelser – ”här och nu” – då Försvarsmakten ska bistå civila myndigheter om så begärs.

I Försvarsmaktens planeringsdokument har denna samverkan fått beteckningen totalförsvarssamverkan. Man har närmat sig civila myndigheter för att upprätta sådan samverkan. Den här nya planeringsprocessen har emellertid skapat problem för civila myndigheter. Orsakerna är huvudsakligen tre, vilket jag utvecklar nedan.

För det första är endast en del av planeringen totalförsvar i lagens mening. Bakgrunden är ju den att totalförsvar är en verksamhet som syftar till att förbereda Sverige för krig.²¹ Flera av typfallen i den nu initierade planeringen handlar inte om krig eller krigsfara.

För det andra kan man hävda att det samverkansmönster med civila aktörer som eftersträvas inte heller liknar gångna tiders totalförsvar. Det handlar inte om den tidigare väl inövade totalförsvarsplaneringen mot ett väpnat invasionshot som skulle mötas av en ensam, alliansfri nation med ett folkförankrat värnpliktsförsvar, kompletterat med ett civilt försvar som bl a bestod av en omfattande civil beredskapslagring och en utvecklad undantagslagstiftning. Det handlar nu istället om andra hot, som behöver mötas med andra samverkansmönster. Vårt EU-medlemskap och våra nordiska solidaritetsförpliktelser har skapat helt nya förutsättningar och förväntningar på internationell samverkan.

För det tredje ska noteras att det inte ingår i Försvarens uppdrag att leda planeringen inför fredstida allvarliga händelser, även om Försvarens resurser ska kunna användas. Detta är de civila myndigheternas ansvar. Om Försvarens resurser behövs, kan de avropas av civila myndigheter. För att detta ska ske med god effekt i ett skarpt läge, behövs planering och övningar som sammanhålls av en civil myndighet eller av regeringen.

Enligt min mening har de under senare tid inte helt genomtänkta planeringsaktiviteterna från Försvarens sida skapat problem och förvirring på civila sidan. Nu får en rad civila myndigheter på sätt och vis tre planeringsprocesser att förhålla sig till.

1. Man ska ingå i den dagliga, fredstida planeringen för samhällsskydd och beredskap, vilken på nationell nivå hålls samman av MSB, bl a genom de av regeringen angivna sex samverkansområdena.
2. Man ska planera för att bistå Försvarens makt i dess ”nya planeringsprocess” inför en nationell krigssituation på lång sikt.
3. Dessutom förutsätts, med Försvarens maktens upplägg, att civila myndigheter ska medverka i en process ledd av Försvarens makt kring fredstida allvarliga händelser ”här och nu”.

Detta är en utveckling som kan skapa onödiga missförstånd och oklarheter i förhållande till regelverket med avseende på nationella kriser. Vi måste respektera lagstiftning och etablerade arbetssätt för fredstida förhållanden. Regeringen bör därför snarast tydliggöra mandatet och rollfördelningen vad avser nationell civil-militär planering.

Juristen i mig ser här en tung men akut och nödvändig utredningsuppgift.

Det finns ett behov av att se över det svenska totalförsvarsbegreppet

Totalförsvaret, eller som det kallades en tid ”det totala försvaret”, tillkom i början av 1940-talet som ett svar på Tysklands ”det totala kriget”. Totalförsvarskonceptet utgick från att det moderna kriget är totalt och drabbar hela samhället. Därför behöver hela samhället mobiliseras mot den yttre fienden.²² Begreppet totalförsvaret återfinns fortfarande i gällande lagstiftning och det fick sin nuvarande lagstadgade innebörd (så sent som) 1996.²³

Som jag visat ovan används totalförsvarsbegreppet numera på ett sätt som skapar förvirring, bl a i den nya militära planeringsprocessen. På militär sida avses ofta civil-militär samverkan i vid mening, när man talar om totalförsvaret. Samtidigt ingår civilt försvar som en av flera uppgifter för MSB, enligt vår instruktion.

Planeringen för det civila försvaret inför krig eller krigsfara har sedan många år i realiteten upphört. När man nu talar om totalförsvaret (eller civilt försvar) är det allt färre även inom branschen som vet vad som avses. Detta gör att begreppet totalförsvaret skapar många olika föreställningar om vad som åsyftas. Många känner heller inte till den legala förankringen, och hur regering och riksdag definierat begreppet totalförsvaret, och dess båda delkomponenter, d v s militärt försvar och civilt försvar.

Även här behöver det bli mer ordning och reda. Det finns två vägar att gå. Antingen följer vi våra nordiska grannländer och ger ordet totalförsvaret ett vidare och för den verksamhet som bedrivs idag mer relevant innehåll, eller så slopar

vi det helt och använder begrepp som bättre motsvarar dagens verklighet. För tio år sedan myntade ledamoten Bengt Sundelius ett övergripande begrepp som ersättning för det redan då belastade. Låt mig citera ur hans bidrag till Försvarsberedningens skriftserie i maj 2001:

”I stället för totalförsvar som en ledstjärna för verksamheten inom området kanske begreppet samhällsförsvar kunde lanseras. Logiken är då att det svenska samhället, inklusive dess nödvändiga länkar till den internationella omgivningen, måste skyddas på olika sätt. Samhällets och medborgarnas behov sätts i centrum, inte Försvarsmaktens måluppfyllelse inför ett antaget hotscenario, som i det nu gällande totalförsvarsbegreppet. För att säkra denna funktionellt – till skillnad från territoriellt – inriktade försvarspolitiska målsättning fordras en rad förmågor, såsom skydd av vital infrastruktur, nationell, regional och global ledning och styrning, hantering av akuta och konsekvensskapande händelser samt ett utbrett medborgerligt förtroende och engagemang för demokratin och rättsstaten. Därtill krävs ett internationellt arbete för att säkerställa att samhällets nödvändiga beroendelänkar till omvärlden inte omvandlas till ensidigt begränsande nationella sårbarhetsfällor.”²⁴

Utvecklingsarbetet mot dagens helhetsyn för samhällsskydd och beredskap har fortsatt i den ovan angivna riktningen, men utan att just begreppet samhällsförsvar har anammats. Nu är det förslaget överspelat, men begreppet civilt försvar lever vidare som en av flera uppgifter för MSB. Bildandet av MSB är ett tydligt uttryck för den politiska viljan till ett helhetsperspektiv på det komplexa säkerhetsområdets utmaningar. Det är önskvärt att de begrepp, kategorier och institutioner som vi etablerar och använder blir ett genomtänkt och

konsekvent stöd för arbetet snarare än, som ibland skett, att de bidrar till oklarhet och förvirring inför svåra situationer.

Slutsatser

Jag har i detta inträdesanförande valt att lyfta fram ett antal områden inom Sveriges samhällsskydd och beredskap som behöver bli föremål för ytterligare utveckling. För att detta ska ske behövs en ordentlig problematisering av flera centrala frågekomplex. Detta är en naturlig uppgift för vår akademi. Nedan sammanfattar jag kortfattat mina synpunkter i ämnet.

- Det finns ett behov av att förnya vår nationella säkerhetsstrategi, bl a i ljuset av det europeiska säkerhetsarbetet och våra solidaritetsåtaganden. Regeringen bör därför aktivera den vilande parlamentariska Försvarsberedningen i syfte att se över och konkretisera denna strategi. Inspiration kan hämtas från en rad andra länder i detta arbete.
- Till de av riksdagen fastställda nationella säkerhetsmålen bör läggas ett övergripande mål ”att värna Sveriges suveränitet”. I en tid av globala flöden behöver innebörden av nationell suveränitet problematiseras.
- Antagonistiska hot från cyberattacker och strukturellt betingade hot kopplade till socialt utanförskap bör ägnas särskild uppmärksamhet inom säkerhetsarbetet.
- Medlen för att nå säkerhetsmålen måste ständigt förbättras och förnyas. Tre beprövade ”verktyg” med totalförsvarsbakgrund är värda att revideras och utvecklas för

morgondagens behov. Dessa är perspektivstudier, K-företag och frivillighet.

- Det finns ett behov av att bringa ordning och reda i den pågående civil-militära nationella planeringen. Regeringen bör därför snarast tydliggöra mandaten och rollfördelningen i detta utvecklingsarbete.
- Det finns ett behov av att se över det svenska totalförsvarsbegreppet och eventuellt ersätta denna klassiker, vilket också kräver att relevant lagstiftning ses över. Alternativt, måste begreppet fyllas med ett nytt innehåll för framtidens utmaningar.

Inom alla dessa problemområden behövs fördjupad kunskap, skarp analys och livlig debatt mellan berörda intressenter. Akademien vore en självklar samlingspunkt för detta studiearbete, kanske i samverkan med MSB. Denna myndighet är ju endast en startmotor för vidareutvecklingen av Sveriges samhällsskydd och beredskap. Många berörda aktörer och från flera delar av samhället behöver engageras i detta krävande men meningsfulla arbete.

Det gäller ju allas vår säkerhet, så många borde vara motiverade till att bidra.

I klassisk säkerhetspolitisk analys påstås ofta att egenintresset aldrig ljuger. Sålunda borde mitt och mina medarbetares arbete med att stimulera ett brett samhällsengagemang för området samhällsskydd och beredskap i Sverige vara tämligen lättarbetat. Jag lämnar läsaren med en stilla undran om varför det i själva verket är så svårt att finna ett uthålligt engagemang på hög nivå i en uppenbar överlevnadsfråga för vårt samhälle?

Författaren är generaldirektör för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, och ledamot av KKrVA.

Noter

1. Texten har uppdaterats och reviderats efter anförandet den 22 mars 2011. Slutligt manuskript inlämnades till redaktionen den 7 oktober 2011.
2. Prop. 2005/06:133
3. Ds 2006:1
4. Prop. 2008/09:140
5. Nye, Joseph och Welch, David: *Att förstå internationella konflikter*, (bearbetad av Fredrik Bynander), Pearson, 2011.
6. Mörth, Ulrika och Sundelius, Bengt: *Interdependens, konflikt och säkerhetspolitik*, Nerenius & Santerus Förlag, 1998.
7. Andren, Nils: *Säkerhetspolitik- analyser och tillämpningar*, Nordstedt, 2002.
8. Se Eriksson, Johan och Noreen, Erik: *Hotbildsreprentörens verktygslåda*, KBM:s Temaserie, 2006:6, Stockholm 2006.
9. Eriksson, Johan: *Kampen om hotbilden; rutin och drama i svensk säkerhetspolitik*, Santerus Förlag, 2004
10. Säkerhetspolisen: *Våldsbejakande islamistisk extremism i Sverige*, 2010; Brottsförebyggande rådet och Säkerhetspolisen: *Våldsam politisk extremism*, Brå, rapport 2009:15.
11. Hallin, Per-Olof, m fl: *Det är inte stenarna som gör ont*, Malmö högskola 2010; Nilsson, Torbjörn och Ivarsson Westerberg, Anders: *Våldsamma upplopp i Sverige*, MSB 2010
12. Brottsförebyggande rådet: *Otillåten påverkan mot brottsoffer och vittnen*, Brå rapport 2008:8; *Otillåten påverkan mot åklagare och domare*, Brå rapport 2009:13.
13. *Dagens Nyheter* 10 februari 2011, Debattartikel med rubriken "Vit makt-våld ett lika stort hot som islamisk extremism".
14. Se Malmström, Cecilia; Ohlsson, Birgitta; Ranstorp, Magnus: "Många EU-stater har inte tagit terrorismen på allvar", *Dagens Nyheter*, 9 september 2011.
15. Foghelin, Jan: *KKrVAHT*, 4. häftet 2007.
16. Se Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
17. Se Anförande vid Folk och Försvars rikskonferens i Sälen den 13 januari 2008.
18. Jämför IVA: *Framsyn för krisberedskap: När krisen kommer*, 2008
19. Se regeringsbeslut 1, 2010-05-12, H/S Fö2010/878/MFI
20. Se Försvarsmakten, Perspektivstudie 2010 – en arbetslägesredovisning, Kapitel 7; civilmilitär samordning och samverkan, 2011.
21. Se Lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap
22. Se Arteus, Gunnar och Fältström, Herman (red): *Totalförsvaret under Sveriges kalla krig*, Försvarshögskolan, 2011. Se även Stefenson, Bror: "Kriser, hantering av dem och försvarsmaktens roll därvid", *KKrVAHT*, 1983, (5. häftet)
23. Lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap, senast ändrad genom lag 1996:470.
24. Sundelius, Bengt: *Totalförsvaret är överspelat – vi behöver ett samhällsförsvar*, Försvarsdepartementet, 2001, sid. 8-9.