

Totalförsvaret är överspelat  
– vi behöver ett samhällsförsvaret!

**Bengt Sundelius**

Utgiven av Försvarsberedningen, Försvarsdepartementet  
Redaktör: Anna Wieslander  
Produktion: Eva Sandström  
Grafisk form: Kristina W. Smith  
Omslagsfoto: Megapix bildbyrå  
Tryck: Graphium Norstedts Tryckeri AB, Stockholm 2001  
Skriften kan erhållas kostnadsfritt från  
Försvarsdepartementet, 103 33 Stockholm,  
e-post: [bestallning@defence.ministry.se](mailto:bestallning@defence.ministry.se).  
Skriften kan även laddas ner från Försvarsberedningens webbplats:  
[www.forsvarsberedningen.gov.se](http://www.forsvarsberedningen.gov.se).

ISSN: 1650-1543

ISBN: 91-973320-5-4

Artikelnr: FORBER0105

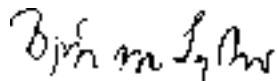
Detta är nummer 5 i Försvarsberedningens skriftserie.

## Förord

Det gällande försvarsbeslutet har sin utgångspunkt i en vidgad säkerhets-syn, som rymmer icke-militära hot och risker vid sidan av väpnade anfall. En helhetssyn skall prägla samhällets satsningar och åtgärder för att förebygga och hantera hot och risker i såväl fred som krig. Total-försvarets resurser ska numera även kunna användas för deltagande i internationella insatser och för att stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred.

Bakgrunden är naturligtvis att det säkerhetspolitiska läget har förändrats i grunden. Gamla hot mot vår säkerhet hade försvunnit eller reducerats. Samtidigt har nya risker och påfrestningar trätt fram. Sverige har på senare år ägnat mycket kraft åt att bygga upp den internationella krishanteringsförmågan. Det arbetet ska fortsätta, samtidigt som vi framöver kommer att ägna utvecklingen av den nationella krishanteringen större uppmärksamhet. Nyligen har Sårbarhets- och säkerhetsutredningen presenterat sina förslag på åtgärder för en bättre helhetssyn vid plane-ringen för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred.

Detta är den femte skriften i Försvarsberedningens serie av debattskrifter. Skrifterna uttrycker de enskilda skribenternas egna åsikter. Jag hoppas att de skall ge läsaren nya impulser och tankar om vårt försvar och bli upphov till en aktiv debatt.



Björn von Sydow  
Försvarsminister

## Inledning

Som bekant har riksdagen fastslagit att ett storskaligt väpnat angrepp på Sverige inte inom överskådlig tid kan anses vara en sannolik möjlighet, under förutsättning att landet bibehåller en tillfredsställande militär försvarskapacitet. Sålunda faller detta klassiska värsta-fall-scenario som huvudinriktning för den säkerhetspolitiska planeringen och för den kunskapsuppbyggnad som skall lägga dess grund. Nya målbilder att planera för efterlyses av regeringen. Försvarsberedningen har till uppgift att plocka fram nya perspektiv inför riksdagens beslut om den framtida försvarsinriktningen.

Bakgrunden för Försvarsberedningens arbete är det kända faktum att vi står i en ny tid med ett komplext samspel mellan traditionella territoriella motsättningar i många delar av världen, inklusive inom Europa, och mer funktionellt baserade konfliktlinjer och hotbilder. Ett bredare och mer sammansatt spektrum av möjliga hot- och riskscenarier måste uppmärksammas av den strategiske planeraren och beslutsfattaren. Självklart ingår fortfarande våld på olika intensitetsnivåer inom det breda spektrum av möjliga utvecklingar och situationer som kan hota Sverige och våra invånare. Problemet i dag är närmast att denna bredare syn på säkerhetspolitik och på möjliga hot kan vidgas mycket långt. Det mesta av ett modernt samhälle skulle kunna utsättas för olika typer av störningar med varierande konsekvenser på lång eller omedelbar sikt. Både aktörsbaserade angrepp och strukturellt betingade utvecklingar kan vara säkerhetspolitiskt relevanta.

I denna skrift skall några av de problemområden som förtjänar en allsidig belysning inför en eventuell ytterligare ominriktning av försvaret diskuteras översiktligt. Särskilt betonas här de två nya försvarsuppgifterna, internationella fredsfrämjande insatser (nedan även kallad "tredje uppgiften") och stöd vid svåra påfrestningar på samhället (fjärde uppgiften). Trots att dessa målsättningar ofta lyfts fram i retoriken saknas ännu för dessa verksamheter tydliga genomslag i riksdagens resursbeslut eller regeringens anvisningar till försvarets olika myndigheter. De ansvarsområden som tillkom med eftertryck redan i försvarsbeslutet 1996 framstår fortfarande som restposter jämfört med den traditionella och resursdimensionerande uppgiften att försvara landet mot ett militärt angrepp.

## Vad surrar diskussionen kring?

Diskussionen inom det säkerhetspolitiska etablissemanget kan utifrån tyckas förvirrad då många frågekomplex lyfts fram samtidigt. Några begreppsdistinktioner kan därför vara på plats. I det följande skall därför tre grundläggande men svåra begrepp problematiseras. Dessa är: beroende, sårbarhet och hot. Ofta används begreppen som självklarheter utan att närmare förklaras. I debatten blandas termerna som om de betydde samma sak. Man talar förbi varandra då de tre begreppen genererar väsentligt skilda säkerhetspolitiska konsekvenser. Utifrån olika intressperspektiv eller ideologiska utgångspunkter betonas i olika grad de tre begreppens betydelse för landets säkerhet. De är politiskt laddade och behöver något förtydligas.

### **Beroende**

Sverige dras mer eller mindre medvetet in i en rad internationella beroendeförhållanden inom det säkerhetspolitiska området. Utvecklingen inom den euro-atlantiska sfären är mycket dynamisk. Det så kallade Bryssel-komplexet har kommit att symbolisera denna snabba omdaning. Bland många frågor framstår arbetet med att inlemma Sverige i EU:s krishanteringskapacitet i vardande som det kanske mest dramatiska. Förutom dess välkända militära komponent byggs även en civil motsvarighet upp, inte minst genom svenska initiativ. Ett EU-baserat program för internationellt konfliktförebyggande arbete har tagits fram.

Dessa svenska engagemang förefaller inte speciellt kontroversiella inom landet trots att de på ett kvalitativt nytt sätt inlemmar våra försvarsstrukturer i det vidare euro-atlantiska arbetet. Det nya beroendet berör både samverkan inom EU och med Nato. Nu gäller inte den klassiska svenska principen att hålla en formell distans till denna västliga samverkanssfär, som under det kalla krigets maktbalansering. I stället betonas av regeringen fördelarna med ett djupgående och brett engagemang i detta multilaterala, säkerhetsfrämjande arbete. Riktlinjen är att snabbt glida in i det stormaktsdominerade Europa till stöd för vår nationella säkerhet. Det är inte förvånande om våra medborgare blir förvirrade efter denna relativt snabba omvändelse.

Medan de militära frågorna kring EU:s krishantering har fått en del medial uppmärksamhet har flera andra förändringar påbörjats utan någon offentlig genomlysning. Riksdagen har våren 2001 tagit ställning för

ett beroendeskapande fördrag mellan sex ledande europeiska vapenproducerande länder, däribland Sverige. I detta avtal har regeringen medvetet engagerat landet i en ömsesidig beroenderelation i hopp om att detta gynnar våra säkerhetspolitiska målsättningar. Då alla avtalsparter ökar sina ömsesidiga beroenden behöver ingen ensidig sårbarhet uppstå för Sverige inom detta område, hävdas det. Förutsättningar för säkra leveranser av högklassisk materiel inom framtidens militärteknologi-områden kan därmed stärkas. Gemensamma utvecklingsprojekt kan stötta den inhemska försvarsteknologiska spetskompetensen och bidra till nya exportframgångar.

Internationella beroenden är inte i sig ett säkerhetspolitiskt problem. Sådana yttre kopplingar är både vanliga och nödvändiga. De har under hela efterkrigstiden varit en grundpelare för vårt välstånd liksom för den nödvändiga resursbasen bakom den väpnade neutraliteten. Sverige har sedan länge hanterat en rad beroendeförhållanden inom säkerhetspolitiskt relevanta sfärer, som till exempel kol- och oljetillförsel, högteknologi samt hårdvaluta. Beroenden kan bidra till ett lands nationella säkerhet. Detta var en grundtanke bakom skapandet av den europeiska gemensamma marknaden på 1950-talet. Frankrike och Västtyskland bands då samman som ett ömsesidigt beroende par av gemensam säkerhet.

Dock kvarstår för ett resursknappt, välfärdsorienterat land problematiken kring hur symmetriska olika bilaterala eller multilaterala beroenden är. Frågan måste ställas inför varje konstellation i vad mån både starka och svaga parter i ett ömsesidigt beroende gynnas eller glider in i ett mer eller mindre kalkylerat säkerhetspolitiskt risktagande. Man måste problematisera kring relationen mellan beroende och inflytande och mellan beroende och handlingsfrihet eller autonomi. För små alliansstater är detta en klassisk problematik. För Sverige är dessa frågor däremot nya i den meningen att vi inte tidigare har betonat försvarsrelaterad samverkan med andra stater som en hörnsten för vår nationella säkerhet.

Analysen av beroenderelationernas utveckling och konsekvenser behöver omfatta både kort och lång sikt, då balansen mellan inflytandemöjligheter och riskutsatthet kan förändras i en dynamisk relation. Inom studiet av det europeiska samarbetet inom övriga sakområden har statsvetare sedan länge ställt liknande frågor. Relativt inflytande och begränsningar i den nationella handlingsfriheten är centrala komponenter i det EU-baserade integrationsarbetet. Även juridiska och konstitutio-

nella aspekter har behandlats. Problemställningarna och kunskapsrönen från denna bredare samarbetsproblematik behöver föras in i den säkerhetspolitiska analysen.

Försvarsmaterielområdet är endast ett exempel bland många där svenska beslutsfattare står inför för framtiden avgörande strategiska ställningstaganden. Ett annat område är informationsoperationer och IT-säkerhet. Möjligheter till en förstärkt nationell säkerhet liksom risker med asymmetriska beroendekopplingar föreligger även här. Försvarsberedningen har all anledning att lyfta fram frågor om beroendets konsekvenser i olika avseenden. Den tidigare statliga Demokratiutredningen studerade effekterna för det svenska folkstyret, vilket på ett djupare plan också berör vår säkerhet. Beroenden är sålunda inte a priori säkerhetspolitiskt problematiska, men dylika strukturella utvecklingar behöver bevakas och problematiseras då de kan skapa säkerhetsbegränsade sårbarheter.

### **Sårbarhet**

I en sårbarhetsanalys sätts alternativkostnaderna i fokus. Innebär relationen inom till exempel försvarsmaterielområdet att landet låses in i en ensidig beroendeställning till en eller några stormakter med starka egna intressen, som nu eller i framtiden inte sammanfaller med Sveriges målsättningar? Öppnar ett svenskt deltagande i USA-dominerade nätverk för informationsoperationer nya möjligheter till en förstärkt nationell säkerhet eller skapas penetrationskanaler som kan undergräva vår autonoma linje på det försvarsrelaterade området? Tydliga svar på dessa ödesfrågor kräver grundliga sårbarhetsanalyser av respektive samverkanssfär. Det är inte alls självklart att en beroenderelation skapar sårbarheter, men det är inte heller självklart att så inte sker över tid.

I den säkerhetspolitiska analysen behöver sårbarhet lyftas fram som ett viktigt men svårt begrepp. Det är mer centralt och komplext än beroenden. Sårbarheter är svåra att lokalisera och växer fram strukturellt över tid. Det är kostsamt i flera avseenden att ta sig ur dylika relationer, därav termen sårbarhetsfällor. Dessa bäddar för ingångar till inflytande och låsningar av betydelse för det autonoma utformandet av landets säkerhetspolitik. Under 1980-talet genomlevde Sverige en besvärlig sårbarhetsproblematik genom USA:s offensiva exportkontrollinje avseende högteknologi. Trots att denna sårbarhetsfälla inte fick mycket medial uppmärksamhet var de säkerhetspolitiska implikationerna i många

avseenden väl så svåra som de samtida, dramatiska ubåtsjakterna. Erfarenheterna från denna tid av teknologisk utsatthet satte djupa spår inom den säkerhetspolitiska eliten. Lärdomarna som då drogs har bidragit till det senaste årens svenska betoning av ökad nationell säkerhet genom multilateral samverkan.

Sårbarheter kan även kombineras med aktörsbaserade, antagonistiska viljeyttringar. De kan underlätta för främmande makt eller andra aktörer att påverka landets säkerhet direkt genom explicita hot, indirekt genom diskret penetration eller långsiktigt genom en omdaning av den säkerhetspolitiska elitens självuppfattning om det svenska egenintresset. Medan man kan dra fördel av ömsesidiga beroenden framstår mer eller mindre dolda sårbarheter som säkerhetspolitiskt mycket problematiska. Tyvärr är det inte enkelt att empiriskt särskilja den ena från den andra typen. Ett diffust gråzonsförhållande mellan det generellt godartade beroendet och de problematiska sårbarheterna förefaller existera inom vårt lands nya internationella samverkansrelationer på det försvarsrelaterade området.

## **Hot**

Den klassiska säkerhetspolitiska analysen fokuserar inte på beroenden eller sårbarheter utan på hot. Tydliga antagonistiska hot, främst från främmande makt lyfts traditionellt fram som den säkerhetspolitiska analysens kärna. Naturligtvis förblir denna dimension av det säkerhetspolitiskt relevanta spektrumet viktig. Detta är en självklarhet, vilket inte kräver någon mer djuplodande analys. Att aktörsbaserade hot även kan ha sitt ursprung i andra grupperingar än främmande makter är inte heller nytt eller analytiskt komplicerat. En tillkommande aspekt är dock då en potentiell antagonist agerar inom vårt samhälle, som till exempel vid terrorism eller omfattande brottslighet. Det kan, men behöver inte finnas, bindningar till främmande makt i dylika angrepp inifrån det egna samhället.

Inhemska hot mot demokratin eller rättsordningen kan ha säkerhetspolitiska implikationer, vilket man har sett i många andra länder. Därtill inbjuder de Internetbaserade informationskanalerna till angrepp på landets kritiska infrastruktur i nya och svårupptäckta former. Man kan inte enkelt lokalisera en sådan antagonist, utan motåtgärder måste anläggas i blindo, likt en fältherre i dimman. Kopplingen mellan strukturellt betingade sårbarheter och aktörsbaserade hot framträder här tyd-

ligt. Inom detta komplexa område krävs en djupare analys inför framtida försvarsrelaterade resursåtaganden.

Det svåra och nya för landets säkerhetspolitiska planerare torde vara att utröna de kopplingar som kan uppstå mellan samhällets, ofta inbördes beroende sårbarheter inom olika sfärer samt de föränderliga förutsättningarna för att aktivera antagonistiska hot mot vår säkerhet. I detta arbete står inte endast det territoriella försvaret i fokus. Den funktionella säkerheten behöver skyddas oavsett om den territoriella integriteten är bevarad. Samhället kan inte fungera eller ledas om till exempel den kritiska infrastrukturen är utslagen trots att geografin är intakt. Försvarsplaneringen och dess efterföljande riksdagsbeslut om resursfördelning har inte tillräckligt uppmärksammat hot mot den funktionella säkerheten. Denna kan i ringa mån säkras genom traditionella militära insatser.

De som har ansvar för att säkra rikets överlevnad bör inte stanna upp vid en aktörsbaserad hotanalys. Denna traditionella utgångspunkt måste sättas in i en bredare och mer djupgående sårbarhetsanalys. Då beaktas inte bara i nuet tydliga hot- eller riskkonstellationer. Mer svårfångade strukturella omdaningar inlemmas också i planeringsarbetet. Möjliga samband mellan sårbarhet och internationella beroenden kommer även in i bilden. Territoriellt fokuserade strategiska analyser hade betydelse för Sverige under det kalla krigets epok, men denna skolbildning måste utökas med mer grundläggande samhällsvetenskapliga och teknologiska kunskapsbidrag.

Därtill torde det inte vara tillräckligt att vid riksdagens återkommande försvarsbeslut göra investeringar i förberedelser inför diverse hypotetiska aktörsbaserade hotsituationer. Man behöver även lokalisera och åtgärda de redan existerande potentiella sårbarhetsfällor som kan användas externt eller internt i utsatta akutlägen. Uppenbara möjligheter till säkerhetspolitiskt relevanta störningar föreligger inom informationsteknologin, försvarsmaterielområdet, energi, kommunikationer och nationell ledning. Man behöver inom försvarsanalysen färre "science fiction"-liknande angreppsscenarier och mer kunskap om faktiska förhållanden och utvecklingstrender vad gäller landets beroenden, sårbarheter och deras kopplingar till aktörsbaserade hot. Vilka nya säkerhetspolitiska problem bygger vi in i de samverkansstrukturer som försvarssektorn nu engageras inom? Hur kan man samtidigt maximera externt inflytande och minimera autonomiförluster?

Inom NBC-området har Sverige sedan länge prioriterat så kallad skyddsforskning för att ha egen kompetent beredskap inför ett hot av relativt låg sannolikhet men med enorma konsekvenser. Det behövs nu även en inhemsk kunskap om och beredskap inför de många sårbarheter, som kan bädda för antagonistiska intrång i landets funktionella säkerhet. Konsekvenserna av ett sådant öppet eller dolt angrepp kunde bli betydande och liknas vid vår bristande mentala beredskap den 9 april 1940. Då var landets territoriella säkerhet i omedelbar fara. Hur väl förberedda är vi idag att skydda rikets funktionella säkerhet?

Jag har ovan kort problematiserat några centrala begrepp i syfte att ge en mer nyanserad bild av den nya säkerhetspolitikens olika dimensioner. Vi står mitt i en förnyelseperiod där etablerade tankemönster och resursstrukturer bryts mot nya problemställningar och behov. I denna snårskog av institutionellt och partipolitiskt korstryck behövs säkert lite analytiskt trädgårdsarbete innan riksdagen fattar för framtiden avgörande beslut. I detta värv är det även värdefullt att tydliggöra vilka intressen som kan stå bakom olika hotbilder och diverse prioriteringar mellan försvarsrelaterade målsättningar. Jag har inte här berört denna problematik då det ämnet har behandlats i årets rapport från Utrikespolitiska Institutets Säkerhetspolitiska Råd.

## Samhällsförsvaret

Det kan finnas goda skäl att vara restriktiv i utmejslandet av det säkerhetspolitiska fältet. Samtidigt får man inte heller definiera bort problemområden som av allmänheten uppfattas vara av överlevnadskaraktär. Hanteringen av svåra påfrestningar här hemma uppfattas säkert av många som mer relevant för den egna säkerheten än svenska engagemang i multinationella insatser i något främmande land. Försvarets relativt nyligen tillkommande, fjärde uppgift förefaller minst lika viktig för dess folkliga förankring som den mer uppmärksammade internationella uppgiften. Farhågor kan väckas om vilka intressen och grundläggande värden försvaret egentligen avser att värna om inte båda dessa målsättningar lyfts fram. Försvarspolitisk fokusering står mot det lika viktiga kravet på demokratisk förankring och synbar relevans för landets skatte-tyngda medborgare.

För den fjärde uppgiften framstår de nationella ledningsfrågorna i bred bemärkelse som centrala. Detta tillkommande ansvar innebär radikalt

annorlunda problemställningar för det civila försvaret än tidigare fokusering på att erbjuda stöd till Försvarsmakten vid ett väpnat angrepp eller vid nationell isolering. Snarast gäller för överskådlig framtid den omvända logiken, dvs. det militära försvaret förväntas ge stöd till den politiska ledningen och samhället i övrigt vid civila, men potentiellt konfliktfyllda, svåra händelser inom eller utanför landet. Den klassiska och för Sverige speciella totalförvarstanken byggde på en logik av samhälleligt stöd till nödvändiga militära insatser till skydd av landets territorium och nationens överlevnad. Många av dagens och morgondagens svenska säkerhetspolitiska utmaningar kan inte lösas med militära medel. En rad civila resurser och förmågor måste mobiliseras för att skydda samhällets vitala funktioner i olika avseenden. Ett exempel är säkrandet av rikets ledning vid en svår nationell påfrestning. En sådan förmåga ställer en rad krav på fungerande informationsteknologi, en acceptabel informationshantering samt en fungerande kapacitet för beslut, implementering och styrning. Endast i begränsad utsträckning kan den militära infrastrukturen och dess specialkompetenser stötta den nödvändiga civila ledningskapaciteten.

I stället för totalförvar som en ledstjärna för verksamheten inom området kanske begreppet **samhällsförvar** 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 totalförvarsbegreppet. För att säkra denna funktionellt – till skillnad från territoriellt – inriktade försvarspolitiska målsättning fordras en rad förmågor, såsom skydd av vital infrastruktur, nationell, regional och lokal 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.

Naturligtvis, kvarstår hotet om det väpnade angreppet mot landets territorium, inte minst för ett Sverige i geopolitisk isolering, som en ytterst svår utmaning att hantera. Förmågan att med framgång genomföra en storskalig väpnad strid kvarstår sålunda som en nödvändig kapacitet för det svenska försvaret. Dock vore det anmärkningsvärt om denna för överskådlig tid osannolika målbild även fortsättningsvis skulle vara

dimensionerande för det civila försvarets breda verksamheter. Genom att byta ut den klassiska totalförsvarstanken mot en samhällsförsvarslogik kunde den nödvändiga omdaning av verksamheten inom försvarssektorn finnas ett gehör bland de otaliga grupperingar i samhället, bland företag och folkrörelser, och inom myndighetssfären som berörs av landets potentiella sårbarheter. Dessa civila krafter behöver mobiliseras i arbetet mot en ökad nationell säkerhet i bred bemärkelse. Även Försvarsmakten torde kunna motiveras i ett försvar av det svenska – och det europeiska – samhället och dess demokratiskt förankrade värderingar.

Om man håller fast vid den traditionella utgångspunkten att "värsta fall"-situationer bör vara dimensionerande för landets försvarsplanering, samt accepterar den parlamentariskt förankrade slutsatsen att det storskaliga väpnade angreppet inte kommer under överskådlig tid, uppstår ett behov av ett övergripande planeringskoncept som vägledning för omdaning mot ett samhällsförsvär. Insatser för en ökad förmåga till nationell och internationell krishantering framstår som en primär och övergripande försvarspolitisk uppgift. Vägledande fokus blir inte ett visst angreppsfall, inte heller en given målbild som berör skyddet av vårt territorium eller vår personal i internationell tjänst och inte heller en rad möjliga svåra påfrestningar på samhället.

Alla dessa situationer har den gemensamma nämnaren att de kräver tunga beslut i trängda lägen med hög osäkerhet och ofta höggradiga stressupplevelser. Planeringsarbetet kan sålunda inriktas på att höja krishanteringskapaciteten inför en rad olika utmaningar, vilka kan beröra såväl lokala, regionala, nationella som internationella handlingsarenor. Oavsett investeringar i förebyggande och skadereducerande strukturer och resurser måste en kapacitet finnas för att hantera de akuta situationer som förr eller senare uppstår.

En storskalig olycka inom landet ställer betydande krav på de nationella ledningsstrukturerna, likväl som på de omedelbara hjälpinsatserna på platsen. Ett socioekonomiskt sammanbrott eller en väpnad konflikt i Ryssland och i dess grannstater skulle på ett liknande sätt direkt beröra svenska intressen och de grundläggande värden vi vill värna inom vårt närområde. Dessa ytterligheter och allt däremellan måste hanteras av svenska beslutsfattare som kriser av nationell dignitet. Samhällsförsvaret kan här förberedas för viktiga insatser inför dylika svåra påfrestningar hemma och i vår omvärld. Samtliga fyra försvarsuppgifter kan inrymmas under detta helhetskoncept med bestående relevans över tid och rum.

## Krishantering i fokus

Vad avses då här med begreppet kris, vilket ju används i många olika betydelser i samhällsdiskussionen? I det forskningsprogram och utbildningsarbete vid Försvarshögskolan, som jag leder, betonas tre grundelement. En kris är en av beslutsfattare upplevd situation där:

a) centrala värden hotas. Det vill säga konsekvenserna av situationen ses som betydande i olika avseenden. Detta kan beröra potentialen för våldsupptrappning, materiell förödelse, hot mot människoliv eller legitimiteten för statsstyrelsen, demokratin och rättsstaten.

b) en hög osäkerhet föreligger. Man famlar i ett töcken av å ena sidan informationsknapphet och å andra sidan ett störande informationsöverflöd. En rad komplexiteter och omöjliga valsituationer måste hanteras med mycket begränsad information om sannolika utfall.

c) en stresskapande tidspress föreligger. Trycket av själva händelseförloppet i kombination med mediernas och allmänhetens förväntningar på ett effektivt men även legitimt agerande skapar en oerhörd stressupplevelse för berörda individer och beslutsgrupper. Höggradig och utdragen stress leder ofta till svårigheter i beredningsarbetet.

I dylika nationella krissituationer prövas beslutsfattare och ledningssystem oavsett om det gäller en inhemsk olycka med stort mänskligt lidande eller en väpnad konflikt i Europa där svensk personal eller intressen står på spel. Det kan även handla om ett hotande infrastrukturellt sammanbrott av datanät, elförsörjning eller betalningssystem. Självklart gäller detta även då svenska beslutsfattare ställs inför hotet om ett väpnat angrepp, som till exempel i april 1940 samt vid den så kallade midsommarkrisen ett drygt år senare. Lyckligtvis har vi i Sverige under efterkrigstiden i stort förskonats från denna typ av akut militär utsatthet, kanske med undantag för några incidenter i samband med U 137-krisen hösten 1981. Sannolikt kommer denna goda trend att hålla i sig under överskådlig tid.

Med beslut och agerande i kris som den gemensamma nämnaren tvärs över olika typsituationer blir den nationella krishanteringsförmågan ett grundelement i det försvarspolitiska planeringsarbetet. Konceptet ersätter den traditionellt viktiga krigsplanläggningen, vilken länge sköttes med stor diskretion och på hög nivå. Med förändrade försvarsuppgifter blir krisplanläggning en ny, central uppgift för Regeringskansliet. Arbetet omfattar både en hård sida av ledningscentral och stödfunktioner

samt en mjuk sida av komplext beslutsfattande, styrning, offentligt ledarskap och kriskommunikation. Hur denna mångfacetterade nationella krishanteringsfunktion skall organiseras behöver klargöras.

Det skall betonas att begreppet krishantering i gängse akademisk terminologi inte endast omfattar den mest dramatiska delen av detta arbete, dvs. akutinsatser när en hotande situation redan har uppstått. Förutom detta viktiga reaktiva inslag ingår flera mer proaktiva element i en nationell och EU-baserad krishanteringsförmåga.

### **Förebyggande**

Det förebyggande arbetet är naturligtvis centralt för att minska sannolikheten av att behöva utsättas för en akutfas. Liksom konfliktförebyggande verksamhet anses viktigt, men mycket svårt, inom det internationella säkerhetspolitiska arbetet framstår krisförebyggande insatser som nödvändiga, men svåra att genomföra. Inom Utrikesdepartementet har man utarbetat ett svenskt handlingsprogram för konfliktförebyggande arbete. Ambitionen är att detta område skall utvecklas till en internationell profilfråga för den svenska diplomatin. Förutsättningarna för att förebygga kriser och väpnade konflikter går in i varandra, varför denna UD-satsning har betydande försvarspolitisk relevans.

### **Förberedande**

Krisförberedande arbete krävs för att minska konsekvenserna eller skadorna av den akuta situation som inte kan undvikas genom förebyggande insatser. Beredskap inför olika typsituationer kan byggas upp genom en rad olika åtgärder, enligt den klassiska beredskapsplaneringstanken. Under 1999 genomfördes en rad förberedelser inför de dataproblem som förväntades uppkomma i samband med millennieskiftet. Flera svenska myndigheter var engagerade i detta arbete och för framtiden väsentliga lärdomar drogs. Ett viktigt inslag i det krisförberedande arbetet är utbildning och övningar. Under det svenska EU-ordförandeskapet har ett övningsprogram utarbetats i syfte att förbereda EU för gemensamma militära och civila insatser.

### **Eftervård**

Eftervården av en akut krisinsats glöms ofta bort, men denna fas är en väsentlig del av effektiv och legitim krishantering. Det är vanligt med en period av rannsakan och finger-pekande efter en dramatisk kris. Även

detta efterspel behöver hanteras för att undvika öppna sår i samhället under lång tid. En kris måste komma till ett avslut och inte omvandlas till ett utdraget nationellt trauma, liksom vi tyvärr har fått uppleva i flera svenska tragedier under senare år. På europeisk botten kan de ännu mörka skuggorna av det förra århundradets många våldskonflikter ses i ljuset av denna bristande gemensamma eftervårdskapacitet.

Uppmärksammade kriser är inte bara hotande påfrestningar utan kan även utgöra utmanande tillfällen till reformer, innovationer och nylärande. EU:s gemensamma institutioner förefaller endast kunna stärkas i samband med svåra och dramatiska påfrestningar, vilka hotar den redan uppnådda integrationen. Först vid hotet om kollaps tas steget mot ytterligare gemensamhetsprojekt. Då krisepisoder ofta är historiska brytpunkter, med bestående organisatoriska och politiska förändringar till följd, är det viktigt med en saklig genomlysning av sådana intensiva skeenden. Inte endast det till synes skedda får läggas till grund för reformer i skuggan av en nationell kris.

### **Responsfasen**

Förutom dessa komponenter i en god krishanteringsförmåga är naturligtvis även en kapacitet för själva akutinsatsen fundamental; att kunna lösa en omedelbar, stressfylld hotsituation. Denna dramatiska del utgör dock endast en komponent av den totala beredskapen inför och förmågan till akut krishantering. Begreppet är mer heltäckande än vad som ofta förmodas i den allmänna diskussionen, där främst reaktiva punktsatser lyfts fram av medierna. Planeringsarbetet i vårt land samt inom EU måste inkludera hela detta spektrum av åtgärdsfaser.

Prioriteringen kan säkert diskuteras mellan resurskrävande investeringar i förebyggande respektive skadereducerande åtgärder. Frågan berör grundläggande ställningstaganden om det mediedrivna samhällets riskacceptans och om gränserna för statens ansvarstagande. Dessa tröskelvärden varierar över tid och mellan nationella kulturer. Däremot framstår klart behovet av en svensk och en gemensam europeisk kapacitet för responsfasens många komplikationer. Denna förmåga kan etableras och hållas vid hög kompetens utan resursslukande åtgärdspaket.

Vad gäller själva akutinsatsen behöver det påpekas att det i dagens mediaspeglade samhälle inte är tillfyllest med en effektiv operativ-teknisk insats. Det är nödvändigt för framgång, men alls inte tillräckligt, att lösa den konkreta uppgiften eller leda den akuta insatsen. Ett bre-

dare perspektiv behövs på vad som utgör en krishanteringsuppgift. En rad symbolisk-politiska och kommunikativa aspekter måste beaktas för att uppnå den legitimitet som krävs av en framgångsrik krishanterare. Omtanke och informationstrovärdighet är aspekter som kräver ett ledarskap bortom den operativa-tekniska hanteringen. Försummelser eller missbedömningar härvidlag kan leda till en medial-politisk uppgradering av en krissituation och ge den helt nya och än mer svårhanterliga proportioner.

Hanteringen är en central faktor som avgör om en svår händelse omvandlas till ett utdraget drama med betydande negativa konsekvenser för landet och dess medborgare. Inom EU har man nyligen förstått att brister i hanteringen av dramatiska situationer kan omvandla dessa till nationella politiska kriser och till och med till inomeuropeiska väpnade konflikter. En mental grund för en gemensam europeisk krishanteringsförmåga lades i efterföljd av de många misslyckade försöken att hantera upplösningen av Jugoslavien.

## EU:s gemensamma krishantering

I många fall kan nationella kriser endast hanteras gemensamt med andra länder. Dessa nödsituationer har ofta ett transnationellt drag, såsom till exempel vid stora översvämningar, radioaktiva utsläpp, flyg- eller fartygsolyckor, terroristdåd, flyktingkatastrofer eller territoriella konflikter. Genom EU:s inre marknad, Schengenavtalet och nya kommunikationskanaler sprider sig snabbt diverse "smittor" på livsmedel, djur, människor samt inte minst på nödvändig datautrustning. Motåtgärder kräver då internationell samverkan för att vara effektiva. I många historiska fall har det visat sig hur svårt detta är att uppnå vad gäller den reaktiva akutfasen. Insatser kring de övriga komponenterna av en god krishanteringsförmåga ställer ännu högre krav på gemensamt arbete över lång tid. Internationell samverkan går därför hand i hand med effektiv nationell krishantering i den värld och det Europa vi är en del av. Denna sanning börjar även få ett tydligt genomslag i arbetet inom EU.

EU:s krishanteringskapacitet kopplas oftast samman med det svenska försvarets internationella, fredsfrämjande uppgifter. En jämförelse görs med de klassiska internationella operationerna under FN-flagg. Detta är ett alltför begränsande perspektiv på denna nya utmaning för vårt samhällsförsvar. EU:s krishanteringsförmåga kan prövas i tre olika geogra-

fiska sfärer. Den externa insatsen, till exempel i Balkan eller i Nordafrika, har uppmärksammats i medierna. Primärt militära resurser mobiliseras för respons med stöd av civila insatser för omhändertagande och återuppbyggnad. Arbetet med att bygga upp strukturer för denna typ av krishanteringsinsatser är på god väg inom EU. Lösningarna berör även samverkan med Nato:s redan fungerande kapaciteter.

Därtill kan den Europeiska Unionen ställas till ansvar då den inre marknadens logik skapar interna krissituationer som måste hanteras gemensamt. Ett exempel är den återkommande skrällen kring galna ko-sjukan. Andra scenarier kunde vara ett omfattande datahaveri, en kollaps i flygtransportsystemet, gränsöverskridande terrorism, en migrationsvåg, eller mycket svåra naturkatastrofer i flera länder. I den svenska terminologin skulle här den gemensamma kapaciteten beröra en svår påfrestning på samhället, försvarets fjärde uppgift. Här föreligger stora behov att stärka EU:s gemensamma kapacitet och inte minst den mentala beredskapen. Resurser finns redan inom varje medlemsland, men regelverk och rutiner för ett gemensamt uppträdande är inte förberedda eller övade. Insatser av denna typ kräver även pelaröverskridande samverkan, vilket i sig är komplicerat.

Sverige kan i denna sfär göra betydande insatser på samma sätt som man redan tillsammans med Finland har lyckats föra fram den nödvändiga civila komponenten i operationer utanför EU:s gränser. Krishanteringsarbetet med fokus mot svåra situationer inom EU kan generera integrerande effekter då problemen och deras lösningar engagerar samtliga tre pelare, flera av de gemensamma institutionerna samt berörda nationella myndigheter. Även det civila samhället, näringsliv och frivilligrörelser kan dras med. Med ett sådant brett engagemang på djupet torde Unionen något kunna närmas dess medborgare. Ett demokratiskt tillskott är sålunda möjligt inom denna sfär av uppenbar relevans för befolkningens säkerhet.

En mänsklig och organisatorisk infrastruktur av arbetande nätverk inom krishanteringsområdet behöver byggas upp tvärs över gemenskapens olika sektoriella och geografiska delar. Komplexiteten är inte bara en komplikation, utan även en utmaning för de som vill verka för en förstärkt gemensamhetssyn, som vilar på en folklig grund. Ett svenskt initiativ i denna riktning borde därför uppfattas av övriga medlemsstater och av Kommissionen som ett bidrag till att stärka Unionen. På detta område kan den svenska regeringen agera för mer integration mellan medlemmarna.

## Utvidgning och krishantering

Den största utmaningen för EU av ett bestående säkerhetsfrämjande krishanteringsarbete föreligger dock i en tredje sfär. De länder som omfattas av utvidgningsambitionerna, plus Ryssland, behöver inlemmas som en viktig del av den gemensamma krishanteringsförmågan. I Europas sårbara demokratier behöver man utveckla en god förmåga att hantera uppkomna kriser av nationell dignitet. Sådana påfrestningar kan lätt uppgraderas till konflikter med våldsinslag eller till politiska kriser som undergräver demokratins legitimitet. EU:s krishanteringskapacitet kan sålunda användas som ett centralt instrument till stöd för utvidgningen och för inlemmandet av Ryssland i en infrastrukturellt mer robust, mindre konfliktfylld och för medborgarna tryggare kontinent.

Sverige har ett särskilt intresse av att föra fram detta samband mellan utvidgningen och krishanteringsförmågan. Dels betonar den svenska regeringen de civila och konfliktförebyggande aspekterna av de gemensamma insatserna. Krishantering omfattar mer än militära akutoperationer. Dels söker man i Nordeuropa efter kreativa instrument och kanaler för att engagera Ryssland och dess grannar i det europeiska säkerhetspolitiska samarbetet. De framgångar som Sverige har rönt inom området civil säkerhet kring Östersjön kan tas som utgångspunkt för en bredare och EU-baserad satsning inom denna del av Europa. Det finns ingen motsättning mellan utvidgningsambitionen och stödet för en europeisk krishanteringskapacitet. Tvärtom borde inom båda dessa spår fruktbara synergieffekter kunna utvecklas.

En förutsättning för att kunna driva frågan om EU:s krishanteringskapacitet bortom dess nuvarande fixering vid externa punktinsatser torde vara att detta arbete inte ses endast som en del av det svenska försvarets tredje uppgift. Därtill framstår denna nya utmaning för Europas säkerhet som en viktig transnationell förlängning av den fjärde uppgiften. En god svensk förmåga för hantering av svåra påfrestningar på samhället utgör en nödvändig grund för en trovärdig offensiv inom EU mot en förstärkt gemensam militär och civil krishanteringskapacitet. Denna inomnationella och fredsfokuserade bas utgör en förutsättning för framgång i den nu hårt prioriterade internationella uppgiften. I detta bredare perspektiv förefaller det väsentligt att den fjärde uppgiften ej blir en udda restpost inom vårt nationella försvar. Arbetet där behövs tydligen som en central utgångspunkt för den fredsfrämjande och konfliktförebyggande offensiv som regeringen avser att bedriva i Europa.

## Kompetensförsörjning och kunskapsuppbyggnad

Med en ominriktning av den svenska försvarssektorns huvuduppgifter efter år 1996, och kanske i än högre grad efter 2002 års beslut, förefaller det rimligt att även ominrikta den forsknings- och studieverksamhet som bedrivs för att bygga upp nödvändiga förmågor och kompetenser. Dagens resursprioriteringar inom forskningsfältet speglar tidigare epokers behov och motsvarar inte de målbilder som nu lyfts fram inom försvarsplaneringsarbetet. Inte minst är det ämnesmässigt breda och komplexa civila försvarets forskningsinsatser anmärkningsvärt blygsamma jämfört med resurserna för ett teknikutvecklande och kompetenshöjande stöd inför en militärt definierad målbild av relativt låg sannolikhet. Den tredje och fjärde uppgiften har ännu inte fått ett resursmässigt genomslag inom försvarsforskningen trots att dessa tillkommande ansvarsområden i hög grad berör det civila försvaret nationellt och internationellt.

Även kompetensförsörjningen behöver omdanas i efterföljd av ominriktningen av försvarets uppgifter. Utbildningen av personal inom sektorn måste i högre grad styras mot de arbetsuppgifter som kan anses vara centrala för befattningshavare under deras yrkesverksamma tid, dvs. upp till 25 år framåt. Utbildningen måste förbereda inför kommande säkerhetspolitiska uppgifter och kan inte läggas upp efter tidigare epokers hotbild och yrkesbehov. En betydande omdaning av utbildningsformerna och kursinnehållet inom sektorn torde vara en nödvändig förutsättning för att engagera unga människor i detta arbete. Försvarsområdet konkurrerar med andra tjänstesektorer om det begränsade tillflödet av välutbildade och arbetssugna ungdomar.

Vid Försvarshögskolan (FHS) bedrivs ett viktigt utvecklingsarbete i denna riktning. FHS ansvarar för den högre utbildningen av officerare. Man genomför en rad program och enstaka kurser för civila inom totalförsvaret samt för universitetsstuderande med inriktning mot en yrkesframtid inom sektorn. Chefskurser i internatform har erbjudits sedan 1950-talet. Utbildningen akademiseras och kommer efter att examensrätt erhålles att bli likvärdig med annan svensk högskoleutbildning. Skolans program och lärarprofiler internationaliseras för att dess forskning skall kunna bli en givande part i det internationella kunskapsutbytet.

Liksom är fallet inom högskolan i övrigt, måste inom försvarsområdet

kopplingen mellan utbildning och forskning stärkas. Utbildningen skall vila på vetenskaplig grund, liksom på beprövad erfarenhet. Ett viktigt tillämpningsområde för forskningen inom försvarsområdet är sålunda som utgångspunkt för den utbildning som måste bedrivas i kompetenshöjande syfte. Detta gäller både för grundläggande, längre utbildningar inför rekryteringar samt för fortbildnings- och chefskurser under den yrkesverksamma tiden inom sektorn. Särskilda satsningar behöver göras för att förbereda både militär och civil personal inför det växande antalet utlandstjänstgöringar. Detta fordrar även forskning och pedagogiskt utvecklingsarbete kring internationellt orienterade ämnen.

En nödvändig förutsättning för en god innehållslig kvalitet i utbildningen av olika personalkategorier inom försvaret är att det finns en tillräcklig kår av högskolelärare som även är aktiva forskare inom området. Försvarsrelaterad forskning behövs vid många av landets universitet och högskolor för att uppnå en sådan utbildningsbas. Därtill har FHS ett särskilt nationellt ansvar att förena gedigen forskning och målinriktad utbildning för denna sektors kompetensförsörjningsbehov. Det ankommer på regeringen att skapa förutsättningar för att forskningsbasen vid försvarets egen högskola även inkluderar de områden som berör det civila försvarets behov av kompetent personal inom myndigheter, kommuner och landsting, samt i företag likväl som inom relevanta frivillig- rörelser.

### **CRISMART**

Vid Försvarshögskolans Centrum för Krishanteringsstudier (CRISMART) bygger man kunskap med fokus mot systematiskt upplagda empiriska undersökningar av nationella och internationella kriser. Kopplingen till skolans kursutbud är viktig då många av landets framtida krishanterare här genomgår sin högre utbildning. CRISMART leds av en styrgrupp sammansatt av forskare och praktiker i samverkan.

Syftet är att bygga upp en solid kunskapsbas om krishanteringens dynamik från olika typfall tvärs över policysektorer och länder. Man försöker kartlägga skeendet, analysera agerandet, förklara utfallen och dra ut lärdomar av relevans för det praktiska arbetet med att öka den nationella krishanteringsförmågan i Sverige och i övriga berörda länder. Forskningsarbetet engagerar nästan hundra medarbetare i tolv länder.

Syftet är att genom en uthållig forskningsinvestering bygga upp en Östersjöbaserad – och på sikt europeisk – kompetens inom detta

säkerhetspolitiskt viktiga område. Med ett tilltagande svenskt engagemang i internationella krishanteringsuppdrag och annan konfliktförebyggande verksamhet har detta nationella kunskapsbehov ytterligare förstärkts. EU:s beslut att skapa en militär och en civil krishanteringskapacitet kommer att kräva betydande svenska satsningar inom dessa områden.

### **Krishantering på svenska**

Det förefaller rimligt att svenska krishanteringsprocesser påverkas av vår speciella historia, förvaltningsstruktur och organisationskultur. Sverige har en egen profil både vad gäller problemuppfattningar om vad som är tröskelvärdet för nationell kris, vad gäller de regelverk och arbetsprocesser som styr krishanteringen, samt vad gäller de medel som prioriteras för att hantera eller lösa nationella kriser.

Det är angeläget både för den säkerhetspolitiska forskningen och för kunskapsuppbyggnaden inom försvaret att svenska kriserfarenheter dokumenteras och analyseras på ett systematiskt och vetenskapligt genomarbetat sätt. Efter den första djupstudien av U137 1981 har flera andra svenska kriser analyserats: 1970-talets Bulltoftakapning, Norrmalmstorgsdrama och ockupation av den västtyska ambassaden, Hårsfjärden 1982, Palme-mordet och Tjernobylikrisen 1986, valutafallet hösten 1992, Hallandsåsen 1997, Brolin-kidnappningen och diskoteksbranden på Hisingen 1998.

Krishantering på svenska måste även sättas in i ett komparativt, internationellt sammanhang då i allt högre grad samverkan med kollegor från andra länder kommer att vara en hörnsten för svenska krishanterare. I andra länder gäller andra förhållanden, vilka behöver belysas inför försök till gemensamma insatser i fält. En rad nationella kriser i Island, Estland, Lettland, Litauen, Polen och Ryssland har även undersökts och flera studier är på gång i Finland, Norge och Slovenien. Förmågan till krishantering inom EU har studerats, till exempel den första vågen av galna ko-skräcken och insatserna vid jordbävningen i Turkiet hösten 1999.

När ett fall som studeras i efterhand beskrivs antingen som framgångsrikt eller som ett misslyckande finner man att i hanteringen förekom både mycket goda insatser och mindre väl fungerande åtgärder. Allmänna omdömen om hur en kris hanterats bygger alltför ofta på en yttlig betraktelse av vad som faktiskt uträttades och vad som inte gjor-

des i ett enskilt fall. Det är forskarens uppgift att försöka rekonstruera händelseförloppet utifrån den problemuppfattning och de informationer och värderingar som styrde agerandet. Vi dissekerar våra fall för att finna både styrkorna och eventuella brister i hanteringen av dessa stressfyllda episoder präglade av hög osäkerhet och komplexitet.

Steget är inte långt mot funderingar kring olika designlösningar för att i möjligaste mån maximera förutsättningarna för en effektiv och legitim krishanteringskapacitet. Kärnan i ett sådant institutionsfokuserat ingenjörsarbete torde vara att lyfta fram en rad avvägningsproblem mellan olika möjliga effekter. Nu föreligger ett formativt ögonblick då inte bara nödvändiga institutioner behöver inrättas i vårt land. Därtill är EU:s gemensamma strukturer i stöpsleven. Inte minst viktigt är att Europas sårbara demokratier ges tillfälle att reflektera över olika institutionella designlösningar och vilka konsekvenser dessa skulle kunna få under varierande politiska, administrativa och kulturella kontexter.

### **Färdighet genom ökad insikt**

Betydelsen av realistiska övningar med potentiella krishanterare på hög nivå kan inte överskattas. De i våra studier dissekerade historiska kriserna utgör en verklighetstrogen fallbank även för utformningen av dylika övningsspel. Erfarenhetsbaserade insikter kan bidra till större färdighet bland dem som har ansvaret att hantera nästa nationella eller internationella kris som berör oss. Kunskap på vetenskaplig grund kan kombineras med beprövad erfarenhet i syfte att skapa bästa möjliga förutsättningar för en framgångsrik krishantering. Detta är ingen enkel uppgift men det förefaller mig vara en mycket central komponent i det förebyggande och förberedande arbete som de flesta menar är en nödvändig del av framtidens bredare försvarsplanering.

Sålunda skapar vi vid FHS ett lag av analytiker som kan samverka med praktiker i Sverige och i vårt närområde. Det är ett svenskt intresse att höja den nationella krishanteringsförmågan hemma och i dessa länder under snabb omdaning. Robusta krishanteringssystem i de ännu sköra demokratierna runt Östersjön minskar sannolikheten av även för vår nationella säkerhet svåra konsekvenser. En till synes marginell händelse kan där utvecklas till en storskalig nationell eller internationell kris som kan undergräva förtroendet för dessa länders politiska, ekonomiska eller sociala strukturer. Väpnade konflikter mellan stater kan naturligtvis även bli följden av upptrappade kriser. Även i den mer stabila svenska

kontexten har vi flera gånger sett hur till synes marginella situationer omvandlats till nationella trauman genom ett olyckligt förfarande i kritiska lägen.

Genom att binda samman forskare och praktiker inom arbetsområdet i ett nätverk runt Östersjön och övriga Europa skapas på sikt en intellektuell grund för en gemensam handlingskapacitet inför svåra påfrestningar av säkerhetspolitisk dignitet. En mänsklig och organisatorisk infrastruktur byggs upp över tiden som ett viktigt komplement till den materiella och tekniska infrastrukturen som naturligtvis också är väsentlig för att kunna lösa svåra akutsituationer. Förhoppningsvis kan dessa långsiktigt verkande säkerhetsfrämjande insatser runt Östersjön bli stilbildande för liknande satsningar i andra och än mer krisdrabbade delar av Europa.

## Samhällsförsvaret för ett säkrare Europa

Försvarets fjärde uppgift här hemma skall förstås som en plattform för att lyckas med den tredje uppgiften där ute. Det internationella engagemanget kan i sin tur förebygga behovet av att tvingas möta den väpnade striden på eller kring vårt nationella territorium. Att bygga ett samhällsförsvaret innebär att börja med säkrandet av det egna samhället på bred front. Vi måste identifiera svaga punkter som beroenden, sårbarheter och hot samt förstå de komplexa sambanden mellan strukturella omdaningar och aktörsbaserade ingrepp. Både territoriell säkerhet och funktionell säkerhet behöver uppmärksammas och tas som utgångspunkt för resurssatsningar och regelverk.

Utifrån denna svenska grund kan det försvarsrelaterade arbetet förlängas transnationellt genom engagemang till stöd för det säkerhetsfrämjande arbetet i vår nära omvärld, bland annat genom EU:s krishanteringskapacitet. Denna förmåga under uppbyggnad får ej begränsas till snävt definierade akutoperationer bortom EU:s primära ansvarsområden. Möjligheten att ta stöd i det civila samhället och därmed närma Unionen till dess medborgare bör inte försättas. Om vi i vårt land bygger ett robust och säkert samhälle med en god förmåga att hantera kriser skapar vi ett förtroende hos andra för det samhällsförsvaret vi menar kan bidra till hela Europas fred och säkerhet. Därtill läggs ett fundament för ett fortsatt folkligt stöd för nödvändiga investeringar i landets och medborgarnas säkerhet.