

TOTALFÖRSVARSTUDIEN

Förstudie

Redaktör: Freddy Jönsson Hanberg
ISBN-nr 978-91-983358-0-4



Totalförsvarsstiftelsen



Totalförsvaret är samhällsrobusthet som utgör en tillräckligt effektiv tröskel mot antagonistiska angrepp.

Innehåll

Bakgrund.....	5
Studien i korthet.....	6
Hotbild.....	8
Begrepp.....	9
Definition av totalförsvar.....	9
Definition av militärt försvar	9
Definition av civilt försvar.....	10
Definition av psykologiskt försvar.....	10
Definition av cyberförsvar	10
Definition av ekonomiskt försvar.....	10
Beredskapsgrader	11
Grundberedskap.....	11
Administrativ beredskap (Organisationsberedskap & Författningsberedskap) ..	11
Höjd/skäppt beredskap	12
Höjd/högsta beredskap, beredskapslarm krigsfara eller krig.....	12
New Public Management	13
Ledning.....	14
Försörjningstrygghet.....	17
Akutsjukvård	19
Näringslivet	20
Offentlig-Privat Samverkan och upphandling.....	23
Benchmark.....	24
Nationella telesamverkansgruppen	24
Styrel	24
FSPOS.....	24
NSPA.....	25
Finland	25
Storbritannien.....	26
Skydd och säkerhet.....	26
Samhällsviktig verksamhet.....	26
Skyddsvärt	27



Riksintresse	27
Ny säkerhetsskyddslag	27
Krigsplacering.....	29
Internationella aspekter.....	30
Digitaliseringen.....	33
Framtida studier:	35
Slutsatser	36
Redaktion.....	37
Säkerhetsskydd och sekretess för denna studie	38



Bakgrund



Totalförvarsstudien är inte en enstaka studie utan en samlingsrubrik under vilken många studier kan samlas. Detta är den första publikationen – en förstudie som belyser näringslivets roll i totalförsvaret, försörjningstrygghet, ledningsförhållanden, akutsjukvård, psykologiskt försvar, skydd och säkerhet, internationella aspekter på totalförsvaret, digitaliseringens betydelse och andra angränsande frågor.

Totalförvarsstudien är ett privat initiativ med allmänheten som enda intressent. Studien ges ut av Totalförvarsstiftelsen, en insamlingsstiftelse vars ändamål är att till fysiska och juridiska personer utdela medel i syfte att bedriva studier och forskning inom området Totalförvar. Totalförvarsstiftelsen skall också arrangera mötesfora och seminarier i syfte att utveckla och förbättra Totalförsvaret i Sverige.

Skattebetalarna i Sverige förväntar sig att skattemedel används på ett sätt som tillfredsställer behovet av skydd. I ett totalförvarsperspektiv innebär det skydd mot en antagonistisk angripare. Det finns ett brett spektrum av hot och risker men i Totalförvarsstudien bortser vi från de flesta av dem och fokuserar på ett scenario där en nationalstat (möjligen i allians med andra nationalstater och/eller icke-statliga aktörer) hotar eller angriper Sverige i första hand genom icke-linjär krigföring ("sjätte generationens krigföring"¹).

Det finns dock möjlighet att vinna synergieffekter där befintlig verksamhet med syfte att skydda mot andra hot, också kan användas som skydd mot en antagonistisk angripare. Dessa synergier är särskilt intressanta då de är mindre kostsamma att anpassa och ledtider för beslut, utveckling eller anpassning är korta.

Behovet av en totalförvarsstudie uppmärksammades av en grupp reservofficerare som drev en populär blogg som hette "Reservofficer". Ett av de första inläggen på den bloggen den 18 november 2014 hette "Det sårbara samhället – vad händer med Totalförsvaret". Vid den tidpunkten var frågan om totalförvar näst intill död, så väl bland politiker som i media. Därefter följde omfattande diskussioner med allmänhet, debattörer, experter samt anställda i stat, kommun, landsting, näringsliv och intresseorganisationer. Diskussionerna har oftast skett öppet via sociala media men också i mindre kretsar. Försvarsmaktens personal liksom personal ur försvarsnära myndigheter (FOI, FHS, FMV) har deltagit i diskussionerna, vilket även personal ur MSB och de flesta av bevakningsansvariga myndigheter också gjort. Forskare, läkare, reservofficerare och representanter ur de största intresseorganisationerna på området har bidragit liksom konsultföretag nischade mot försvar, krisberedskap och säkerhet. Ett flertal representanter ur näringslivet har intervjuats liksom politiker och departementspersonal.

¹ Russian full-spectrum conflict: An appraisal after Ukraine, Oscar Jonsson & Robert Seely



Sverige är i trängande behov av en ny nationell säkerhetsstrategi som tar hänsyn till omvärldsutvecklingen efter 2007. År 2006 arbetade den dåvarande försvarsberedningen fram En strategi för Sveriges säkerhet. En del av den materia som behandlas där togs på olika sätt upp av den senaste försvarsberedningen, men någon ny strategi har inte producerats. Regeringen tycks skjuta detta arbete framför sig vilket ger oönskade effekter på lägre organisationsnivåer.

Studien i korthet

Mot bakgrund av den förändrade hotbilden mot Sverige samt till hotbilden kopplade förmågebrister inom det militära och civila försvaret har regeringen beslutat att planeringen för ett totalförsvaret skall återupptas². I regeringsbeslutet framgår det att Försvarsmaktens försvarsplanering är en utgångspunkt för planeringen av det civila försvaret och att det i nuläget är av särskilt betydelse att planeringen av det civila försvarets bidrag till Försvarsmaktens operativa förmåga vid höjd beredskap och ytterst i krig skall omhändertas.

Detta innebär underförstått att planeringen initialt optimeras för den totala *militära* försvarsförmågan där det civila försvaret utgör ett stöd. Detta riskerar att färga den fortsatta planeringen för de två andra uppgifterna för civilt försvar; att värna befolkningen och säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna varför behovet av en kompletterande studie med fokus på de två sistnämnda är angelägen.

Ett stort antal experter har inte samma syn som regeringen på var behovet av planering är som störst. Det gäller dels inriktningen mot Försvarsmaktens operativa förmåga och dels fokus på *statens* andel av det civila försvaret. Det finns anledning att tro att en angripare som Ryssland inte kommer att försöka påverka Sveriges politiska beslutsfattande genom att hota med eller genomföra ett väpnat angrepp på Sverige. Däremot kan Sverige komma att påverkas av ett större konfliktscenario i närområdet. Den här studien har inte fokus på en sådan hotbild även om den berörs. Istället antas angriparen ha identifierat andra svagheter i det svenska samhället där andra metoder än det väpnade angreppet får mycket större effekt, genererar betydligt mindre politiska och diplomatiska komplikationer och spår, är svårare att möta och avvisa samt är betydligt mindre kostsamma för angriparen.

Därmed tecknas en annan hotbild där angriparen istället använder sig av direkt och indirekt politisk och diplomatisk påverkan, informationsoperationer, psykologiska operationer, subversion, sabotage och andra indirekta påverkansformer för att nå sina mål. Det militära inslaget betraktas snarare som en del av de psykologiska operationerna snarare än en reell militär hotbild. Ryssland, och Sovjetunionen, har en lång historia av att använda sig av just dessa metoder och har använt dem nyligen i

² Regeringsbeslut 5, 2015-12-10 " Uppdrag till Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap avseende totalförsvartsplanering"

Ukraina. Av det skälet har experter och allmänhet uttryckt behov av analys av andra områden än den militära hotbilden och det militära försvaret för att totalförsvarsplaneringen skall bli komplett. För att belysa den problematiken har ett särskilt omfall tagits fram, "Omfall Edmund", som bifogas denna studie.



Idag äger inte staten de resurser man behöver för att nå en avskräckande tröskel. Alla förnödenheter och all transportförmåga som krävs för att nå målet, återfinns i näringslivet. Verkstads- och reparationskapacitet finns i första hand i näringslivet. Läkemedel och sjukvårdsförnödenheter ombesörjs av näringslivet liksom en växande andel av vårdproduktionen. För många är det okänt att även det militära försvaret är starkt beroende av näringslivet. Samhällets robusthet och förmåga att fungera under stark påverkan, kris, konflikt eller olyckor, katastrofer och sabotage är helt beroende av näringslivet.

Grunden för att näringslivet skall fungera i enlighet med statens behov av totalförsvarsförmåga är lagar, förordningar, avtal samt samordning, planering och övning. I en kommande studie lyfts t.ex. offentlig-privat samverkan fram som en modell där näringslivet med små anpassningar skulle kunna höja säkerhetsnivån för samhälle och allmänhet avsevärt, utan att det skulle kosta skattebetalarna annat än för den överkapacitet som detta kräver. Dessutom är det enklare och går snabbare att göra små anpassningar i en befintlig verksamhet t.ex. öka storleken på befintliga omsättningslager än att staten skall etablera en helt ny och egen verksamhet som gör samma sak.

En annan aspekt på totalförsvaret är behovet av gemensam ledning under kris och konflikt. Idag finns ingen gemensam nationell ledningsresurs som enkelt kan aktiveras och fungera väl i händelse av ett nationellt krisscenario. Detta förhållande analyseras i den kommande huvudstudien.

Denna förstudie belyser problemområden och öppnar för kommande kvalitativa och kvantitativa studier i helhetsperspektiv på flera områden som tillsammans stärker totalförsvaret.

Hotbild



Få saker är så omdiskuterade som den militära eller antagonistiska hotbilden mot Sverige. Det finns ingen gemensam uppfattning som delas av samtliga aktörer på området. Skälen är flera. Dels vill inte underrättelsemyndigheter dela med sig av sin bild eftersom det skulle vara användbart för angriparen. Det skulle ge dem en fördel och en möjlighet att anpassa ett angrepp. Dels är frågan politiskt laddad. Det finns (parti)politiska och ideologiska skäl att beskriva hotbilden på ett sätt som gynnar egna intressen. Slutligen förändras hotbilden hela tiden varför många bedömare inte har tillgång till information om den senaste utvecklingen på området eller så saknas kunskap att förstå den.

I omfallet som ligger till grund för denna studie har ett antagande gjorts om att angriparen är Ryssland som av rationella skäl, givet omvärldsutvecklingen i omfallet, valt en aggressiv och expansionistisk linje³. Ett avgränsat eller enskilt angrepp enbart mot Sverige är inte sannolikt men inte heller omöjligt.

Det finns omfattande dokumentation dels från ryska källor som beskriver den ryska doktrinen som populärt kallas "hybridkrigföring"⁴ men också *observationer* av ryska aktiviteter inom det egna landet, av de militära angreppen i Georgien, Ukraina och Syrien eller från andra oroshärdar i Europa och Asien som styrker att ett dylikt angreppsscenario inte är osannolikt givet omvärldsutvecklingen. Detta sammantaget lägger grunden för ett antagande om att ett angrepp på Sverige skulle kunna genomföras i enlighet med de icke-linjära metoder som beskrivs i ryska federationens militära doktrin, av den ryska generalstabschefen, Gerasimov⁵.

I den svenska Militärstrategiska doktrinen⁶ används begreppet "Säkerhetshot". Detta är en beskrivning av ett antagonistiskt angrepp där det inte i första hand är Försvarsmakten som mitigerar och avvisar hotyttringar.

Angriparens avsikt är att utnyttja (brister i) vår organisation, ledning, metoder, lagstiftning, processer, politisk konstitution och kultur till sin fördel. Det finns gott om exempel på angreppsmetoder som kan döljas eller genomföras av ombud och angreppsmetoder som träffar en punkt som antingen *saknar* tydlig ansvarstagare eller träffar *många* med potentiellt ansvar vilket i sin tur kan utlösa förvirring och ökade ledtider.

Det finns också en kulturell skillnad mellan militärt och civilt försvar som angriparen kan utnyttja. Där Försvarsmakten ser det som sin viktigaste målsättning att vara så farlig och skicklig att angriparen väljer att avstå från ett angrepp så ser

³ "On war and perception of war in Russian thinking", Finnish Defence Research Agency, Research Bulletin 3 – 2016, LtCol(GS), PhD Petteri Lalu

⁴ Project "Russia and Hybrid Warfare: definitions, capabilities, scope and possible responses" report 1/2016, University of Helsinki

⁵ Den ryska federationens militära doktrin, undertecknad av president Putin den 25 december 2014

⁶ FM2016-7616:1 MSD 16, Militärstrategisk doktrin för Sveriges militära försvar



krisberedskapsmyndigheter olyckor, kriser och katastrofer (med all rätt) som oundvikliga. Detta har lett fram till en rationell organisation med ledningsprinciper som är effektiva för detta ändamål t.ex. genom att samverkan betraktas som en ledningsmetod, krisberedskapsprinciper som bygger på ansvar, närhet och likhet (jfr. dock förslag från MSB: ansvar, *samverkan och handling*) och ett mycket stort antal inblandade aktörer i planeringen. Krisberedskapskulturen utgår aldrig från att robustheten kan bli så god att krisen av det skälet aldrig inträffar. Begreppet "resiliens"⁷ skvallrar om denna skillnad. Vi har för studiens genomförande antagit att angriparen kommer att välja metod delvis baserat på detta förhållande.

För att studien skall kunna genomföras inom ett avgränsat sammanhang har ett fiktivt omfall skapats; "Omfall Edmund". Omfallet visar hur Sverige kan påverkas politiskt, opinionsmässigt och strategiskt genom att påverka t.ex. försörjning och ledning men också genom psykologiska operationer och informationskrigföring mot allmänheten och därmed opinion och slutligen politiska beslut.

En kortversion av Omfall Edmund från maj 2015 är bilagd denna studie. Den är i skrivande stund under revidering. Ny version publiceras hösten 2016.

Begrepp

Definition av totalförsvaret

Totalförsvaret är verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar)⁸.

Studien föreslår att en ny definition diskuteras som bättre knyter an till den aktuella hotbilden. Det är otillräckligt att ovan avsedda verksamhet förbereder Sverige för *krig* eftersom allmänhetens uppfattning om krig inte motsvarar delar av hotbildspektret.

Ett förslag skulle kunna vara: *Totalförsvaret är samhällsrobusthet som utgör en tillräckligt effektiv tröskel mot antagonistiska angrepp (och som syftar till bevarandet av nationens självständighet, invånarnas liv och hälsa, samhällets funktionalitet samt demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter).*

Definition av militärt försvar

Det militära försvaret syftar till att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp. Försvarsmakten ansvarar för att tillsammans med andra upprätthålla och utveckla det militära försvaret. Grunden för detta skall vara förmågan till väpnad strid⁹.

⁷ Resiliens är ett samhälles förmåga till *återhämtning* efter till exempel en naturkatastrof eller politiska oroligheter.

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

⁹ Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten



Definition av civilt försvar

Det civila försvaret är inte en organisation eller en myndighet, utan olika verksamheter som många olika aktörer genomför för att stärka samhällets förmåga att kunna hantera höjd beredskap och krig. Det civila försvarets uppgifter är att skydda civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.

Definition av psykologiskt försvar

Psykologiskt försvar innebär att staten ger medborgarna kunskap om försvar och säkerhetspolitik, säkerställer att medierna kan fungera och att myndigheter kan kommunicera med medborgarna i krig.

Definitionen av psykologiskt försvar bör revideras med hänsyn till att en angripare idag kan föra s.k. informationskrig utan att konfliktnivån i övriga arenor påverkas. I annat fall uppstår konflikt med beredskapssystemet då vi inte har höjt beredskapen och än mindre är i krig (enligt definitionen av de befintliga beredskapsnivåerna) men ändå kan vara utsatta för informationskrigföring. Så länge beredskapen är oförändrad så har bevakningsansvariga myndigheters tjänstemän svårt att agera. Det finns idag ingen nationell "informationsberedskap" där man partiellt/sektorsvis höjer beredskapen enbart med avseende på påverkansoperationer.

Definition av cyberförsvar

Cyberförsvar definieras av FRA som "Användning av den nationella förmågan att skydda Sverige och svenska intressen mot IT-angrepp från de mest resursstarka aktörerna"¹⁰.

Totalförsvarsstudien fokuserar inte på statens skydd mot elektronisk krigföring eller cyberkrigföring men i viss mån på övriga samhällets skydd och konstaterar att den obligatoriska IT-incidentrapporteringen¹¹ inte gäller privata företag även om de är samhällsviktiga.

Definition av ekonomiskt försvar

Ekonomiskt försvar omfattar samhällets förmåga att upprätthålla varu- och tjänsteproduktion, import och export, säkerställa (förnödenhets)försörjningstrygghet i kris och krig, säkerställa betalningsflöden och transaktioner och därmed också säkerställa befolkningens ekonomiska försörjning.

Ekonomiskt försvar med avseende på försörjning är ett eftersatt område som snabbt kräver förbättringar. Totalförsvarsstudien försöker bidra till det. Centrala finansiella system är bättre skyddade men måste hela tiden utvecklas eftersom hoten ständigt utvecklas.

¹⁰ 03200:3419/10:11 "Utformning av ett tekniskt detekterings- och varningssystem för samhällsviktig verksamhet och kritisk infrastruktur", Försvarets radioanstalt

¹¹ Från och med 1 april 2016 ska alla statliga myndigheter rapportera it-incidenter som inträffar i myndighetens informationssystem eller i tjänster som myndigheten tillhandahåller åt en annan organisation



Beredskapsgrader

Den nuvarande ordningen stipulerar att regeringen kan ändra beredskapsgrad enligt ett antal lydelse i lagar och förordningar. Då dessa lagtexter inte tagit de senaste årens säkerhetspolitiska utveckling och andra stora förändringar i beaktning är de oftare ett hinder för effektiva åtgärder än ett stöd.

Det är helt grundläggande och en absolut förutsättning att det finns lagstöd och alltså ett stöd i riksdagen och därmed svenska folket för att beredskapsgraderna skall få någon effekt. Eftersom totalförsvaret omfattar statliga myndigheter, landsting, kommuner, företag, frivilligorganisationer och intresseorganisationer måste reglerna vara tydliga, väl förankrade och legitima. Det måste gå att planera och öva med rådande lagar och regler som grund.

En utmaning för totalförsvaret är att dagens beredskapssystem är kopplat till lagstiftning som bygger på att riket är i krigsfara eller att det råder utomordentliga förhållanden föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser – innan politiken kan ta beslut om höjd beredskap. Detta gäller för de flesta av de lagar som har betydelse för totalförsvaret.

Beaktar man dagens hotbild, den ryska doktrinen för icke-linjär krigföring eller s.k. hybridkrigföring, och jämför det med vårt beredskapssystem så finns en överhängande risk att politiker inte tar beslut om att höja beredskapen eftersom angreppet inte går att jämföra med den typ av krig som avsågs när beredskapssystemet etablerades och de åsyftade lagarna stiftades.

Senare lagstiftning har inte alls tagit detta i beaktande. I december 2015 fastställde riksdagen två nya förordningar som reglerar krisberedskap och totalförsvaret¹². Dessa förordningar sprider dessvärre inget ljus över de oklarheter som beskrivs ovan.

Grundberedskap

Grundberedskap är ett begrepp som endast används inom Försvarsmakten och som enkelt uttryckt innebär att Försvarsmakten omedelbart kan verka på olika sätt från "innehavd gruppering", dvs. de platser man verkar från under produktion av förband och internationella insatser.

Administrativ beredskap (Organisationsberedskap & Författningsberedskap)

Begreppet administrativ beredskap, som också innefattar begreppen organisationsberedskap och författningsberedskap, är begrepp som inte är vedertagna inom hela totalförsvaret och dessutom ger ett falskt intryck av att organisationsberedskapen, så som den avsågs fungera, finns kvar i samma skick.

Det finns ingen lag eller förordning som reglerar denna beredskapsgrad. Beskrivningen av innebörden återfinns i Försvarsmaktens handbok för samverkan

¹² Förordning 2015:1053 om totalförsvaret och höjd beredskap m.fl.



och MSD 2016¹³ men i övrigt tycks detta inte vara ett reglerat begrepp. Det utgör en fara om en beredskapsnivå inte har stöd från den politiska nivån eftersom chefer och tjänstemän i bevakningsansvariga myndigheter då kan tveka inför tillämpningen. En beredskapsgrad bör dessutom vara reaktiv och kungöras i enlighet med lydelse som återfinns i förordningar som reglerar höjd beredskap. Så är inte fallet här.

Det inbördes förhållandet mellan Grundberedskap och Administrativ beredskap är inte reglerat.

Motsvarigheten till "Givakt" finns inte i andra myndigheter än Försvarsmakten.

Höjd/skärpt beredskap

Höjd beredskap är i dagens lagstiftning en skarp gräns som man träder över endast med politiska mandat i ryggen. Ingen tjänsteman på någon myndighet agerar i enlighet med den lagstiftning som gäller vid höjd beredskap om inte beslutet är fattat på politisk nivå.

Var passar Polisens beredskapsgrad "stabsberedskap" in i denna stegringstrappa? Kan sjukhusens "stabläge" användas av fler myndigheter och i så fall vilket regelstöd åberopas?

Begreppet skärpt beredskap är intressant eftersom det skulle kunna vara användbart för gråzonsproblematik men det är svårt att i dagens lagstiftning på ett enkelt sätt läsa ut skillnaden mellan skärpt och höjd beredskap. På t.ex. kommuner och landsting finns det inte någon tydlig koppling till handlingsplaner som skiljer på åtgärder vid skärpt respektive höjd beredskap. Här finns det utvecklingspotential.

Höjd/högsta beredskap, beredskapslarm krigsfara eller krig

I lagstiftningen förekommer begreppen beredskapslarm, krigsfara och högsta beredskap på ett sätt som inte är konsistent. I Försvarsmaktens övningar kan man lösa problemet genom att regeringen fiktivt har förklarat att riket är i krig. Detta underlättar avsevärt ansvar, handling och samverkan då det inte råder några tvivel om vilka undantag som medges eller hur mandat fördelas. Mot bakgrund av vad den här studien förmedlar avseende hotbilden och angriparens avsikt och metod så är det dock en björntjänst att öva under sådana premisser.

Inom övriga bevakningsansvariga myndigheter finns hos äldre generationer ett organisatoriskt minne kvar sedan Kalla kriget och det finns även en mental beredskap och en personlig inställning till situationer som utlöst beredskapslarm eller högsta beredskap och självklart också krigsfara och krig. Om denna inställning är till nytta för hantering av dagens hot återstår att se.

¹³ Militärstrategisk doktrin 2106, sid 21

Skulle Sverige utsättas för ett väpnat angrepp kommer troligen *beredskapsfrågan* utgöra ett mindre problem – inget sagt om ledning och operativ förmåga.



Ett väpnat angrepp utgör fortsatt det allvarligaste hotet mot vår nationella säkerhet och därmed långsiktigt den viktigaste utgångspunkten för totalförsvarsplaneringen. Även under perioder då bedömningen av tänkbara hot leder till att det endast finns små anspråk på omedelbar militär förmåga måste ändå utveckling, planering och förberedelser präglas av detta. Långsiktighet och flexibilitet är centrala frågor i totalförsvarets planering, styrning och utformning. För att kunna hantera rådande omvärldslägen, baserat på aktörernas förmåga, behövs en grundläggande försvarsförmåga.

I det korta perspektivet bör beredskapen och försvarsförmåga kunna höjas snabbt. Det effektivaste är om detta kan ske i definierade steg. I det längre perspektivet är omvärldsanalys av stor betydelse och förändrad försvarsförmågan beroende av långsiktiga beslut. Sammantaget skapar detta den handlingsfrihet som behövs för att kunna möta förändrade förutsättningar.

New Public Management

New Public Management var en modell för offentlig förvaltning som utvecklades under 1970-talet med William Niskanen vid University of Chicago som en av de främsta upphovsmännen. NPM syftade till att få bättre effektivitet i offentlig förvaltning genom att outsourca verksamheter till privata entreprenörer för att få mer av konkurrens och effektivitet. Detta avsåg då framför allt servicetjänster som vård, tekniska infrastrukturer och serviceverksamheter. och slog igenom i Västeuropa under 1980-talet bl a i Storbritannien under Margaret Thatcher. Det avsåg dock enligt Niskanen inte statens kärnverksamheter ("nattväktarstaten") med beslutssystem, försvar, polis, skatteförvaltning, domstolar m.m. där det inte finns några alternativa system som kan konkurrera. Detta förbehåll har vanligen bortsetts från i tillämpningen av NPM:s förespråkare.

Problemet var dock att denna "köp och sälj-struktur" började tillämpas långt inne i dessa statliga kärnverksamheter (försvarsmaktslogistik, försvarsforskning etc.) med matrisorganisationer och spårbarhetskrav på att varje utgift/kostnad svarade mot något förutbestämt delmål. Då kriser och out-of-the-box tänkande inte kan förutses hamnade många viktiga funktioner "mellan stolarna" när myndigheter börjar skicka räkningar till varandra – t.ex. när polisen ville låna Försvarsmaktens flyg- eller helikoptertransporter vid operativa insatser, något som lett till att mentaliteten i berörda myndigheter blev fiskal när den borde varit operativ. Ansvarsprincipen är närbesläktad till detta synsätt. En välkänd krishanteringsprofessor ställde frågan vid en totalförsvarskurs "Om alla myndigheter gör exakt precis som de ska - är det så bra det?". Det finns inget "slack i linan" för att gå över sektorsgränser och inga praktiska

förutsättningar att använda en annan viktig princip sedan Axel Oxenstierna i den svenska myndighetskulturen "att räcka varandra handen".



Den mest stringenta akademiska kritiken under senare år när man kunnat se effekterna av NPM har formulerats av statsvetaren Christopher Hood. Han visade att då det gäller de tre grundläggande värdena inom offentlig förvaltning, rättssäkerhet/transparens, ekonomisk effektivitet och resiliens/robusthet, så klarar NPM inte att hantera mer än högst två av dessa. Resiliens/robusthet överrider enligt honom så gott som alltid av de två andra - framför allt den ekonomiska effektivitetsvariabeln.

Per Malmberg skrev våren 2016 en uppsats på ämnet. I uppsatsen beskrivs hur New Public Management har "företagiserat" den offentliga förvaltningen och inkluderat privat företagsamhet vilket lett till obalanser på en rad områden. Liknande tankar har även framförts av brigadgeneralen Mats Ström, chef för SPL på FMV. Fredsrationella förutsättningar har fått styra det offentliga mot en punkt där kostnadseffektivitet är den överskuggande parametern för styrning vilket lämnar ett antal "fria ytor" för en angripare som tvärtom är "krigsrationell".

Ledning

Det saknas idag en central ledningsnivå i Totalförsvaret där prioriteringar och avdömningar kan göras vilket innebär att en ny organisation av totalförsvarets ledning är önskvärd. Detta åskådliggörs bland annat av den nuvarande indelningen av viktiga sektorer där sjukvården är indelad i 21 landsting där 10 är regioner, 7 polisregioner, 6 sjukvårdsregioner och 4 militärregioner och att Sverige saknar en nationell sjuktransportledning.

Ansvar övergår inte från en aktör till en annan, men förberedelser och åtgärder kan samordnas inom ramen för det geografiska områdesansvaret - på lokal nivå (kommunerna), på regional nivå (länsstyrelserna) och på nationell nivå (regeringen).

I försvarsbeslutet 2015¹⁴ konstaterades:

- att ansvarsprincipen är vägledande även vid planering inför höjd beredskap,
- att regeringens inriktning av Försvarmaktens försvarsplanering är en utgångspunkt för planeringen av det civila försvaret,
- att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska företräda det civila försvaret på nationell nivå, samt att MSB:s uppgifter bör förtydligas och utvecklas när det gäller ledning, samordning och planering för det civila försvaret.

¹⁴ Prop. 2014/15:109 Försvarspolitisk inriktning - Sveriges försvar 2016-2020



Ansvarsprincipen gäller även inom Regeringskansliet, vilket innebär att departementen ansvarar för sina sakområden. I Regeringskansliet finns också en chefstjänsteman för krishantering, som till sitt förfogande har ett kansli för krishantering. Kansliet kan samordna och stödja regeringens krishantering, samt utgöra en central kontaktpunkt i Regeringskansliet.

Vidare finns gruppen för strategisk samordning, som består av statssekreterare från de departement som berörs av en allvarlig händelse, och som leds av inrikesministerns statssekreterare eller den statssekreterare som hon eller han utser. Gruppens uppgift vid en kris är bland annat att ange strategisk inriktning för Regeringskansliets arbete.

Därutöver finns ett krishanteringsråd, för informationsutbyte mellan Regeringskansliet och myndigheter inom krisberedskapssystemet. Rådet har inte en operativ roll¹⁵.

Regeringen har också inrättat ett nationellt säkerhetsråd. I rådet ingår, förutom statsministern, utrikesministern, försvarsministern, inrikesministern, vice statsministern samt miljöministern. Andra statsråd kan komma att kallas till rådet när det blir aktuellt, liksom statssekreterare. Vad det nationella säkerhetsrådet utråder är dock höljt i dunkel eftersom rådets möten inte protokollförs och ingen i rådet uttalar sig om diskussioner som företas där.

På nationell nivå är det regeringen som har det geografiska områdesansvaret, men för direkt operativa åtgärder ansvarar de centrala myndigheterna, inte regeringen. Här finns en potentiell svaghet ur ett totalförsvarsperspektiv. Oavsett om regeringen höjt beredskapen eller ej finns några aspekter som kan skilja en situation med omfattande antagonistiskt hot från fredstida krishantering:

- Mer information, från olika typer av källor, kan behöva aggregeras och bearbetas.
- Fler aktörer kan behöva samverka eller samordnas. Detta inkluderar Försvarsmakten i en stridande roll, ej bara som stöd till samhället.
- Storskalig resursprioritering kan bli nödvändig inom det civila försvaret.
- Beslut inom samtliga dessa områden kan – jämfört med fredstid – ha avgörande politiska och säkerhetspolitiska implikationer.

Ett eventuellt införande av ansvar, samverkan och handling som vägledande principer för svensk krisberedskap¹⁶ skulle kunna stärka förmågan till samverkan och ledning i ett totalförsvarssammanhang. Även ett tydligare ansvar för MSB att samordna planeringen inför höjd beredskap bör kunna ha betydelse.

¹⁵ <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/krisberedskap/regeringskansliets-krishantering/>

¹⁶ MSB:s rapport om åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014 (Ju2015/1400/SSK)



Dock kvarstår två tydliga problem. För det första: även om förmågan att planera för höjd beredskap förstärks så framstår antagandet att regeringen/Regeringskansliet med i princip befintlig organisation ska kunna hantera aktiv strategisk och delvis operativ ledning under höjd beredskap som för optimistiskt. För det andra: förmåga till central ledning och prioritering kan behövas även om en antagonist inriktat sina angrepp på ett sådant sätt att regeringen inte funnit anledning att fatta beslut om höjd beredskap.

Dessa potentiella svagheter kan föranleda ett behov av att förstärka regeringens och Regeringskansliets förmåga att verka inför och under höjd beredskap – men också förmågan att hantera en situation av omfattande påfrestningar från antagonistiska aktörer utan att beredskapen höjts.

Ytterst är det statsministern med stöd av regeringskansliet och statsrådsberedningen som har i uppgift att leda totalförsvaret, men det är inte tydligt att man idag har förmåga att klara den operativa ledningen och den centrala samordningen.

När Kansliet för krishantering inrättades 2008, var det som en del av statsrådsberedningen. Trots att Katastrofkommissionen 2005 starkt rekommenderade att kriskansliet skulle finnas hos statsministern – vilket alltså också blev fallet när det inrättades – valde statsminister Stefan Löfven att i december 2014 flytta kansliet till Justitiedepartementet. Givet dagens hotbild är det olämpligt att ett sakdepartement ansvarar för omvärldsanalys för samt larmning och samordning av totalförsvaret.

Därutöver finns frågor av mer politisk karaktär. I perspektivet Försörjningstrygghet uppstår snabbt frågan om prioriteringar och avdömningar. Vem beslutar om tilldelning vid brist? Myndighet med ansvar fattar beslut om förbrukningsdämpande åtgärder men när bristen är ett faktum – vem säger då att militären har högre prioritet än näringslivet? Vem säger att hushållen har högre prioritet än Polisen? Vem säger att Borås har högre prioritet än Halmstad?

Till detta kommer informations- och underrättelsefrågorna, som kan förväntas vara betydligt mer krävande vid ett omfattande antagonistiskt angrepp. Aggregering av rapporter främst från polis och underrättelsetjänst, men även från andra myndigheter, kan på högsta nivå teckna ett mönster av ett pågående icke-linjärt anfall. Utan hela bilden är risken stor att bilden blir missvisande. Förmågan att löpande analysera den typen av rapporter måste utföras av personer med sådan utbildning och erfarenhet. Här bör man hämta inspiration från den nationella strategin mot terrorism¹⁷.

¹⁷ Regeringens skrivelse 2014/15:146 Förebygga, förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism

Försörjningstrygghet



För att erhålla önskvärd tröskeleffekt visavi en potentiell angripares avsikt måste ett land etablera robusthet och förmåga att mitigera och avvisa angrepp på fler områden än militär och polis. Informationsteknologi, telekommunikationer, finansiella system och energiförsörjning måste fungera även vid svåra påfrestningar. Dessa områden berör relativt få aktörer och är väl reglerade. System och processer är i sammanhanget robusta och redundanta.

Det område som för närvarande är minst reglerat och sämst förberett för svåra påfrestningar är försörjningstryggheten nationellt. På regional nivå har många länsstyrelser åstadkommit en relativt god genomlysning avseende olyckor, kriser och katastrofer men förmågan till planering för antagonistiska angrepp på försörjningstryggheten på nationell nivå är dock låg och på nationell nivå förekommer det nästan inte alls¹⁸.

MSB har skapat möjligheten till samverkan via samverkansgruppen SOTP och det branschforum som kallas TP SAMS (Transportsektorns samverkan inför samhällsstörningar) men näringslivets deltagande har varit skalt och utfall från dessa forum har inte varit implementeringsbara. Informationsutbytet har främst varit av karaktären "orienterande" där aktörerna redogör för bakgrund och historik istället för att tillsammans lägga förslag till förbättringar som sedan följs upp samt av typen "önskelista" där deltagarna beskriver en idealisk situation istället för att presentera ett nuläge och en implementeringsplan.

I februari 2015 inledde Försvarshögskolans Institut för Högre Totalförsvarsutbildning ett samarbete med Jordbruksverket och har genomfört flera seminarier i ämnet försörjningstrygghet.¹⁹

Kungliga Krigsvetenskapsakademien genomförde 19 november 2015 ett seminarium som kallades "Hot mot försörjningssäkerheten"²⁰.

Ovanstående fora har konstaterat att problemen föreligger men någon lösning har ännu inte föreslagits.

Försörjningstryggheten vilar helt på näringslivets förmåga, redundans och robusthet. Offentliga aktörer kan endast förlita sig på lagar, förordningar och regler samt de avtal man ingått med privata näringslivsaktörer. Det finns dock flera mekanismer som motverkar robusthet vilket nämns på flera platser i detta dokument. Ett exempel är arbetsmiljölagstiftningen, ett annat exempel är krisberedskapsprinciperna.

¹⁸ Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret, Studier om civilt försvar, FOI Memo 5202

¹⁹ <http://www.fhs.se/sv/medarbetarwebben/nyheter/allmanna/2015/nytt-projekt-i-samhallssakerhet-och-civilt-forsvar/>

²⁰ <http://kkvva.se/videofilm-fran-seminariet-hot-mot-forsorjningssakerheten/>



Myndigheterna har i sina risk- och sårbarhetsanalyser traditionellt beskrivit objekt och processer under offentlig kontroll. Resonemanget är rimligt så länge man inte möter en statlig antagonistisk angripare som inte tar i beaktande vem som äger eller driver en resurs eller ett objekt. På senare tid har även privata företag pekats ut som samhällsviktiga men begreppen "riksintresse" och "skyddsvärt" omfattar än så länge bara objekt i offentlig ägo. Resonemanget tyder på en föråldrad syn på vad en angripare ser som bekämpningsvärda objekt.

För att störa ett lands försörjningstrygghet är det sällan ett specifikt objekt som är värt att bekämpa. Ett enskilt ställverk, en hamn eller en bro är ointressanta för angriparen idag, det är snarare processen som är intressant. Om angriparen kan nå samma effekt som att spränga 100 broar genom att spränga en lastbil med chaufför och lägga ut en film på detta på sociala media så är det enkelt att förutspå valet av medel och metod. Om angriparen med bombflyg släpper 100 bomblaster så är det dessutom ställt utom allt tvivel vem som har utfört angreppet. Om däremot terroristdådet ovan (sprängd lastbil och chaufför) utförs av en tredje part som står under inflytande av angriparen, så kan angriparen helt förneka inblandning.

För att nå försörjningstrygghet måste logistiska och administrativa processer inom följande branschområden fungera robust och redundant:

- Oljebranschen
- Livsmedelsbranschen
- Läke-medelsbranschen
- Transportbranschen

Betecknande för dessa branscher är att aktörerna som möjliggör processen är privata även om ägare av skyddsobjekt (hamn, järnväg, flygplats, väg) är offentliga. Man bör härvidlag fundera på om inte privat infrastruktur också bör klassas som skyddsobjekt t.ex. vissa lager, omlastningsplatser och logistikinfrastruktur.

Ett närliggande område som inte brukar räknas in i försörjningstrygghet är verkstad, reparation och reservdelar – där alla aktörer är privata men samhällets aktörer har stort behov av deras stöd. Försvarmakten, polis, räddningstjänst, kustbevakning m.fl. har hänvisning till privata aktörer för reparation- och underhåll samt beställning och leverans av reservdelar, med några få undantag som rör militär flygverksamhet.

I den här studien berör vi inte materielförsörjning, alltså beställning och leverans av fordon och farkoster, vapen och annan utrustning som behövs för fullgörandet av ett totalförsvar.

Ofta hänvisas till "fullmaktslagarna" som är en typ av lagar som ger staten rättigheter som krävs för att försätta samhället på krigsfot. Dessa lagar är generellt sett förlegade eftersom de utgår från att näringslivet är nationellt och att man dessutom

på statens sida har en väloljad organisation för att omhänderta det man avser att förförfoga över eller ställa under statligt befäl.



Förutom att statens organisation har krympt så har man inte förberett och övat verkställandet av fullmaktslagarna. Man saknar en krigsorganisation som är tillräckligt stor, utrustad och övad. Dessutom är näringslivet delvis utlandsägt eller starkt beroende av internationella aktörer. Handeln är internationaliserad och i transportbranschen är t.ex. fartyg och lastbilar utlandsregistrerade. En annan faktor är att bolag idag i högre utsträckning är börsnoterade. Vad innebär hot om övertagande av tillgångar eller hårda statliga regleringar för börskursen?

Akutsjukvård

Socialstyrelsen gav i november 2015 ut en studie benämnd "Traumavård vid allvarlig händelse". Studien beskriver hur Sverige idag saknar enhetlig organisation för traumavården och att kompetens och utrustning varierar mellan olika sjukhus. Dessutom involverar traumaomhändertagandet flera specialiteter inom olika kliniker men samordningsansvaret mellan dessa har visat sig vara otydliga i flera fall. Detta riskerar försämra möjligheterna att erbjuda god traumavård vid en allvarlig eller extraordinär händelse med många svårt skadade.

För att säkerställa god traumavård över hela landet krävs åtgärder inom det prehospitla omhändertagandet, transportmedicin samt utveckling av traumaenheter med kompetens, tillgänglighet och uthållighet för både det akuta och det definitiva omhändertagandet. Dessa olika delar ska utgöra en sammanlänkad kedja för att uppnå bästa möjliga vård. Alarmering och dirigering utgör andra viktiga delar av traumaomhändertagandet.

Förväntningarna på utredningen var höga men tyvärr ger studien inte många konkreta förslag till förbättringar.

Redan i maj 2014 skrev arméöverläkare Magnus Blimark i en uppsats på Försvarshögskolan om de alarmerande bristerna inom svensk kirurgisk kapacitet vid höjd beredskap. Uppsatsens mest chockerande budskap var att den militära kirurgikapaciteten i det närmsta är uttraderad.

Många svenskar har en bild av Försvarsmaktens fältsjukhus och hur de kan gruppera var som helst i landet med kort förvarning. Blimark slog hål på den bilden och en enkel slutsats av Socialstyrelsens "traumautredning" och Blimarks uppsats är att Sverige är hänvisat till civil sjukvård vid större skadeutfall – en sjukvård som i stort saknar erfarenheter av skador uppkomna genom kinetisk bekämpning, t.ex. detonationer. Då inte heller Blimarks studie ger tydliga förslag på hur området snabbt kan förstärkas bör detta skyndsamt utredas vidare.



Ett område som gränsar till traumavård är kvalificerade sjuktransporter. Sjuktransportkedjan är en känslig process som lätt kan störas eller påverkas av en angripare. Tyvärr har t.ex. Ryssland flera gånger brutit mot folkrätten varför vi inte kan räkna med att sjukvård och sjuktransport lämnas orörda vid en konflikt.

Kedjan startar alltid med larmning till SOS Alarm genom att ringa 112. Även i militära sammanhang finns en SOS-central kallad PECC (Patient Evacuation Coordination Center) som fungerar på liknande sätt som SOS Alarm. PECC-funktionen inom den svenska Försvarsmakten omfattar dock endast Försvarsmaktens resurser och personal men kan förstås stödja samhället. Kapacitetsmässigt är Försvarsmaktens PECC mycket liten jämfört med SOS Alarm.

SOS Alarm ägs av staten och Sveriges kommuner och landsting och har ett avkastningskrav på 8 % i snitt över en femårsperiod vilket innebär att koncernen skall klara av att på egen hand finansiera den löpande verksamheten och den utveckling som krävs för anpassning till framtida kundkrav.

Ambulansverksamhet så väl på marken som i luften och till sjöss är till stora delar privatiserad. Marknaden domineras av danskägda Falck och brittiskägda Scandinavian Air Ambulance.

Det finns idag ingen nationell ledningscentral för sjuktransporter. Detta innebär att om större skadeutfall inträffar samtidigt på flera platser i landet kan ingen prioritera och styra sjuktransportkapacitet utifrån karaktären på respektive situation, än mindre hålla resurser i reserv inför (av underrättelsetjänsten bedömda) kommande angrepp.

Akutsjukvård och traumavård är beroende av en väl fungerande försörjning av läkemedel och andra medicinska förnödenheter. Idag drivs försörjningskedjan av privata aktörer som strävar efter just-in-time och minimala lager. Det innebär att även om Sverige har gott om utbildade och erfarna kirurger, tillräckliga faciliteter i form av operationssalar och en fungerande sjuktransportlösning – så kan brist på kritiska läkemedel eller andra medicinska förnödenheter generera avbrott i processen som medför dödsfall som hade kunnat undvikas med tillräckliga lager.

Näringslivet

Näringslivets förhållande till totalförsvaret kan sammanfattas enligt följande:

- Näringslivet är tillsammans med hushållen statens, landstingens och kommunernas huvudsakliga intäktskälla.
- Näringslivet möjliggör och utgör grunden för alla skatteintäkter.

- Näringslivet har mycket tydliga incitament för att betala skatt eftersom näringslivet är helt beroende av en stabil och varaktig jurisdiktion att verka inom.
- Näringslivet använder dagligen myndigheter och rättsväsende och är beroende av offentlig service och fungerande infrastruktur.



Därför är det mycket förvånande att näringslivet inte deltar i totalförvarsplaneringen och inte heller har åtagande i någon särskild omfattning annat än som en ren leverantör av varor och tjänster.

Bank- och finanssektorn samt telekomsektorn har av konkurrensskäl valt att arbeta för redundans och robusthet. Dessa branschers system för att leverera 365/24/7 har inte särskilt mycket med totalförsvaret att göra. Om ett av företagen i dessa branscher misslyckas med nå upp till överenskommen servicenivå (SLA) så kommer de snart att slås ut av skickligare konkurrenter. Hotbilden för dessa företag är i det närmaste identisk i krig och fred. Om det är privata eller statsdrivna antagonister som försöker "hacka" systemen spelar för dem mindre roll. Däremot kan de ha en viktig roll som rapportörer av statsdriven antagonistisk verksamhet men det är en annan fråga. Det finns till och med skäl att anta att många av dessa system inte är kinetiskt bekämpningsbara eftersom serverhallar ofta inryms i gamla berggrum och fibernät är flerfaldt redundanta.

Logistiken däremot är uppbyggd på motsatt logik. Systemen är anpassade för störningsfria förhållanden och företagen har istället välformulerade force majeure-lydelser i avtal och villkor för att inte lida ekonomisk skada om de bryter mot avtalad servicenivå. Transporter över lag, samhällets försörjning av förnödenheter som livsmedel, olja, läkemedel och reservdelar kan lätt störas ut av en skicklig angripare med resurser.

Det moderna samhället är baserat på ett logistiskt flöde snarare än lagerhållning. Det finns strikt ekonomiska faktorer som motiverar det. Baksidan är förstås den ökade risken för avbrott i försörjningen. Det finns ett stort antal orsaker till avbrott, allt ifrån strejk till oväder, terroristdåd till krig. För att överbrygga och hantera risker för avbrott använder man sig av mindre lager, s.k. omsättningslager. Det som ligger på hjul/köl/järnväg går för den enskilde leverantören inte att påverka och inte heller det som finns i butik. Det som mellanlagras hos tredje part eller grossist är det lager man önskar minimera.

Kostnaden för ovan nämnda lagerhållningsmodell ligger också till grund för pris till konsumenten. Oavsett om konsumenten är en privatperson, en kommunal verksamhet eller Försvarmakten. Eller vilket företag som helst. Skulle leverantören och deras logistikpartners av olika skäl tvingas öka omsättningslager med ett dygn, så får de själva stå för den kostnaden - med minskad lönsamhet som konsekvens.

Ett misslyckande alltså. Skulle däremot kunden begära att omsättningslagret ökas med ett dygn - så får naturligtvis kunden stå för merkostnaden.



Här ligger utmaningen för alla som arbetar med totalförvarsplanering - allt som staten gör för att öka redundansen och minska risker renderar i en ökad kostnad och därmed i sista änden en ökad skattekostnad för medborgare och företag. Sett ur perspektivet samhällsrobusthet och politisk motståndskraft är detta en mycket stor strategisk risk. Det är därför också angeläget att tala om ledning av totalförsvaret, vilket utvecklas ovan.

För att överbrygga detta fundamentala problem måste totalförvarsplaneringen med näringslivet återupptas. Lagen från 1982²¹ som stödjer statens behov av att genomföra planering tillsammans med näringslivet är föråldrad. Det är inte en framkomlig väg att hänvisa till skyldigheter enligt lag eftersom det saknas motpartsresurser i staten. De bevakningsansvariga myndigheterna har inte personal och pengar att bedriva totalförvarsplanering tillsammans med näringslivet som det ser ut idag. Ett annat skäl att inte hota med fängelse är att det är en dålig förutsättning för samarbete. Som nämns i inledningen av detta stycke ser näringslivet väsentligt annorlunda ut idag än när de flesta av fullmaktslagarna skrevs. Företagen har dessutom en egen drivkraft och egennyttiga incitament för att delta. Staten bör närma sig företagen med en tydlig avsikt att göra affärer men med hög grad av ömsesidighet, långsiktighet och riskdelning.

Näringslivet är också i högre grad utlandsägt idag jämfört med när lagarna stiftades och många företag är börsnoterade. Att hota med förfogande eller fängelse kan i värsta fall vara kurspåverkande för ett börsnoterat företag. Och som om det inte vore nog så är våra pensionspengar placerade på börserna. Detta är en händelsekedja som ingen politiker vill vara skyldig till.

Det är lämpligt att undersöka möjligheterna till Offentlig Privat Samverkan, OPS (ibland benämnt Privat Offentlig Samverkan, POS) där just riskdelning, långsiktighet och ömsesidiga åtaganden är nyckelframgångsfaktorer.

Från ett flertal näringsidkare hörs upprepade gånger samma klagomål: det finns ingen motpart i staten. De företagare som är angelägna om att bidra till totalförsvaret har ingen att vända sig till. Försvarmakten har inte den rollen längre, MSB har inte heller någon sådan funktion. Vem utgör näringslivets motpart i frågor rörande totalförsvaret?

Lag (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförvarsplaneringen är det verktyg som staten har att använda för att tvinga företag att bidra med kunskap, lämna uppgifter eller delta i övningar. Det är

²¹ Lag (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförvarsplaneringen



dock sämre att tvinga företag till deltagande än att bjuda in och istället möjliggöra ömsesidig vinning. Så ser relationen mellan det offentliga och privata ut på alla andra områden i fred. Jämför med det samarbete mellan företag och staten på miljöområdet. Parterna är medvetna om behoven, staten sätter upp tydliga regler med skyldigheter och rättigheter och företagen kan genom vinststrävanden och lönsamhetskrav bekosta innovationsmiljöer som löser allmänhetens problem och behov.

Denna ömsesidighet saknas på många områden i totalförsvaret vilket tydligast återspeglas i bristen på en central och nationell ledningsresurs.

Offentlig-Privat Samverkan och upphandling

OPS har i viss mån oförtjänt fått dåligt rykte på grund av medias rapportering av kostnadsökningar för Nya Karolinska Sjukhuset och Arlandabanan. Det är dock fel att påstå att OPS alltid innebär fördyringar och att den offentliga aktören alltid är i underläge. Det handlar, precis som vid vanliga offentliga upphandlingar, om avtalsformuleringar.

OPS bidrar med kompetensutveckling, forskning, utveckling och annat s.k. intellektuellt kapital. Nackdelen är att kompetensen i staten dräneras och beroendet av externt stöd ökar. Det går att råda bot på det – se under rubriken Benchmark vad brittiska DE&S har gjort.

Det gemensamma arbetet syftar till att, genom samsyn och i samförstånd, identifiera och initiera åtgärder för att öka säkerheten och minska sårbarheten. Genom en sådan samverkan kan risker, information, ansvar och kostnader synliggöras. Ansvar och kostnaderna kan därmed delas mellan aktörerna.

Så kallad "Prestationsbaserade kontrakt" innebär att en kund betalar en leverantör baserat på ett utfall är något som näringslivet har tillämpat i decennier. Ytterst innebär det bara att kunden och leverantören i en förhandling nått fram till sådana villkor. Grunden för att analysera statens behov har inte ändrats.

Vid NATO:s motsvarighet till FMV; NATO Support and Procurement Agency (NSPA) arbetar man uteslutande med OPS och har under årtionden förfinat de juridiska och kommersiella processerna. Under senare år har man stegvis kortat leddiderna från avrop till leverans med upp till 50 % - utan att kostnaden, före aktivering av missionen, har ökat. Framgången handlar om att använda alla verktyg i lådan, från offentlig upphandling till förhandling och kontraktsskrivning, så att NATO och medlemsländerna gynnas maximalt. Det är mycket tufft och svårt att bli och förbli leverantör och privat kontraktör till NSPA – och så skall det vara. En annan modell är den finska – det strategiska partnerskapet – som beskrivs nedan.

Benchmark

Nedan följer ett antal exempel på befintlig och väl fungerande projekt som visar att offentlig-privat samverkan är grundläggande för samhällsrobusthet. Projekten är endast överskådligt beskrivna – en särskilt benchmarkstudie bör företas för att se hur sektorer kan lära av varandra och hur Sverige kan lära av andra länder.



Nationella telesamverkansgruppen

Nationella telesamverkansgruppen (NTSG) är ett frivilligt samarbetsforum med syfte att stödja återställandet av den nationella infrastrukturen för elektroniska kommunikationer vid extraordinära händelser i samhället.

Kriteriet för medlemskap i NTSG är att operatören/organisationen besitter egen teknisk utrustning, kunskaper eller resurser som påverkar Sveriges kritiska infrastruktur för elektronisk kommunikation. De har genom sin roll möjlighet till stor påverkan på den kritiska nationella infrastrukturen för elektronisk kommunikation. Nya medlemmar kan komma att tillföras gruppen efter gemensamma beslut i NTSG.

För närvarande ingår följande aktörer i NTSG: ComHem, Hi3G (3), IP-Only, Netnod, Skanova, Stokab, Svenska Kraftnät, Svenska Stadsnätetsföreningen, TDC, Tele2, Telenor, TeliaSonera, Teracom, Trafikverket ICT, Försvarmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt Post- och telestyrelsen.

Styrel

Styrel kan sammanfattas som den planeringsprocess under vilken statliga myndigheter, länsstyrelser, kommuner, privata aktörer och elnätsföretag samarbetar för att ta fram underlag för att kunna prioritera samhällsviktiga elanvändare vid en manuell förbrukningsfrånkoppling (MFK). Syftet med styrelplaneringen är att lindra samhällskonsekvenserna som uppstår om MFK behöver tillgripas vid en eleffektbrist.

FSPOS

Finansiella Sektorns Privat-Offentliga Samverkan (FSPOS) är en grupp med medlemmar från både offentlig och privat sektor. FSPOS ska stärka den finansiella infrastrukturen genom att samverka, öva, kartlägga och dela information, och på så sätt värna sektorn och samhället. Verksamheten inom FSPOS bygger på frivilligt deltagande. Arbetet bedrivs främst i operativa arbetsgrupper som är tre till antalet; Information, Kontinuitetssäkring och Övning.

Deltagande organisationer är Riksgälden, Sveriges Riksbank, Finansinspektionen, Försäkringskassan, Svenska Bankföreningen, Svensk Försäkring, Bankgirot, Svenska Fondhandlarföreningen, Nasdaq, Euroclear, Sparbankernas Riksförbund och MSB.

Det är helt klart att FSPOS har stärkt samverkan mellan de organisationer som deltar. Det finns en medvetenhet om att varje organisation tar ansvar för sin egen krisberedskap men att FSPOS tillför en helhetssyn på såväl risker som åtgärder. Ett

tydligt exempel är att kommunikationen med andra aktörer och allmänheten vid kris har stärkts genom att bättre samordning kan uppnås. Kommunikationen mellan aktörerna i FSPOS har också stärkts, med fokus på att dela information med varandra.



NSPA

NATO Support and Procurement Agency (NSPA) är en kundfinansierad myndighet som drivs utan vinst (eller förlust). NSPA är den exekutiva delen av NATO Support and Procurement Organisation (NSPO) där samtliga NATO-medlemmar är representerade. Myndighetens huvudkontor finns i Luxembourg och sysselsätter ca 1100 tjänstemän. NSPA samlar i en organisation hela NATO's aktiviteter rörande logistik och upphandling och erbjuder medlemsländerna en integrerad multinationell lösning.

Man erbjuder t.ex. Central Europe Pipeline System Programme, NATO Airlift Management Programme och Operational Logistics Support Partnership. Fördelen för medlemsländerna är att NSPA utför all konkurrensutsatt upphandling och ser till att beredskapen möter hotbilden. Genom att ha personal inbäddad på NATO HQ och SHAPE får NSPA del av pågående operativ planering och kan därmed justera resurstillgång inför potentiella missioner vilket avsevärt förbättrar effektiviteten och i slutändan kostnaden.

NATO har dels direkt men också via NSPA väl utarbetade former för offentlig privat samverkan som Sverige kan lära av. Bara genom att arbeta aktivt med avtalsformer och villkor har ledtider halverats utan att kostnaden ökat. NATO arbetar med standarder och avtalsmallar med flera grader av detaljupplösning, något som Sverige skulle kunna använda för att snabbt skapa relationer mellan staten och näringslivet som inte kräver omfattande juridiska utredningar. Bara att teckna en avsiktsförklaring kan leda till betydligt högre nivå av robusthet.

Finland

I Finland monterades totalförsvaret aldrig ned men man är inte opåverkad av outsourcing-trender och NPM. Dock har man valt en betydligt mer kontrollerad väg än Sverige. Ett bra exempel är Millog och det strategiska partnerskapet.

Genom strategiska partnerskap kan staten samverka med industriaktörer inom verksamhetsområden vars komplexitet, förändringsbehov eller sekretesskrav är stora.

Ett strategiskt partnerskap bygger, till skillnad mot outsourcing, på en mycket nära samverkan mellan en myndighet och dess partner samt ett kontinuerligt arbete mot gemensamt ställda, och över tiden föränderliga mål. I ett strategiskt partnerskap tar båda parter ansvar för att dess mål uppfylls, att dess funktion är god och att de åtaganden ena parten har mot den andra uppfylls. Ett framgångsrikt strategiskt partnerskap karakteriseras därför av:



- Ömsesidigt förtroende och ömsesidig lojalitet
- Gemensamt åtagande och ansvar för att uppnå gemensamma och föränderliga mål
- Att särskild vikt läggs vid att gemensamt identifiera risker och fördela risktagande
- En ersättningsmodell som:
 - Tillgodoser statens/myndighetens behov (kostnadsreduktion, effektivisering, ökad tillgänglighet, ökade flexibilitet, kostnadseffektivitet etc.)
 - Tillgodoser industripartnerns behov av rimlig avkastning och kostnadstäckning inklusive kostnader för riskhantering
 - Skapar ömsesidiga incitament för att i samverkan uppnå uppsatta mål

Storbritannien

I november 2014 släppte UK MOD en nyhet om något de kallar MSP, *Managed Service Provider*. Tanken är att MSP skall "provide specific private-sector expertise to support the transformation of DE&S". DE&S är i princip motsvarigheten till FMV i Sverige.

Så här skriver de på hemsidan: "The procurement of these tailored private sector skills will complement existing in-house expertise, and provide the external support required to ensure that DE&S can reach its goal of becoming a 'best in class' acquisition organisation²²."

Detta är alltså att betrakta som ett kontrollerat benchmark-projekt där man lär av näringslivet inom just de områden som Försvarsmakten (UK DOD) är sämst på – nämligen upphandling, inköp och avtal. Företagen CH2M Hill, Bechtel and PwC skall hjälpa DE&S med detta men också överföra kompetens från näringslivet till staten.

Detta är något som Sverige kan lära av. Vi missar ibland att avtala om framgångskriteriet *kunskapsöverföring* när vi skriver OPS-avtal. Ett avskräckande exempel är SAP och IBM:s roller i Försvarsmaktens PRIO-projekt.

Skydd och säkerhet

Samhällsviktig verksamhet

En samhällsviktig verksamhet definieras som en samhällsfunktion av sådan betydelse att ett bortfall av eller en svår störning i funktionen skulle innebära stor risk eller fara för befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet eller samhällets grundläggande värden.

²² <https://www.gov.uk/government/news/mod-offers-managed-service-provider-msp-contracts>



Skyddsvärt

Vår demokrati, en fungerande myndighetsutövning, vår suveränitet samt medborgerliga och mänskliga fri- och rättigheter är exempel på vad som är skyddsvärt i Sverige. Både information, platser och människor är vitala delar för att den svenska demokratin ska fungera. Exempelvis vårt försvar, riksdagens ledamöter och byggnader med viktig funktion betraktar Säkerhetspolisen som så kallade skyddsvärda intressen.

Riksintresse

Begreppet riksintresse används om två olika typer av områden. Dels större områden som riksdagen beslutat om i 4 kap. miljöbalken dels områden som är riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken och där den ansvariga nationella myndigheten har ett ansvar för att ange anspråk.

Ny säkerhetsskyddslag

Säkerhetsskyddslag (1996:627) skall ersättas av ny lag under 2017. En offentlig utredning som publicerades i mars 2015 föreslår omfattande ändringar i lagar som styr säkerhetsskydd och föreslår även en ny säkerhetsskyddslag.

I den nu gällande lagen definieras säkerhetsskydd som skydd mot spioneri, sabotage och andra brott som kan hota rikets säkerhet, skydd i andra fall av uppgifter som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och som rör rikets säkerhet, och skydd mot terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terrorism), även om brotten inte hotar rikets säkerhet. Lag (2009:464).

Säkerhetsskyddet skall förebygga att uppgifter som omfattas av sekretess och som rör rikets säkerhet obehörigen röjs, ändras eller förstörs (informationssäkerhet), att obehöriga får tillträde till platser där de kan få tillgång till uppgifter som avses i eller där verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet bedrivs (tillträdesbegränsning), och att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet (säkerhetsprövning). Säkerhetsskyddet skall även i övrigt förebygga terrorism.

I samband med sabotage mot Teracoms anläggningar under 2016 har media publicerat uppgifter om att polisanmälan inte gjorts vid minst ett tillfälle. Detta skall ha berott på att personalen inte har observerat någon synlig åverkan på perimeterskydd. Alla fakta om dessa händelser kommer sannolikt inte att offentliggöras men exemplet speglar ett problem som är kännetecknande för icke-linjär krigföring, nämligen att det inte på lägsta nivå går att avgöra om en händelse ingår i ett större händelseförlopp eller mönster av händelser. Detta kan endast tydliggöras på högsta aggregeringsnivå och först över längre tid.



När brott begås och polisen kopplas in är hälften vunnet men inte ens då kan man vara säker på att händelsen kommer att kopplas till ett potentiellt pågående hybridangrepp. Polisens rutiner för rapportering behöver utvecklas så att rapporteringen blir sökbar enligt givna kriterier för att kunna skönja mönster. Mycket skulle vara vunnet om den svenska strategin mot terrorism²³ kunde implementeras full ut.

En central, nationell ledning av totalförsvaret i lämplig form skulle kunna hantera denna utmaning. Med funktionen "Totalförsvarets chefsnämnd" aktiverad skulle sannolikt ovanstående inte kunna inträffa. När myndighetschefer möts regelbundet blir det enklare att lyfta fram utmaningar och tillsammans prioritera på kort sikt. Det fanns en tid när rapportering av avvikelser för att kunna utläsa mönster inte var så viktigt – men just nu är det viktigt att alla myndigheter sköter rapporteringen noga.

Sämre ställt är det dock med möjligheten för kommuner, landsting, myndigheter utan beredskapsansvar, företag och privatpersoner att säkert rapportera in händelser, observationer och incidenter. Det finns möjligheter att skapa sådana rapportverktyg som kan tillgängliggöras på internet men detta kommer att ta tid och kosta pengar. Att få fler att rapportera handlar nog snarare om att informera om att hotet finns och hur det ter sig. Utmaningen är främst att bemöta och komplettera information som i media blivit förstörd och överdriven.

Dock bör ett antal samhällsviktiga funktioner som idag inte har möjlighet, däribland ett antal privata företag, förses med möjligheten att kommunicera med SÄPO eller annan lämplig myndighet på ett säkert sätt.

Det bör också övervägas om vissa samhällsviktiga funktioner inom skydd och säkerhet skall kunna ägas av vem som helst. Ett exempel är telekombolaget Net1 som driver det gamla NMT 450 nätet. Detta nät har hög driftsäkerhet och täcker stora delar av landet. Bolaget ägs och kontrolleras av personer som är närstående den ryske presidenten Vladimir Putin²⁴. Nätet används av polis, räddningstjänst i Sverige och många andra statliga verksamheter använder det för larminformation. Även elförsörjning och till och med kärnkraftsövervakning är beroende av systemet.

Ett annat exempel är gaskonsortiet NordStream som har stor påverkan på och insyn i samhällsviktig infrastruktur på Gotland men även i Karlskrona och Norrköping. Bolaget ägs till 51 % av ryska Gazprom, ett statligt bolag med nära koppling till president Putin.

Det är naturligtvis fritt för företag som ägs och kontrolleras av ryska intressen att konkurrera på en öppen marknad. Men det är ytterst olämpligt att sådana bolag äger

²³ Regeringens skrivelse 2014/15:146 Förebygga, förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism

²⁴ <http://www.va.se/nyheter/2014/04/23/svenska-sakerhetsnatet-ar-i-ryska-hander/>

och kontrollerar svensk samhällsviktig verksamhet eller skyddsvärd infrastruktur, särskilt om det har bäring på rikets säkerhet.



Krigsplacering

Plikten att mönstra, genomföra utbildning och tjänstgöra i totalförsvaret är vilande men av beredskapsskäl kan den åter aktiveras. Alla som nu genomgår GMU krigsplaceras dock och därmed är även den delen av plikten återaktiverad (vid sidan av att alla ungdomar är skyldiga att fylla i beredskapsunderlaget).

Totalförsvarets Rekryteringsmyndighet har *uppgiften* att, på uppdrag av Försvarsmakten eller civil beredskapsorganisation, placera rätt person på rätt plats för tjänstgöring under höjd beredskap och krig samt se till att ingen har dubbla krigsplaceringar. Att den uppgiften inte fullföljts har inte så stor betydelse eftersom utbildade och oerfarna personer som *tvingas* i tjänst pga. att staten inte har planerat bättre - inte är de högst motiverade. De äldsta krigsplacerade som gjorde värnplikten har inte ens "orienterande kunskap" som det heter i militära sammanhang.

Utöver Försvarsmakten är det många av de som omfattas av Totalförsvarsplikten som inte ens hört talas om totalförsvaret eller civilt försvar och många har en vag eller förlegad bild av det militära försvaret. Det finns en psykosocial aspekt som det talas mycket lite om. I den ingår lojalitet, uthållighet, mental styrka, förmåga att uthärda, förhållningssätt till snabba och genomgripande förändringar.

Det rimliga är att krigsplacering i första läget rör personer som i krig är kombattanter. Det är dock många fler än de som idag är krigsplacerade. Utanför försvarsnära myndigheter är ingen krigsplacerad idag. Det mest graverande exemplet på det är personal verksamma i akutsjukvård och sjuktransportpersonal. Även personal i privata företag skulle kunna krigsplaceras om de klassas som samhällsviktiga. Det som förr kallades driftvärn byggde på att man utbildade befintlig personal för att också klara vissa skyddsuppgifter.

Principen kan även överföras på materiel gärna tillsammans med personal som hanterar materielen. Lastbil med förare är ett tydligt exempel liksom fartyg med kapten och personal. På så sätt kan man hantera oklarheterna som uppstår när arbetsmiljölagen sätter stopp för verksamhet utom vid krigsfara eller krig. En lastbilschaufför som tillsammans med sin lastbil är krigsplacerad skall få utbildning för att fullfölja transporter även då skyddsombudet anser att arbetsplatsen är farlig med hänvisning till arbetsmiljölagstiftning.

Polisen har nyligen inlett ett internt arbete med att se över krigsplaceringsfrågan. Detta är angeläget och en kritisk faktor mot bakgrund av hotbilden. Rikspolischefen Dan Eliasson fick frågan på ett seminarium den 19 maj 2016 och uttryckte då



farhågor med att poliser är krigsplacerade i Försvarsmakten. Vår uppfattning är att poliser inte skall vara krigsplacerade i Försvarsmakten, alltså poliser bör inte vara reservofficerare, GSS/T eller hemvärnsmän. Skälet till det är att den ryska icke-linjära krigföringen under lång tid, kanske under hela konflikten, undviker militär konfrontation och istället riktas mot samhällsviktiga funktioner.

I grunden är det en beredskapsfråga. Polisen har jämfört med Försvarsmakten hög beredskap att agera med mycket kort varsel på exakt den typen av hot som hybridkrigföring utgör. Försvarsmakten – med undantag för specialförband och vissa liknande enheter – har lång startsträcka då de som kan förstärka skydd och bevakning av samhällsviktig verksamhet – främst hemvärn – skall kallas in, mobilisera, utrusta, ges order, utgångsgruppera och därefter verka. Det kan visserligen gå på några timmar om allting klaffar – men en polis som är krigsplacerad på sin vanliga tjänst verkar sekunden efter beslutet. Det vore därför förödande om Försvarsmakten kallar in en polis till hemvärnstjänstgöring eller som GSS/T när vederbörande hade kunnat verka omedelbart som polis istället.

Samma sak gäller på högre nivåer där poliser som också är reservofficerare riskerar att kallas in om Försvarsmakten beslutar om stabsberedskap. Det skulle innebära att en kvalificerad polis, kanske chef i nyckelposition, t.ex. skall bege sig till HKV eller regional stab för att utföra ett arbete denne inte har samma vana och rutin på som sin ordinarie polistjänst.

Samma problem återfinns t.ex. inom sjukvården och räddningstjänsten där personalen inte längre är krigsplacerade.

Problemet förvärras av oklarheterna rörande beredskapsgrader vilket belyses på annan plats i detta dokument. Enbart krigsplacering löser inga problem. Till krigsplaceringen måste knytas repetitionsutbildning och övning. Dessutom måste den arbetsplats där individen är krigsplacerad kunna krigsorganisera sig. Begreppet "krigsplacering" leder tanken fel. Totalförsvarsplikt är tvångsmedlet och därmed borde begreppet vara totalförsvarsplacering. Varje medborgare som utför samhällsviktig och skyddsvärd tjänst borde vara totalförsvarsplacerad givet att den aktuella organisationen har förmåga att "totalförsvarsorganiseras".

Internationella aspekter

Totalförsvaret kan inte längre planeras ensamt i Sverige. Med tanke på Sveriges solidaritetsförklaring gentemot de nordiska länderna och förpliktelser som ingår i vår status som EU-medlemsland måste Sveriges planering inom ramen för totalförsvaret ta hänsyn till utvecklingar bortom Sveriges gränser och kunna bemöta regionala, gränsöverskridande utmaningar och behov. Det är idag svårt att avgöra var gränsen går mellan nationellt och internationellt. Näringslivet i första hand, men även delar av den offentliga sektorn, är internationaliserade i mycket högre utsträckning än för

bara 20 år sedan. Sveriges totalförsvarsberedskap måste ta hänsyn till EU:s regelverk och förpliktelser inom ramen för EU, utanförskapet inom ramen för samarbeten med Nato och Sveriges geografiska läge samt beroendeförhållanden inom Norden, Östersjöregionen och nordvästra Europa.



Inom ramen för EU gäller regler som utvecklats stegvis sedan tidigt 1990-tal och som berör särskilt näringslivet där konkurrenslagstiftning begränsar statens kontroll gentemot de nationella och strategiskt viktiga infrastruktursystemen (transport, telekommunikation, informationsnätverk, gas och el-transport och digitala styrningsnätverk). Det omfattande EU-regelverket syftar till marknadens avreglering och berör därmed både den svenska statens möjligheter att kontrollera och styra beredskapen till krishantering och näringslivsaktörernas friheter att bortse från "statens bästa".

Det moderna totalförsvaret måste förhålla sig till det lagstiftningsutrymme som EU-ramverket ger och måste samtidigt se till att utveckla ett samarbete mellan de relevanta statliga aktörerna och näringslivsaktörer som kan täppa luckorna som de förändringarna på EU nivå samt avskaffandet av totalförsvaret och kraven på ekonomiskt effektivitet lämnat. Frivilligheten i samarbeten som lagstiftningsändringar på EU nivå tvingat fram på nationell nivå måste således bemötas med ett ömsesidigt gynnsamt arbetssätt mellan staten och näringslivet i Sverige och bortom Sveriges gränser. Där måste man ta hänsyn till faktum att många näringslivsaktörer är också delägt av utländska aktörer och även icke-europeiska stater.

En närmare analys av beroendeförhållanden å ena sida och utrymme för gynnsamma samarbeten å andra sida krävs som kan visa vägen för hur näringslivets och statens samarbeten kan utvecklas vidare inom ramen för EU:s lagstiftning och de nya behoven för en förbättrad och ekonomiskt hållbar krisberedskap.

Skulle Sverige drabbas av ett väpnat angrepp är vi i stort sett beroende av hjälp utifrån, särskilt från grannländerna. Skulle någon av våra grannländer men även andra EU medlemmar angripas har vi samtidigt en skyldighet att hjälpa dem enligt solidaritetsförpliktelserna som bekräftades i EU:s Lissabonfördrag. Samtidigt ägnar sig EU:s medlemsländer inte (än) åt en systematiskt och framåtriktade gemensam planering för krisberedskapen inför allvarliga angrepp i samma utsträckning som Natos medlemmar planerar gemensamt och på detaljnivå sitt gemensamma militära försvar. Där råder stora brister som Sverige inom ramen för sitt nya totalförsvaret måste hantera och där i första steget ett gemensamt nordiskt, nordiskt-baltiskt försvar och sedan i andra skede ett försvar i samverkan med de andra europeiska partners för både den civila och militära verksamheten skulle kunna hjälpa täcka vissa luckor.

Sverige har åtagit sig att delta i säkerhets- och försvarssamarbeten internationellt, både inom ramen för Sveriges partnerskap för fred med Nato som nu uppgraderades



till "enhanced opportunity program" men främst inom ramen för EU där det mycket omtalade Lissabonfördraget bekräftade medlemsländernas vilja att bistå varandra i händelse av allvarliga kriser. Det berör dock inte endast art 42.7 som gäller det gemensamma försvars och säkerhetssamarbeten i händelse av ett angrepp/aggression²⁵ men går mycket längre med två andra artiklar, nämligen Lissabonfördragets art 122 och art 222.

I augusti 2015 formulerade sig Estlands president mycket syrligt. Han sade följande om Sverige: "You could send 10,000 liters of olive oil and meet the demands of solidarity" som en kommentar på bristen på konkreta åtaganden inom ramen för Sveriges solidaritetsförklaring och solidaritetsklausulerna i Lissabonfördraget. Det krävs ett vidare arbete med solidaritetsförpliktelserna som President Ilves påpekade i SVT:s Dokument inifrån "Vad Hände Med Försvaret"²⁶. Utan konkreta gemensamma planer för hur, vem, vad och i vilken utsträckning kan bidra till den gemensamma försvarsförmågan kan beredskapen inte räcka till.

På EU-nivå bör Sveriges totalförsvarsplanering siktar mot ett djupare samarbete inom ramen för EU Civil Protection Mechanism²⁷ men också det pågående arbete som koordineras av Utrikestjänstens "hybrid fusion cell" som skapades i april 2016.²⁸

Det förefaller rimligt att totalförsvarets planering gällande försörjning och strategisk infrastruktur främst fokuserar på frågan om internationella samarbeten inom ramen för EU, Norden och NB8-samarbetet. Det gäller även mellan de nordiska och baltiska staterna, EU-medlemsländer – särskilt Polen, Tyskland, Nederländerna, Belgien, Frankrike och Storbritannien som är direkt och indirekt knutna till den svenska försörjningskedjan och utgör därmed en integrerad del av logistiken som måste kunna hantera större påfrestningar. Samtidigt ska man inte glömma bort det praktiska krishanteringssamarbete som fortfarande pågår inom ramen för Östersjöstaternas råd där även Ryssland är inkopplat och där icke-EU medlemmar Norge och Island deltar. Samarbetet lanserades 2002 och utgör ett särskilt viktigt område i ett spänt omvärldsläge som följd av det ryska uppträdande i Östersjön.²⁹

Försörjningsfrågor regleras normalt inte inom EU under utrikes- eller krisberedskapsområdet utan genom sektorsvisa regelverk. Det missas ofta av MSB

²⁵ Lisbon Treaty, article 42: <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-european-union-and-comments/title-5-general-provisions-on-the-unions-external-action-and-specific-provisions/chapter-2-specific-provisions-on-the-common-foreign-and-security-policy/section-2-provisions-on-the-common-security-and-defence-policy/129-article-42.html>

²⁶ President Ilves och ambassadör Alyson Bailes kommentarer i SVT (2015) Dokument Inifrån "Vad hände med försvaret, avsnitt 1", vid <http://www.svtplay.se/video/2816948/dokument-inifrån-vad-hände-med-forsvaret/dokument-inifrån-vad-hände-med-forsvaret-avsnitt-1>

²⁷ European Commission (n.d.) EU Civil Protection Mechanism, vid http://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_en

²⁸ European Commission (2016) Fact Sheet: Joint Framework on Countering Hybrid Threats, 6 april, vid http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1250_en.htm

²⁹ Se CBSS (n.d.) Civil Protection Network, vid <http://www.cbss.org/safe-secure-region/civil-protection-network/>



m.fl. Av det skälet sker ibland dubbling som snarare försvårar än stärker förmågan att skydda samhällsviktig verksamhet/infrastruktur. Det europeiska direktivet om kritisk infrastruktur är ett sådant exempel. Sektorslagstiftningen ofta mer detaljerad och anpassad till verkliga behov och förutsättningar, men det som ses av "försvarsmyndigheter" är ECI-direktivet.

Inom ramen för Sveriges samarbete med Nato bör Sverige även ta del av det pågående utvecklingsarbete som syftar till ökad resiliens inom den transatlantiska försvarsalliansen.³⁰

Även ett närmare samarbete med Nato:s Energy Security Center of Excellence (ENSEC CoE) i Vilnius skulle kunna bidra till att öka Sveriges krisberedskap inom ramen för totalförsvaret, särskilt vad gäller det grundläggande försvaret av strategiskt viktiga el- och gasledning och annan energinfrastruktur.³¹ Efter de senaste månadernas upprepade strömavbrott och brott mot telemaster mm ter sig just ett närmare samarbete inom EU och med Natos Centre of Excellence i Litauen som särskilt viktigt. Samtidigt har Sverige också ett större ansvar att axla efter att NordBalt kabeln kom till användning mellan Sveriges Nybro och Litauens Klaipeda där den baltiska och nordiska elförsörjningen och kostnader påverkas nämnvärd av tillfälliga avbrott³².

Sverige är en nettoimportör av säkerhet. Skulle Sverige drabbas av ett väpnat angrepp är vi helt beroende av grannländer och USA. Den nuvarande regeringens strävan att ingå bilaterala säkerhetssamarbeten är inte bara en positiv utveckling utan helt nödvändig för etablerandet av en avskräckande tröskel.

Det finns skäl att utveckla stödet från näringslivet även i internationell kontext. Där finns två intressanta vägar att gå. Den ena, mer kontroversiella vägen, är att titta närmare på vad så kallade privata militära företag har att erbjuda. Skälet till att vända sig till dem är att de har lång erfarenhet av att stödja offentliga aktörer under mycket svåra förhållanden. Den andra vägen är att avsevärt stärka förmågan hos staten att handla upp tjänster direkt hos företagen som med lagstöd också kan fungera i krig och i högre beredskapsgrader oaktat bolagens säte och ägarbild.

Digitaliseringen

Det går inte att bortse från vad den starkaste globala trenden de senaste tjugo åren gör med vårt samhälle. Digitaliseringen som inleddes på stor bredd i början av 90-talet har nu nått in i varje vrå och skrymsle tack vare smartphones. Det finns en hel

³⁰ För närmare information om planer inför Warszawa toppmötet i juli, se Shea, Jamie (2016) Resilience, a core element of collective defence, se <http://www.nato.int/docu/review/2016/Also-in-2016/nato-defence-cyber-resilience/EN/>

³¹ För detaljer, se ENSEC CoE:s hemsida: <https://enseccoe.org/en/home.html>

³² För detaljer om de senaste avbrottens påverkan på Litauens elförsörjning se <http://www.svk.se/natutveckling/utbyggnadsprojekt/nordbalt/>



del farhågor och osäkerheter om hur digitaliseringen påverkar områden som integritet, informationssäkerhet, psykosociala aspekter och kanske även nackotorna, men tyvärr är det än så länge rent kommersiella intressen som dominerar på möjlighetssidan.

Det är rimligt att anta att det finns en rad områden som gränsar till begreppet totalförsvaret, där digitaliseringen kan bidra till problemlösning och underlätta för samhällets aktörer och därmed för företag och medborgare. Ett viktigt område är informations- och kunskapspridning. Ett mycket bra exempel är Civilförsvärsförbundets kampanj "72 timmar" om individens uthållighet i händelse av kris. Den är en av få, kanske den enda, informationskampanjen på temat totalförsvaret som nått ut via internet och hela vägen till medborgares smartphones. Förhoppningsvis finns det möjligheter att utveckla en app som mera aktivt utmanar användare och följer upp deras aktiviteter.

Ett annat exempel är det arbete som pågår på SOS Alarm med att göra det möjligt för rapportör eller anmälare att skicka bilder och chatta via smartphone³³. En sådan möjlighet skulle i ett slag öka nivå och kvalitet på lägesuppfattning vid snabba händelseförlopp avsevärt.

Begreppet "crowdsourcing" är intressant att beakta ur ett totalförsvärsperspektiv. Metoden handlar om att flera intressenter samlas och delger varandra information inom ett ämne. Eftersom detta sker digitalt behöver man aldrig mötas och därmed sparas tid och pengar.

Crowdsourcing kan användas för att avslöja desinformation, vilket hände i Sverige under 2013 och 2014 då svenska aktörer i sociala media via bloggar och Twitter gemensamt påverkade svenska massmedia att förstå vidden av den desinformation som producerades av ryska statsägda massmedia. Detta beskrivs mycket målande av Aftonbladets ledarskribent Anders Lindberg på Folk och försvars rikskonferens i Sälen den 13 januari 2015³⁴.

Ett annat exempel är det arbete som kollektivet av medborgarreportrar ("gräsrotsjournalister") genomfört via hemsidan Bellingcat. Där kunde en grupp människor leta bilder, video och texter i öppna källor på internet, gemensamt lägga pussel och på så sätt avslöja rysk truppnärvaro i östra Ukraina. Särskilt intressant är att kollektivet, med grundaren Elliot Higgins i spetsen, kunde använda sig av en annan möjlighet som följer av digitaliseringen, nämligen "crowdfunding". Genom att registrera en kampanj på den amerikanska crowdfunding-siten Kickstarter kunde man samla in pengar och finansiera sina kostnader.

³³ <https://sosalarm.se/Pressrum/Pressmeddelanden/Chatt-och-bilder-nya-verktyg-for-nodnumret-112-i-framtiden/>

³⁴ <https://www.youtube.com/watch?v=ZmH-8axJpJk> – hoppa fram till ca 40:00.

Dessa två sista exempel visar alltså att en viktig del av samhällsrobustheten kommer från medborgares privata initiativ och inte som förr genom väl organiserade frivilligorganisationer.



Digitaliseringen är en alltför genomgripande trend att ta sig an i en förstudie, även om man enbart håller sig till totalförsvaret. Förmodligen sker förändringar just nu som vi inte känner till och fler förändringar kommer att inträffa inom en snar framtid som ingen kunnat förutspå. Digitaliseringen möjliggör hantering av stora mängder data av oerhört många människor. Aktiviteterna är omedelbara. Omfattande förändringar sker i realtid.

Digitaliseringen ger också upphov till flera nya hot eller kanske flera nya hotbilder. Konsekvenserna av att medborgare upplever integriteten hotad är ännu så länge okända. Den dagen det avslöjas att någon har avlyssnats, registrerats, följts via GPS, fått sina intima stunder inspelade och kanske till och med filmade kan det i värsta fall förändra en hel industri i grunden.

Kombineras digitaliseringen med andra trender inom cybernetiken blir det oerhört svårt att spå framtiden³⁵. Artificiell intelligens kombinerad med modern drönarteknologi och okonventionella vapen som laser och mikrovågor är teknologier i digitaliseringens spår som var science fiction för 25 år sedan men som är verklighet idag.

Framtida studier:

Detta dokument är en förstudie som skall belysa en rad förhållanden som präglar dagens totalförsvaret. Syftet är inte att i denna förstudie komma med genomarbetade förslag eller ens analysera behov och brister. Underlag till förstudien är skrivbordsstudier av genomförda analyser, uppsatser, studier och artiklar samt ett antal indikativa intervjuer.

Slutsatsen är att flera områden behöver studeras djupare vilket bör göras tillsammans med berörda aktörer. Nedan följer förslag på områden där det kan antas att det inte finns någon naturlig statlig aktör som kan, skall eller bör genomföra studier. I sådana fall kan Totalförsvartsstudien utgöra ett komplement.

- Näringsliv och försörjningstrygghet
- Krigsplacering av materiel och personal utanför Försvarmakten och försvarsnära myndigheter
- Totalförsvarets beredskapsgrader och tillhörande fullmaktslagstiftning, förslag till lagändringar
- Informationssäkerhet utanför FM och försvarsnära myndigheter

³⁵ "Difficult to see. Always in motion is the future.", Yoda

- Organisation och ledning av totalförsvaret
- Offentlig-privat samverkan stat/kommun/landsting och näringsliv
- Ny nationell säkerhetsstrategi – kopplingen till totalförsvaret och omvärlden
- Benchmark – sektorer lär av varandra, Sverige lär av andra länder



Slutsatser

Det vi med totalförsvaret vill skydda är ytterst vår självständighet, frihet och vårt demokratiska styresskick tillsammans med den transparens och öppenhet som vi förknippar med det svenska samhället.

Idag är Sverige sårbart och ytterst innebär det att politiken riskerar att färgas av denna sårbarhet. I Omfall Edmund beskrivs hur politiska beslutsfattare i värsta fall måste ta ställning till ett förslag från en angripare som inte är till gagn för landets befolkning och näringsliv – alltså de som betalar skatt – med påföljande urholkning av politikens och statens legitimitet som följd.

Med ett robust totalförsvaret är risken för påverkan mindre. Om en angripare inte längre kan hota med att destabilisera vårt land så kan våra politiker behålla integriteten och fatta beslut som kan vara obekväma för mäktiga grannar men gynnsamma för oss.

Totalförsvaret är dessutom den enda rimliga modellen för att möta ett hot som omfattar hela samhället. En liten och fattig angripare väljer svaga mål framför starka och använder metoder som utnyttjar att vårt samhälle är uppdelat i sektorer med låg grad av samordning. En sådan angripare utnyttjar också öppenhet och förtroende men också vår höga rationaliseringsgrad och brist på redundans. Vi kan inte möta ett sådant hot genom att enbart stärka det militära försvaret. Därför använder vi begreppet "sammanslagning".

Definitionen av begreppet totalförsvaret bör diskuteras vidare. Efter genomförandet av förstudien lyder ett möjligt förslag: *Totalförsvaret är samhällsrobusthet som utgör en tillräckligt effektiv tröskel mot antagonistiska angrepp, och som syftar till bevarandet av nationens självständighet, invånarnas liv och hälsa, samhällets funktionalitet samt demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.*

Redaktion

Redaktör och skribent: Freddy Jönsson Hanberg, reservofficer och sekreterare i Totalförvarsstiftelsen



Övriga skribenter:

- Dr. Anke Schmidt-Felzmann, forskare på Utrikespolitiska institutet
- Dr. Lars Nicander, chef för CATS på FHS
- Johan Larnefeldt, Folk och försvar, Mötesplats samhällssäkerhet m.m.
- Martin Sebesta, reservofficer och tidigare anställd på Krisberedskapsmyndigheten
- Lars Holmqvist, reservofficer och revisor i Totalförvarsstiftelsen
- Per Johannisson, f.d. marinofficer, medarbetare på FMV och NATO HQ

Följande personer har på olika sätt bidragit med kloka ord, hjälp eller tips och redaktionen vill rikta ett varmt tack till dem:

Hans	Arvidsson	4C Strategies
Bengt	Axelsson	Försvarshögskolan
Peder	Beausang	Swedavia
Alexander	Craaford	Implement
Michael	Dorn	Försvarshögskolan
Tomas	Ekström	Rote Consulting
Patrik	Hansson	Regionsjukhuset i Linköping
Lars	Hedström	Institutet för högre totalförvarsutbildning
Christer	Karlsson	DB Schenker
Mikael	Klein	Försvarsmakten
Per	Klingvall	Försvarsutbildarna
Peter	Larsson	Sveriges Regionala Flygplatser
Fredrik	Lindgren	Totalförsvarets forskningsinstitut
Jan	Lundberg	MSB
Michael	Malm	Försvarshögskolan
Pär	Malmberg	Malmberg & Co
Robert	Nilsson	Straterno
Annika	Nordgren-Christensson	Tjäders byrå
Karlis	Neretnieks	Kungliga krigsvetenskapsakademin
Ulv	Rohdin	Greybone
David	Sprängare	Patria
Bo	Stennabb	Försvarsmakten
Mats	Ström	FMV
Kristina	Syk	AFF
Mikael	Toll	Statens energimyndighet
Björn	Wegner	I Krig och Fred
Johan	Wiktorin	Brqthrough
Jonas	Winqvist	Implement
Patrik	Åhnberg	Samhällsbyggnadsdirektör Länsstyrelsen STO



Totalförsvarsstiftelsens företrädare

- Advokat Mats Lekman, ordförande
- Advokat Peter Roslin Slawinski, ledamot och förvaltare
- Lars Holmqvist, ledamot och revisor

Säkerhetsskydd och sekretess för denna studie

Totalförsvarsstudien är en öppen studie utan sekretessklassning. Den är tillgänglig för allmänheten via Totalförsvarsstiftelsens hemsida från och med september 2016.

Underlaget som använts för studiens framställande är baserat på öppna källor.

Innan studien publicerades har den granskats av experter på säkerhetsskydd och sekretess.

Kontakt

För kontakt med Totalförsvarsstiftelsen och frågor om studien – skicka mail till info@totalforsvar.org